

Публічне управління та митне адміністрування

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

№ 4 (27)

*Включено до Переліку наукових фахових видань України Категорії «Б»,
в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття
наукових ступенів з галузі «Публічне управління та адміністрування»
(спеціальність 281 – Публічне управління та адміністрування)
відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України
від 17.03.2020 р. № 409 (додаток 1).*



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 № 6 від 30 листопада 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., проф.;
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

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

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 02.12.2020. Формат 60×84/8. Папір офсетний.
Гарнітура Таймс. Ум. друк. арк. 17,67. Обл.-вид. арк. 17,56.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефон +38 (048) 709 38 69,
+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

О. В. Михайловська. Публічно-управлінська діяльність за умов демократичних змін.....	5
Н. О. Серьогіна. Забезпечення продуктивної зайнятості як пріоритетний напрям політики в Європейському Союзі.....	10
Н. В. Щербак. Розширення представництва жінок у Верховній Раді України (в умовах реалізації реформи державного управління та парламентської реформи).....	16

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

О. І. Білик. Побудова системи оцінювання рівня соціального забезпечення населення.....	21
Г. М. Буканов. Адміністративно-організаційний механізм державного управління у сфері формування і реалізації екологічної політики: загальнодержавний і регіональний аспекти.....	26
М. М. Бурик. Проблеми правового забезпечення розвитку транспортної інфраструктури.....	32
Н. С. Васиньова. Автоматизація документообігу як один зі складників процесу діджиталізації публічного управління в Україні.....	39
Carsten Weerth. World Customs Organization's role during the COVID-19-pandemic: declarations.....	44
Р. І. Пашов, Ю. Ю. Рубан. Залучення громадських організацій до співпраці з органами публічної влади на шляху до розбудови демократичного суспільства.....	57
Н. П. Рибальченко. Аналіз стану функціонування механізмів державного регулювання туристичної сфери України.....	63
В. В. Сиченко, С. О. Рибкіна, Е. Т. Соколова. Сучасні тенденції розвитку організаційних структур у системі управління закладами вищої освіти.....	68
М. М. Троценко. Державна служба якості освіти України як суб'єкт реформування вітчизняної освіти.....	73
О. В. Чорний. Соціально-економічні аспекти формування та реалізації державної політики реформ у системі охорони здоров'я на сучасному етапі розвитку пандемії в Україні.....	81

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

С. В. Корнієвський. Вплив регіональної конкуренції та міжрегіональної інтеграції на формування політики регіонального розвитку.....	86
Т. А. Крушельницька, О. Ю. Матвеева. Публічне управління галуззю фізичної культури та спорту як альтернатива сталого розвитку економіки громад у контексті досвіду Великої Британії та США.....	94
Д. О. Ляшов. Розвиток інформаційного забезпечення системи надання адміністративних послуг в органах місцевого самоврядування в умовах децентралізації.....	102
О. І. Омельчук. Методологічні аспекти оцінювання фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні.....	107
Л. М. Шабаєва. Позашкільна освіта як об'єкт муніципального управління в умовах децентралізації.....	114

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА МИТНОЇ СПРАВИ

Л. М. Івашова, М. Ф. Івашов, О. О. Крітенко. Детінізація зовнішньоекономічної діяльності на основі розвитку методів аналізу ризиків і митного аудиту.....	119
В. Г. Ковальов, Є. В. Гармаш. Митні формальності, митні процедури.....	129
І. В. Кукін. Комплексний механізм публічного управління інформаційною безпекою особистості у сфері національної безпеки та її прикордонному секторі.....	134

СТОРІНКА МОЛОДОГО НАУКОВЦЯ (ДЛЯ АСПІРАНТІВ ТА СТУДЕНТІВ)

Я. В. Мельник. Особливості взаємодії органів виконавчої влади у сфері правопорядку на регіональному та місцевому рівнях.....	140
Д. Г. Ткачук. Залучення етнічних спільнот до формування й реалізації державної етнополітики в Республіці Польща та можливості застосування такого досвіду на практиці в Україні.....	148

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE ADMINISTRATION

O. V. Mykhailovska. Public-management activity in the conditions of democratic change.....	5
N. O. Serohina. Providing productive employment as a priority policy in the European Union.....	10
N. V. Shcherbak. Enlargement of women representation in Verkhovna Rada of Ukraine (in the framework of the implementation of public administration reform and parliamentary reform).....	16

MECHANISMS OF STATE ADMINISTRATION

O. I. Bilyk. Construction of the system of assessment of the level of social security of the population.....	21
G. M. Bukanov. Administratively-organizational mechanism of state administration in the field of forming and realization of ecological politics: national and regional aspects.....	26
M. M. Buryk. Problems of legal support for the development of transport infrastructure.....	32
N. S. Vasyniova. Document management automation as one of the components of the digitalization of public governance in Ukraine.....	39
Carsten Weerth. World Customs Organization's role during the COVID-19-pandemic: declarations	44
R. I. Pashov, Yu. Yu. Ruban. Involvement of public organizations in cooperation with public authorities on the way to the development of a democratic society	57
N. P. Rybalchenko. Analysis of the functioning of mechanisms state regulation of the tourist sphere in Ukraine.....	63
V. V. Sychenko, S. O. Rybkina, E. T. Sokolova. Current trends in the development of organizational structures in the management system of higher education	68
M. M. Trotsenko. State Inspectorate of Education Quality of Ukraine as a subject of reforming domestic education system	73
O. V. Chorny. Socio-economic aspects of the formation and implementation of state policy of reforms in the health care system at the present stage of the pandemic in Ukraine.....	81

REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

S. V. Korniiivskyi. The influence of regional competition and interregional integration on the formulation of regional development policy	86
T. A. Krushelnyska, O. Yu. Matveieva. Public administration in sphere of physical education and sports as an alternative for sustainable development of community's economy through the context of UK and USA experience.....	94
D. O. Liashov. Development of information support of the system of administrative services provision in local government structures in conditions of decentralization	102
O. I. Omelchuk. Methodological aspects of assessing the financial capacity of united territorial communities in Ukraine.....	107
L. M. Shabayeva. Extracurricular education as an object of municipal governance in the conditions of decentralization.....	114

STATE ADMINISTRATION IN THE STATE SECURITY SPHERE AND CUSTOMS BUSINESS

L. M. Ivashova, M. F. Ivashov, O. O. Kritenko. Deshadowing of foreign economic activity based on the development of methods of risk analysis and customs audit.....	119
V. H. Kovalev, Ye. V. Garmash. Customs formalities, customs procedures.....	129
I. V. Kukin. Complex mechanism of the individual information security public management in the field of national security and its border sector.....	134

YOUNG SCIENTIST'S PAGE

Ya. V. Melnyk. Features of the interaction of executive bodies in the field of law protection at the regional and local levels.....	140
D. H. Tkachuk. Involving ethnic communities in the formation and implementation of state ethnopolicies in the Republic of Poland and the possibility of applying such experience in practice in Ukraine.....	148

О. В. Михайловська, кандидат економічних наук,
доцент, доцент кафедри публічного управління
та менеджменту організацій
Національного університету «Чернігівська політехніка»

ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ЗА УМОВ ДЕМОКРАТИЧНИХ ЗМІН

У статті досліджено систему публічно-управлінської діяльності в Україні за умов демократизації. Зазначено, що загальною метою таких категорій, як «адміністрування», «державне управління», «публічне управління», що поєднані поняттям «управління», має бути розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій, спрямованих на забезпечення громадян, причому рівень такого розвитку повинен відповідати світовим стандартам. Теорія управління має власний предмет досліджень, управлінська практика поєднує у собі раціональні технології та здатність приймати оригінальні, нестандартні рішення за умов дефіциту часу та інформації. Відзначено, що управління у сучасній науці розглядають як структуру та як процес. Наведено функції органів державної влади, що різняться за правовими формами державно-управлінської діяльності. Зазначено, що сьогодні існує велика кількість сучасних концепцій публічного управління, які віддзеркалюють конкретні потреби та цінності різних держав, однак пошук оптимальної моделі для України продовжується. Наведено сутність успішно апробованих моделей публічного управління, таких як: «new public management», «governance», «good governance». Встановлено, що публічно-управлінські чинники демократизації суспільства не повинні обмежуватися лише створенням формальних інститутів і певних ознак демократії. Схарактеризовано сутність і відмінності дефініції «діяльність», «управління», «публічне управління». Наведено основні підходи до перспектив розвитку публічного управління. Наведено авторський підхід до формування рівнів утворення сучасних концепцій публічного управління, за яким у ролі фундаменту подальшого демократичного розвитку запропоновано розглядати «публічне управління» («public management»).

Ключові слова: публічно-управлінська діяльність, публічне управління, державне управління, демократія, розвиток.

O. V. Mykhailovska. Public-management activity in the conditions of democratic change

The system of public management in Ukraine is examined in the article in the context of democratization. It is noted that the general purpose of such categories as "Administration", "Public Administration" and "Public Management", combined with the concept of "governance" should be the development of the state on the basis of democracy using effective new methods and technologies aimed at providing citizens. The level of such development must meet world standards. It is emphasized that a management theory has its own subject of research; A management practice combines rational technologies and the ability to make original, non-standard decisions in a shortage (deficite, lack) of time and information. It is noted that the management in the modern science is considered as a structure and as a process, and the problem of public management belongs to the category of interdisciplinary scientific problems and includes not only philosophical aspects, but social, economic and so on. The functions of public authorities are different, which differ in the legal forms of public management. It is noted that there are a large number of modern concepts of public management that reflect the specific needs and values of different countries today. However, the search for the optimal model for Ukraine continues. It is emphasized that the definition of tasks and the choice of appropriate mechanisms of public management is specified by the situation in time and space of certain actions (interaction of public authorities with each other; with local governments, civil society organizations, citizens, etc.). The essence of successfully tested models of public management, such as: "New Public Management", "Governance", "Good Governance" is given. It is established that public management factors of democratization of society should not be limited to the creation of formal institutions and certain signs of democracy. The essence and differences of definitions "Activity", "Management", "Public Management" are characterized. The main approaches to the prospects for the development of public management are presented. The author's approach to the formation of levels of formation of modern concepts of public management is presented, according to which "Public Management" is proposed to be considered as the foundation of the further democratic development.

Key words: public administration, public management, democracy, development.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні триває процес розбудови децентралізованої системи публічного управління, що вимагає осмислення специфічних функцій органів державного управління різних рівнів і визначення особливостей їхньої взаємодії між собою задля подальшої демократизації з використанням сучасних методів і технологій управління. Трансформаційні зрушення сьогодні спонукають науковців розглядати дедалі ширше коло нових підходів до державного управління та пропонувати моделі, що передбачають сучасне бачення взаємовідносин між органами влади та громадськістю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У наукових колах питання стосовно державно-управлінської діяльності розглядається у працях представників науки управління, адміністрування, права тощо. Теоретичною та практичною основами цих аспектів займалися такі вчені, як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, В.В. Баштанник, О. Руденко, О. Крутий, О. Бабінова, С.М. Вдовенко, О.Д. Оболенський, В.М. Шаповал та ін.

Однак недостатньо розробленим залишається питання взаємозв'язку між різними концепціями публічно-управлінської діяльності задля виявлення ефективних інструментів публічного управління у практичній сфері.

Мета статті – дослідження публічно-управлінських відносин за умов демократичних змін в Україні та визначення рівнів формування сучасних концепцій публічного управління.

Виклад основного матеріалу. На основі проведених досліджень [1] зазначимо, що «управління» поєднує в собі й «адміністрування», і «державне управління», і «публічне управління», а це дає підстави стверджувати, що метою наведених категорій має бути розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління, направлених на забезпечення громадян, рівень якого відповідатиме світовим стандартам.

Зазначимо, що стосовно розуміння поняття «публічне адміністрування» думки науковців різняться. Згідно із тлумачним словником української мови «адміністрування» є бюрократичним керуванням за допомогою наказів і розпоряджень замість конкретного керівництва [2].

Публічно-управлінська діяльність є складним системним утворенням, що перебуває у процесі розвитку та демократичних змін у нашій державі, аналіз яких допоможе виявити потенційні складники ефективного здійснення такого управління.

Проблема публічно-управлінської діяльності належить до категорії міждисциплінарних наукових проблем і включає в себе не лише філософський аспекти, а й соціальний, економічний тощо.

Теорія управління має власний предмет досліджень – закономірності організації управлінського процесу; стосунки між людьми, що виникають у процесі спільної діяльності; розробляє систему і методи впливу на об'єкт управління тощо. Управлінська практика лише частково побудована на раціональних технологіях, інша частина – це здатність приймати оригінальні, нестандартні рішення за умов дефіциту часу та інформації. Відзначимо, що управління розглядають як у статичній (як структуру), так і в динамічній (як процес).

Сьогодні існує багато сучасних концепцій публічного управління, що відповідають конкретним потребам і цінностям різних держав. Пошук оптимальної моделі для України продовжується, оскільки разом із суспільством змінюється і його невід'ємна частина – державне управління. За правовими формами державно-управлінської діяльності як складової частини публічного управління розрізняють функції, наведені на рис. 1.

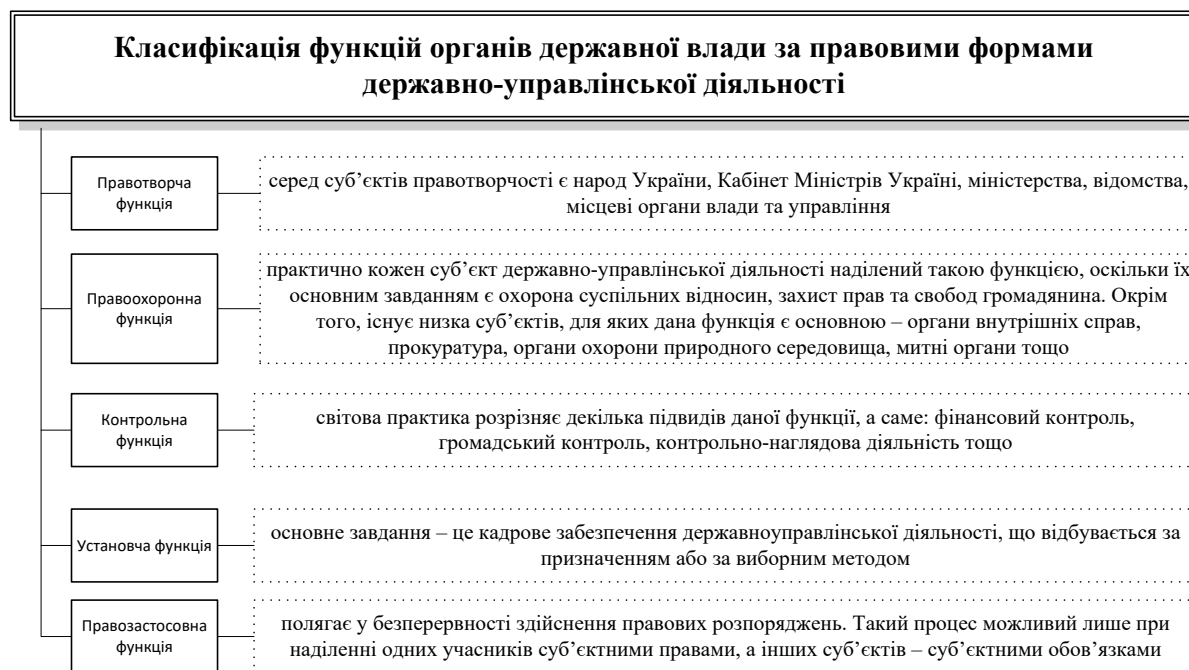


Рис. 1. Функції органів державної влади за правовими формами державно-управлінської діяльності [3]

Сучасні демократичні процеси та реформування системи державного управління в Україні визначають упровадження новітніх моделей управління, що допомагають досягти визначеного рівня ефективності. Моделі публічного управління, такі як «new public management», «governance», «good governance» успішно апробовані різними країнами світу. Їх сутність полягає у поступовому переході від виконавчо-розпорядчих форм управління до врядування, орієнтованого на задоволення потреб та інтересів клієнтів (споживачів послуг) [4].

У монографії [5] авторами детально описано не лише теоретичний, а і практичний досвід демократичних змін і зазначено, що перш ніж демократизувати суспільні відносини, держава має демократизуватися сама. Тому значної ваги набувають публічно-управлінські чинники демократизації суспільства, яка не повинна обмежуватися лише створенням формальних інститутів і певних ознак демократії.

Визначення завдань і вибір відповідних механізмів публічно-управлінської діяльності уточнюється за ситуацією у часі та просторі визначених дій (взаємодія органів державної влади між собою, з органами місцевого самоврядування, організаціями громадянського суспільства, громадянами тощо).

Принципам демократії має відповідати сам публічно-управлінський апарат. Найвагомішим чинником експерти вважають відповідальність за наслідки управління країною. Важливу роль у цьому процесі також відводять: створенню системи громадської участі у прийнятті управлінських рішень, створенню єдиного інформаційного ресурсу проектів державних рішень, керуванню за принципами колективності, розбудові інститутів громадянського суспільства [5].

Важливим є те, що сутність дефініцій «діяльність» та «управління» між собою різняться. Поняття «діяльність» з'явилося у науковому обігу набагато раніше, ніж «управління». Початковою формою будь-якої людської діяльності є соціальна спільна діяльність. Водночас управлінська діяльність базується на налагодженні ефективного комунікаційного процесу [6]. Водночас «публічне управління» передбачає практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей, а його зміст поєднує державне управління з поняттям «справа народу».

Головною рисою теорії публічного управління є те, що люди розглядаються з позиції активних учасників державного управління. У Конституції України (ст. 5) чітко зазначено, що «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування», отже, специфічні функції держави набувають ознак публічності [1].

Наука публічного управління охоплює сьогодні безліч секторів й інститутів громадянського суспільства та перебуває в ракурсі як мінімум трьох глобальних підходів, які оцінюють подальші перспективи розвитку публічного управління (рис. 2).

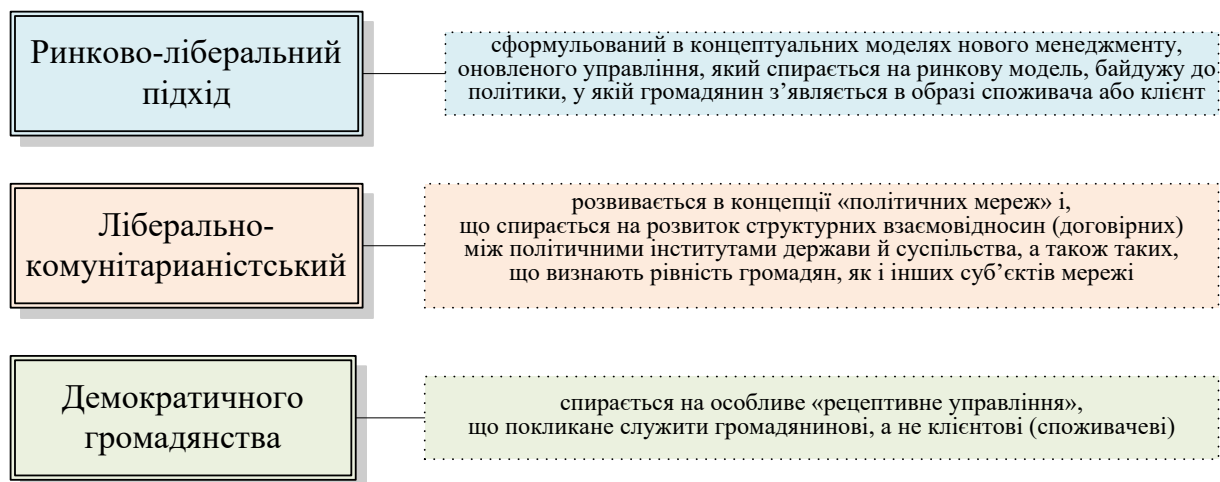


Рис. 2. Основні підходи до перспектив розвитку публічного управління [7]

Автор цілком підтримує думку Ю. Шарова [8], який зазначає, що в європейському дискурсі поняття «публічне (державне) управління» охоплює три виміри: урядування (governance); адміністрування (administration); менеджмент (management). На рис. 3 представлено наше власне бачення рівнів формування сучасних концепцій публічного управління.

Отже, ключовою складовою частиною стратегії подальшого демократичного розвитку України виступає концепція публічного управління.

Констатуємо, що всі науковці, котрі досліджують систему публічно-управлінських відносин, мають рацію, але, хоча постійно виникають нові теорії та підходи, що більше відповідають сучасним вимогам існування людства, все одно використання певних ефективних інструментів публічного управління у практичній діяльності в поєднанні з усуненням його негативних впливів, які були виявлені у процесі реформ інших держав, є актуальним завданням для України.



Рис. 3. Рівні утворення сучасних концепцій публічного управління

Джерело: запропоновано та побудовано автором

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Під впливом євроінтеграційних процесів як ефективного шляху розвитку нашої держави дедалі більшу увагу привертає використання досвіду країн ЄС у сфері формування належних публічно-управлінських відносин. Зокрема, актуалізуються наукові розробки щодо побудови сучасних моделей управління суспільними справами та можливості адаптації їх елементів до українських реалій для подальшого впровадження демократичних принципів врядування. Тому надалі дослідження необхідно спрямовувати на пошук найкращих шляхів поєднання наявних моделей, розроблених на засадах публічного управління.

Список використаних джерел:

1. Михайловська О.В., Філіпова Н.В., Ладонько Л.С., Ткаленко Н.В. Аналіз теоретичних підходів до визначення сутності складових дефініцій публічного управління та адміністрування. *Науковий часопис «Університетські наукові записки» / Хмельницький університет управління та права*. 2016. № 2 (58). С. 241–253.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / голов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2007. 1736 с.
3. Акімов О.О. Функціонально-компетенційна складова державно-управлінської діяльності: зміст та джерела наповнення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1574>.
4. Мельтюхова Н.М., Корженко В.В., Дідок Ю.В. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : методичні рекомендації. Київ : НАДУ, 2010. 28 с.
5. Бакуменко В.Д., Башкатов В.М. Механізми державного управління демократичними змінами : монографія. Київ : АМУ, 2015. 180 с.
6. Михайловська О.В. Деякі аспекти комунікативної взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості. *Науковий вісник Полісся*. 2016. № 1 (5). 136 с.
7. Зіміна О. Становлення та розвиток публічного управління і можливості його впровадження в Україні. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України*. 2011. Вип. 1. С. 37–46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2011_1_6.
8. Шаров Ю.П. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст. *Збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління «Публічне управління: теорія та практика»*. Харків : ДокНаукДержУпр, 2010. № 1. С. 5–9.

References:

1. Mykhailovska O.V., Filipova N.V., Ladonko L.S., Tkalenko N.V. (2016) *Analiz teoretychnykh pidkhodiv do vyznachennia sutnosti skladovykh definitsii publicznego upravlinnia ta administruvannia* [Analysis of theoretical approaches to determining the essence of the constituent definitions of public administration], *Journal Naukovyi chasopys*

“*Universytetski naukovy zapysky*” [“Scientific journal “University scientific notes”], *Khmelnytskyi universytet upravlinnia ta prava*, № 2 (58), P. 241–253 [in Ukrainian].

2. *Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy* (2007) [Large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language] / holov. red. V.T. Busel, Press *Perun*, Kyiv; Irpin, 1736 p. [in Ukrainian].

3. Akimov O.O. (2020) *Funktsionalno-kompetentsiina skladova derzhavno-upravlinskoi diialnosti: zmist ta dzherela napovnennia* [Functional and competence component of public administration: content and sources of content] journal *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok* [Public administration: improvement and development]. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1574> [in Ukrainian].

4. Meltiukhova N.M., Korzhenko V.V., Didok Yu.V. (2010) *Zarubizhnyi dosvid publichnoho administruvannia* [Foreign experience of public administration] : metod. Rek, Press *NADU*, Kyiv, 28 p. [in Ukrainian].

5. Bakumenko V.D., Bashkatov V.M. (2015) *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia demokratychnymy zminamy* [Mechanisms of state management of democratic change], Monograph, Press *AMU*, Kyiv, 180 p. [in Ukrainian].

6. Mykhailovska O.V. (2016) *Deiaki aspekty komunikativnoi vzaïemodii orhaniv mistsevoho samovriaduvannia ta hromadskosti* [Some aspects of communicative interaction between local governments and the public], Journal “*Naukovyi visnyk Polissia*” [Scientific Bulletin of Polissya], № 1 (5). 136 p. [in Ukrainian].

7. Zimina O. (2011) *Stanovlennia ta rozvytok publichnoho upravlinnia i mozhlyvosti yoho vprovadzhennia v Ukraini* [Formation and development of public administration and possibilities of its implementation in Ukraine], *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy* [Collection of scientific works of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine], Vol. 1. P. 37–46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2011_1_6. [in Ukrainian].

8. Sharov Yu.P. (2010) *Innovatsiini instrumenty publichnoho administruvannia: yevropeiskyi kontekst* [Innovative tools of public administration: the European context], *Zbirnyk naukovykh prats Asotsiatsii doktoriv nauk z derzhavnoho upravlinnia “Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka”* [Collection of scientific works of the Association of Doctors of Science in Public Administration “Public Administration: Theory and Practice”], Press *DokNaukDerzhUpr*, Kharkiv, № 1, P. 5–9. [in Ukrainian].

Н. О. Серьогіна, кандидат юридичних наук,
доцент, доцент кафедри публічного управління
та адміністрування Інституту підготовки кадрів
державної служби зайнятості України

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДУКТИВНОЇ ЗАЙНЯТОСТІ ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМ ПОЛІТИКИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

У статті досліджено державну політику зайнятості Європейського союзу. Зазначено, що формування політики зайнятості в Європейському співтоваристві тісно пов'язане з процесами економічної інтеграції. Наголошено, що продуктивна зайнятість в Євросоюзі розглядається передусім як важливий показник покращення умов, якості та рівня життя населення, з одного боку, а також як чинник економічного зростання, сталого розвитку ЄС і його країн-членів – з іншого боку. Визначено основні принципи державної політики зайнятості, які структуровано в напрями. Економічна інтеграція, технологічне переоснащення підприємств показали необхідність вирішення таких проблем, як високий, стійкий рівень безробіття, перекаліфікація робочої сили, поглиблення координації політики зайнятості на загальноєвропейському рівні. Проведено ретельний аналіз нормативно-правових передумов становлення та розвитку державної політики зайнятості в країнах співтовариства. Зазначено, що парадигма продуктивної зайнятості в Євросоюзі базується і на «Цілях сталого розвитку» (ЦСР) – основних напрямках розвитку країн світу, схвалених на саміті ООН і прийнятих її Генеральною Асамблеєю 25 вересня 2015 року в Резолюції № 70/1. Аналіз Стратегії «Європа-2020» дає можливість наголосити, що навіть поверхнєве ознайомлення з її положеннями дає підстави стверджувати, що пріоритетом у ній є активна політика зайнятості. Проаналізовано окремі статистичні показники зайнятості ЄС в розрізі країн-членів протягом останніх років. Проведений аналіз дозволив виділити основні напрями політики зайнятості ЄС та заходи щодо їх реалізації, які в рамках координації ухвалені всіма країнами співтовариства. Доведено, що спільною рисою для них є надання переваги інвестуванню в людський капітал, підвищення конкурентоспроможності безробітних на ринку праці, а не соціальним виплатам допомоги з безробіття тощо, які не завжди є економічно обґрунтованими, ефективними, адресними та раціональними. Зазначено, що зміщення акценту політики ЄС зі зменшення безробіття до продуктивної зайнятості було зумовлено зменшенням бюджетних видатків на соціальне страхування на випадок безробіття; необхідністю забезпечення сталого економічного зростання та соціальної стабільності в суспільстві. Підвищення економічного зростання, зайнятості та доходів населення є «трьома китами» політики розумного, сталого та інклюзивного зростання ЄС та його країн.

Ключові слова: державне управління, політика зайнятості, безробіття, продуктивна зайнятість.

N. O. Serohina. Providing productive employment as a priority policy in the European Union

The article examines the state employment policy of the European Union. It is noted that the formation of employment policy in the European Community is closely linked to the processes of economic integration. It is emphasized that productive employment in the European Union is seen primarily as an important indicator of improving living conditions, quality and living standards, on the one hand, and as a factor of economic growth, sustainable development of the EU and its member states, on the other. The basic principles of the state employment policy are defined, which are structured in the directions. Economic integration, technological re-equipment of enterprises have shown the need to solve such problems as high, sustainable unemployment, retraining of the workforce, deepening the coordination of employment policy at the European level. A thorough analysis of the legal prerequisites for the formation and development of state employment policy in the countries of the community. It is noted that the paradigm of productive employment in the European Union is based on the "Sustainable Development Goals" (CSD) – the main directions of development of the world, approved at the UN summit and adopted by its General Assembly on September 25, 2015 in Resolution /1 70/1. The analysis of the Europe 2020 Strategy makes it possible to emphasize that even a cursory acquaintance with its provisions gives grounds to assert that active employment policy is a priority in it. Some statistical indicators of employment in the EU and in terms of member states in recent years are analyzed. The analysis allowed us to identify the main directions of EU employment policy and measures for their implementation, which in the framework of coordination adopted by all countries of the community. It is proved that a common feature for them is to give preference to investing in human capital, increasing the competitiveness of the unemployed in the labor market, rather than social benefits, etc., which are not always economically justified, efficient, targeted and rational. It is noted that the shift of emphasis of the EU policy on reducing unemployment to productive employment was due to the reduction of budget expenditures on social insurance in case of unemployment; the need to ensure sustainable economic growth and social stability in society. Increasing economic growth, employment and income are the "three whales" of smart, sustainable and inclusive growth policies of the EU and its countries.

Key words: public administration, employment policy, unemployment, productive employment.

Постановка проблеми. Формування політики зайнятості в Європейському співтоваристві тісно пов'язане з процесами економічної інтеграції, яка передбачає вирішення питань зайнятості громадян ЄС не тільки на національному, але й міждержавному та наднаціональному рівні, адже для реалізації таких принципів європейської співдружності, як вільний рух робочої сили, свобода підприємництва, були потрібні відповідні регламенти, процедури щодо працевлаштування, соціального захисту у випадку безробіття, розвитку ринку праці, які би визнавалися всіма країнами Євросоюзу.

Продуктивна зайнятість в Євросоюзі розглядається передусім як важливий показник покращення умов, якості та рівня життя населення, з одного боку, а також як чинник економічного зростання, сталого розвитку ЄС і його країн-членів – з іншого боку. Крім того, в контексті здійснюваної в ЄС політики зайнятості має правовий та соціальний аспекти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Засади формування ефективної політики зайнятості як на національному, так і на міжнародному рівнях є предметом досліджень багатьох науковців – Н.Г. Діденко, К.В. Дубич, Л.М. Новак-Каляєвої, М.І. Долішнього, С.М. Злупка, Л.М. Ільч, Е.М. Лібанової, М.І. Пітюлича, І.Я. Садової, Л.К. Семів, С. Трубича, Л. Чвертко, Л. Т. Шевчук.

Однак натепер у дослідженні методологічних та практичних аспектів продуктивної зайнятості постає потреба в посиленні уваги щодо проблем входження України до європейського економічного простору, включаючи і ринок праці.

Мета статті – на основі аналізу формування політики зайнятості в Європейському співтоваристві й стану нормативно-правового регулювання продуктивної зайнятості виокремити основні напрями політики зайнятості ЄС та заходи щодо їх реалізації, що дасть змогу вдосконалити державну політику зайнятості та практику її реалізації.

Виклад основного матеріалу. Продуктивну зайнятість (efficient employment) включено до *Європейської основи соціальних прав* (The European pillar of social rights) – гарантії нових, ефективних прав громадян та їх забезпечення через 20 основних принципів, структурованих у напрями [1]:

1) *рівні можливості та доступ до ринку праці* (освіта, навчання та навчання впродовж життя; гендерна рівність в оплаті праці; рівні можливості щодо зайнятості, соціального захисту, освіти та доступу до товарів і послуг; активна підтримка зайнятості – право на підтримку в пошуку роботи, навчання та перекваліфікація);

2) *справедливі умови праці* (безпечне та адаптивне працевлаштування; справедлива та гідна зарплата; поінформування про умови працевлаштування та захист у разі звільнення; соціальний діалог і залучення працівників до колективних дій; баланс між роботою і життям (гнучкі умови на роботі, відпустки тощо); безпека праці, робочого місця та захист персональних даних);

3) *соціальний захист і включення* (догляд за дітьми, їх підтримка; соціальний захист; виплати по безробіттю; право на адекватні та гідні соціальні виплати; право на доходи та пенсії для осіб похилого віку, що забезпечують їм гідне життя; доступ до якісної профілактичної та лікувальної медичної допомоги; соціальне включення (інклюзія, інтеграція) осіб з обмеженими можливостями; довготривалий догляд (якісні соціальні послуги з догляду за дітьми тощо на базі територіальних громад); забезпечення житлом і допомога бездомним особам; доступ до базових послуг належної якості (забезпечення водою, санітарія, енергія, транспорт, фінансові послуги та цифровий зв'язок).

Європейські основи соціальних прав було розроблено на базі *Хартії основних прав ЄС* (2000 р.), відповідно до ст. 15 якої кожному громадянину Союзу гарантовано свободу професійної діяльності та право на працю, ст. 29 – право на доступ до безоплатних послуг працевлаштування, ст. 31 – справедливі й рівні умови праці, ст. 32 – заборону використання дитячої праці та охорону праці молоді та ін. Даний документ є конкретною практичною ініціативою, яку внесено у 2017 р. Європейською комісією (далі – Єврокомісія) та затверджену Європейським парламентом (далі – Європарламент) і Радою ЄС у липні 2019 р. Цей документ носить рекомендаційно-директивний характер – через розроблені 20 принципів соціальних прав окреслює певні напрями, межі політики зайнятості. Конкретні механізми та інструменти забезпечення реалізації цих прав визначають держави-члени Євросоюзу, інститути ЄС, громадянське суспільство та соціальні партнери.

Таким чином, на підставі вищевикладеного можна стверджувати, що політика зайнятості Євросоюзу формується на здійснюється на *Європейській основі соціальних прав* [1], її принципах, дотримання яких дає змогу забезпечувати громадян ЄС гарантованими правами на зайнятість, працю тощо.

Парадигма продуктивної зайнятості в Євросоюзі базується і на «*Цілях сталого розвитку*» (ЦСР) – основних напрямках розвитку країн світу, схвалених на саміті ООН і прийнятих її Генеральною Асамблеєю 25 вересня 2015 року в Резолюції № 70/1 [2]. ЦСР¹ – перелік глобальних цілей міжнародного співробітництва на період 2015–2030 рр., які замінили собою *Цілі розвитку тисячоліття на період 2000–2015 рр.* У вказаній Резолюції [2, с. 17] визначено 17 глобальних цілей і 169 відповідних завдань. Ціллю 8 є «*Сприяння сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх*» (англ. full and productive employment

¹ *Примітка.* ЦСР (англ. SDGs – Sustainable Development Goals) офіційно відомі як «Перетворення нашого світу: порядок денний у галузі сталого розвитку на період до 2030 року» (англ. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development).

and decent work for all). Тобто розв'язання проблем забезпечення повної і продуктивної зайнятості та гідної праці в контексті економічного зростання є важливим завданням світової спільноти на період до 2030 року. Передбачається, що досягнення цієї цілі повинно сприяти «виходу країн світу на траєкторію сталого розвитку».

У контексті дослідження політики продуктивної зайнятості, здійснюваної сьогодні в Євросоюзі, видається за доцільне проаналізувати окремі статистичні показники зайнятості ЄС і в розрізі країн-членів протягом останніх років. Задля досягнення цієї мети звернемось до відповідних офіційних статистичних даних, розміщених на веб-сайті *Європейської статистичної служби*² (далі – Євростат), зокрема вміщених у виданні «Огляд робочої сили ЄС» (EU Labour Force Survey) [3]. Аналіз результатів цього дослідження дає підстави стверджувати, що в 2019 р. в Євросоюзі, починаючи з 2005 року (коли до його складу входили 27 країн-членів) було зареєстровано найвищий середньорічний рівень зайнятості – 73,1%, який розраховується як частка населення працездатного віку 20–64 років. Слід відмітити, що за станом на 01.01.2019 р. загальна чисельність населення Євросоюзу становила 446,8 млн осіб. Кількість осіб вікової групи 15–74 роки становила 332,305 млн осіб, із них 213 818 осіб віднесено до категорії робочої сили та 118,487 млн осіб, відповідно, до категорії робочої сили не входять [4, с. 4; 5].

Динаміка зайнятості чоловіків, жінок (віком 20–64 років) та середніх рівнів в Європейському Союзі в 2019 році рівні зайнятості чоловіків перевищують (понад 10%) рівні зайнятості жінок, тоді як у 2000 р. цей розрив був удвічі більшим (приблизно 20%). Із середини 2008 р. до 2013 р. темпи зростання зайнятості в ЄС уповільнилися, що пов'язується з негативним впливом наслідків глобальної фінансово-економічної кризи, яка охопила країни світу. Втім, протягом 2014–2019 років можна спостерігати виразну тенденцію до зростання досліджуваних показників [6].

Аналізуючи Стратегію «Європа-2020» [7], необхідно акцентувати, що навіть поверхневе ознайомлення з її положеннями дає підстави стверджувати, що пріоритетом у ній є активна політика зайнятості. Така політика спрямована не на зменшення рівня безробіття через створення для зареєстрованих безробітних якнайбільшої кількості робочих місць, у багатьох випадках – низької якості, а на зростання рівня продуктивної зайнятості, вдосконалення якісних параметрів працездатного населення, робочих місць, умов праці, зарплати тощо. Власне, такий вектор політики набуває все більшої значимості не тільки на території ЄС, але і в багатьох розвинутих країнах світу. В європейських країнах сьогодні сформовано і реалізуються різні моделі політики продуктивної зайнятості. Незважаючи на їх різноманітність, спільною рисою для них є надання переваги інвестуванню в людський капітал, підвищення конкурентоспроможності безробітних на ринку праці, а не соціальним виплатам допомоги з безробіття тощо, які не завжди є економічно обґрунтованими, ефективними, адресними та раціональними. Як показала практика, політика зменшення безробіття не тільки потребує значних соціальних бюджетних видатків, витрат соціальних страхових внесків, але часто не мотивує безробітних до активного пошуку роботи на ринку праці, спонукає їх до утриманської поведінки. Зміщення акценту політики ЄС зі зменшення безробіття до продуктивної зайнятості було зумовлено зменшенням бюджетних видатків на соціальне страхування на випадок безробіття; необхідністю забезпечення сталого економічного зростання та соціальної стабільності в суспільстві. Підвищення економічного зростання, зайнятості та доходів населення є «трьома китами» політики розумного, сталого та інклюзивного зростання ЄС та його країн.

У 2019 р. Єврокомісія спільно з Європарламентом і Радою розроблено та прийнято Угоду щодо покращення умов зайнятості. Це нормативно-правовий документ, яким передбачено модернізувати й адаптувати європейське трудове право до сучасних реалій світового ринку праці. Задекларовано створити в ЄС більш прозорі та передбачувані умови праці для 200 млн працівників. Новим законодавством буде охоплено приблизно 3 млн працівників з нестандартними формами зайнятості (non-standard forms of employment), до яких віднесено осіб, в яких згідно з укладеним контрактом кількість робочих годин менше восьми на тиждень. Як правило, це зайняті в мережах швидкого харчування, логістичних компаніях, супермаркетах, в домашньому догляді та обслуговуванні, таксисти, кур'єри та ін. [8].

Проведений аналіз дозволив виділити такі основні напрями політики зайнятості ЄС та заходи щодо їх реалізації, які в рамках координації ухвалені всіма країнами співтовариства:

- ефективне управління у сфері зайнятості – формулювання чіткої та зрозумілої національної політики щодо реалізації орієнтирів, установлених на загальноєвропейському рівні; вироблення національних планів дій, які містили би бажані показники зайнятості в межах кожної окремої держави, визначення пенсійного віку та європейські орієнтири в галузі освіти та професійного навчання; система громадського контролю за наданням послуг у сфері зайнятості. Послуги мають бути істотно модернізовані з урахуванням новітніх вимог до виконання програм сприяння зайнятості, орієнтовані на потреби спеціальних цільових груп; установлення нових підходів до оцінки ефективності роботи служб зайнятості; активна участь та розподіл відповідальності соціальних партнерів шляхом укладення колективних угод з питань постійного навчання, організації праці, оплати праці, статевої рівності й трудової активності літніх працівників; підтримка налагодження партнерства та мереж, діяльність яких

² **Євростат** (англ. **Eurostat** – European Statistical Office) – Служба статистики Європейського Союзу, діяльність якої спрямована на збір, аналіз та оприлюднення статистичної інформації в країнах-членах ЄС.

спрямована на досягнення цілей в інноваційній сфері та в галузі зайнятості. Такі мережі мають об'єднувати підприємства, заклади освіти та установи, що надають послуги в галузі професійного навчання, а також місцеві органи влади; вироблення спільних підходів до забезпечення постійного навчання, сприяння дослідженням та інноваціям, організація праці;

- інвестування в людський капітал – доступ для кожного до здобуття середньої освіти та мінімального рівня базових знань та навичок; скорочення кількості молодих людей, які рано закінчують шкільне навчання; доступ більшій кількості людей до вищих навчальних закладів; професійне навчання протягом усього життя, приділяючи особливу увагу працівникам з низькою кваліфікацією, літнім працівникам та співробітникам малих та середніх підприємств, які не спроможні витратити достатньо коштів на навчання своїх кадрів, наприклад, у порівнянні з великими компаніями. Необхідно не допустити суттєвого збільшення розриву у кваліфікації між працівниками малих та великих компаній, як це відбувається сьогодні; система планування й визначення кваліфікацій, що мають/матимуть найбільший попит на ринку праці;

- боротьба з безробіттям – підвищення ефективності програм сприяння зайнятості шляхом визначення справжніх потреб осіб, які шукають роботу (необхідність подальшого навчання і т. д.); розвиток системи швидкого реагування на закриття та реструктуризацію великих підприємств, включаючи такі разові послуги, як консультування, перепідготовку та працевлаштування для зацікавлених працівників з метою уникнення безробіття або раннього виходу на пенсію; створення системи надання персоналізованих послуг усім безробітним та особам, які шукають роботу, на ранній стадії у формі консультацій, навчання та знаходження вакансій; устаткування та забезпечення служб зайнятості таким чином, щоб вони були спроможні надавати персоналізовані послуги; врахування специфічних потреб найбільш уразливих категорій населення, включаючи інвалідів;

- підтримка малого і середнього бізнесу – усунення адміністративних та регуляторних бар'єрів для започаткування власної справи та подальшого її розширення (створення робочих місць); розвиток консультативних служб у галузі започаткування бізнесу та надання допомоги малим та середнім підприємствам у галузі управління людськими ресурсами й фінансовими ризиками; збільшення доступу до фінансових ресурсів з метою започаткування малих та середніх підприємств; податкові пільги на виплату зарплати в разі створення нових робочих місць;

- забезпечення гнучкості та безпеки на ринку праці – урізноманітнення механізмів юридичного оформлення трудових відносин; створення та розвиток агентств, що надають послуги з тимчасового працевлаштування як ефективного та перспективного посередника на ринку праці; залучення більшій кількості населення до ринку праці – забезпечення ефективного переходу від безробіття до роботи; забезпечення прибуткової зайнятості і працевлаштування з подальшим кар'єрним зростанням, із захистом людини від низькооплачуваної/низькоякісної роботи та повернення до статусу безробітного; подолання тіньової, або прихованої, зайнятості шляхом створення додаткових стимулів для працевлаштування; запровадження ефективних санкцій, удосконалення методів обчислення прихованої зайнятості;

- підвищення рівня зайнятості серед жінок – зрівняння оплати для чоловіків та жінок за працю однакової цінності; підвищення доступності та якості систем догляду за дітьми й літніми особами (з метою розвантаження часу жінок); забезпечення гнучких графіків роботи, що може бути особливо важливим для жінок-матерів; максимально персоналізований підхід до специфічних потреб жінок-інвалідів;

- «активне старіння» та подовження трудового життя – створення працівникам умов, за яких би вони були зацікавлені якомога пізніше виходити на пенсію, а роботодавці – брати на роботу старших працівників (створення пільгових механізмів оподаткування, спеціальних правил працевлаштування та виплати пенсій з метою зацікавити старших працівників якомога довше продовжувати своє професійне життя та позбавити раціональних підстав на ранній вихід на пенсію); доступ до навчання для всіх незалежно від віку та розвиток систем постійного навчання, включаючи навчання на місці роботи для старших працівників, які недостатньо представлені саме в цій сфері; покращення умов праці з метою забезпечення сприятливого, безпечного та здатного до пристосування середовища протягом усього професійного життя, включаючи можливість часткової зайнятості або тимчасового вибуття з роботи;

- залучення до ринку праці національних меншин та трудових мігрантів – розроблення уніфікованих програм регулювання трудової міграції країнами-членами ЄС; залучення іноземців до навчання з можливостями подальшого працевлаштування; визнання та належна оцінка кваліфікації, здобутої поза межами держави перебування; надання інформації та консультацій з приводу ринку праці за схемами, спеціально адаптованими до особливостей та потреб кожної окремої гетерогенної групи іммігрантів; надання підтримки у відкритті власного бізнесу іммігрантами;

- розвиток і поширення наукових досліджень та інновацій – створення мереж та налагодження партнерства задля розвитку та розповсюдження інновацій на регіональному або секторальному рівні, а також залучення до цього процесу університетів, дослідницьких установ, підприємств та органів влади; створення належних стимулів – як фіскальних, так і в галузі захисту інтелектуальної власності – з метою підвищення рівня приватних інвестицій у сферу наукових досліджень та інновацій; використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) для розширення навчання та професійної підготовки.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Узагальнюючи викладене вище, відмітимо, що Стратегія «Європа-2020», життєвий цикл якої добігає свого кінця, зробила важливий внесок у соціально-економічний розвиток ЄС, якщо проаналізувати відповідні статистичні дані з 2010 р., відколи її було впроваджено. Зайнятість у ЄС зросла до рекордного рівня. Разом із тим реалії сьогодення кидають ЄС виклики, найбільш серйозними з яких є демографічне постаріння населення (зменшення народжуваності, частки працездатного населення, підвищення тривалості життя літніх людей та ін.) і неефективна політика залучення трудових мігрантів. Очевидно, що ці аспекти знайдуть своє відображення в новій Стратегії ЄС на 2021–2030 рр. та Європейській стратегії зайнятості.

Головними складовими аспектами сучасної політики зайнятості в ЄС є:

- збільшення чисельності економічно активного населення шляхом залучення у сферу зайнятості молоді, жінок, громадян пенсійного віку через зміну законодавства, яке регулює використання праці цих категорій населення, забезпечує стимулювання гнучкої зайнятості та спрямоване на боротьбу з гендерною сегрегацією;
- збільшення тривалості активного трудового життя за рахунок стимулювання раннього виходу молоді на ринок праці, а також утримання осіб старших вікових категорій у сфері зайнятості через зниження пенсійного віку, відмову від дострокового виходу на пенсію, гнучкі форми зайнятості;
- стимулювання безробітних до виходу на ринок праці через зміни в системі соціального страхування, в тому числі страхування з безробіття;
- підвищення мобільності робочої сили всередині Євросоюзу за рахунок зміни міграційної політики та її орієнтації на забезпечення свободи пересувань у межах ЄС.

Політика у сфері зайнятості населення має поєднати в собі пріоритети розвитку інноваційної зайнятості, забезпечення балансу роботи й вільного часу зайнятих людей, створення умов для запровадження освіти впродовж життя, реалізацію концепції активного довголіття як елемента «срібної економіки», досягнення адекватного співвідношення в рамках інноваційного процесу внесків працівника (мотивація до праці та професійного розвитку), держави (інноваційна політика) та роботодавця (продукування і впровадження інновацій).

Список використаних джерел:

1. European pillar of social rights. *The European Commission* : website. 2020. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf
2. Преобразование нашего мира. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года : Резолюция № 70/1, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 25 сентября 2015 года. *UN* : website. 2020. URL: https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares70d1_ru.pdf
3. Employment statistics. *Eurostat* : веб-сайт. 2020. 7 May. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics
4. Demographic Change in Europe Country Factsheets. *Eurostat datasets* : website. 2020. May. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/10972461/Factsheets+EN.pdf>
5. Labour Market in the EU. *Eurostat* : website. 2020. July. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/visualisations>
6. Employment rate, by sex, EU-27, 2000-2019 (% of population aged 20 to 64). *Eurostat* : website. 2020. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Employment_rate_by_sex_EU-27_2000-2019_%25_of_population_aged_20_to_64.png
7. Europe 2020. A Strategy for Smart Sustainable and Inclusive Growth. *European Commission* : web-site. 2020. URL: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
8. Transparent and predictable working conditions: Commission welcomes the provisional agreement reached today: European Commission Statement /19/873. *European Commission* : website. 2019. 14 Feb. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-19-873_en.htm
9. Европейский Союз: факты и комментарии / под ред. Ю.А. Борко (отв. ред.) и др. Москва : Ин-т Европы РАН, 2019. Вып. 95 (апрель). 120 с.

References:

1. European pillar of social rights / The European Commission: website. 2020. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf
2. Preobrazovaniye nashego mira. Povesotka dnya v oblasti ustoychivogo razvitiya na period do 2030 goda [Rezolyutsiya № 70/1, prinyataya General'noy Assambleyey OON 25 sentyabrya 2015 goda] / UN : website. 2020. URL: https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares70d1_ru.pdf
3. Employment statistics / Eurostat: veb-sayt. 2020. 7 May. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics

4. Demographic Change in Europe Country Factsheets / Eurostat datasets: website. 2020. May. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/10972461/Factsheets+EN.pdf>
5. Labour Market in the EU / Eurostat: website. 2020. July. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/visualisations>
6. Employment rate, by sex, EU-27, 2000-2019 (% of population aged 20 to 64) / Eurostat: website. 2020. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Employment_rate_by_sex_EU-27_2000-2019_\(%25_of_population_aged_20_to_64\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Employment_rate_by_sex_EU-27_2000-2019_(%25_of_population_aged_20_to_64).png)
7. Yeuropе 2020. A Strategy for Smart Sustainable and Inclusive Growth / European Comission: web-site. 2020. URL: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
8. Transparent and predictable working conditions: Commission welcomes the provisional agreement reached today: European Commission Statement /19/873: European Commission website. 2019. 14 Feb. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-19-873_en.htm
9. Yevropeyskiy Soyuz: fakty i kommentarii: Vyp. 95 (aprel') / pod red. YU.A. Borko (otv. red.) i dr. M.: In-t Yevropy RAN, 2019. 120 s.

Н. В. Щербак, кандидат наук

з державного управління, головний науковий співробітник
Інституту законодавства Верховної Ради України

РОЗШИРЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА ЖІНОК У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ (В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ)

У статті досліджено актуальні питання щодо розширення представництва жінок у Верховній Раді України. Аргументовано, що особливого значення ці питання набувають в умовах реформування системи державного управління та реалізації парламентської реформи в Україні.

Одночасно доведено, що питання рівноправності жінок і чоловіків гарантовано в Україні як Конституцією, так й іншими актами законодавства. Важливим завданням є забезпечення інтеграції гендерного підходу до всіх напрямів державної політики.

Всебічно проаналізовано різні аспекти національного законодавства щодо забезпечення стандартів гендерної рівності, а також сучасний стан його практичного впровадження.

Підкреслено, що гендерна рівність – це рівний правовий статус жінок і чоловіків та рівні можливості для його реалізації, що дає змогу особам обох статей брати рівну участь у всіх сферах суспільного життя. У зв'язку з цим всебічно проаналізовано сучасний стан представництва жінок в органах державної влади, зокрема у Верховній Раді України та її Апараті.

На основі проведеного дослідження вироблено практичні рекомендації щодо забезпечення рівного представництва чоловіків та жінок в органах влади на всіх рівнях, а також практичного впровадження стандартів гендерної рівності в діяльність Верховної Ради України та її Апарату з урахуванням основних завдань парламентської реформи та реформи державного управління.

Ключові слова: представництво, жінки, гендер, гендерна рівність, державне управління, реформа, орган публічної влади.

N. V. Shcherbak. Enlargement of women representation in Verkhovna Rada of Ukraine (in the framework of the implementation of public administration reform and parliamentary reform)

The article provides a deep analysis of the issues related to the enlargement of women representation in Verkhovna Rada of Ukraine. It is justified that this issue becomes extremely important in the framework of the implementation of public administration reform and parliamentary reform in Ukraine.

It is explained that gender equality issues are secured by the Constitution of Ukraine as well as other pieces of the national legislation. An important objective is to ensure the integration of the gender approach in all directions of the State policy.

It is highlighted the different aspects of the national legislation on ensuring the gender equality standards as well as the current status of their practical implementation.

It is underlined that the gender equality is also equal legal status of women and men as well as equal opportunities for its realization. It allows the possibility for the representatives of both sexes to have equal right regarding their participation in all spheres of the public life. Taking into account the above-mentioned, it is analyzed the status of women representation in State bodies, in particular in Verkhovna Rada of Ukraine and its Apparatus.

On the basis of the conducted research, it is developed the practical recommendations regarding equal representation of men and women in public bodies at all levels of public power as well as further implementation of the gender equality standards in the activity of the Verkhovna Rada of Ukraine and its Apparatus, taking into account the main goals of the public administration and the parliamentary reforms.

Key words: representation, women, gender, gender equality, public administration, reform, public power body.

Постановка проблеми. Сучасна державна політика України спрямована на досягнення рівності жінок і чоловіків у суспільстві, подолання всіх форм дискримінації, зокрема за ознакою статі, створення необхідних соціальних і політичних передумов для реалізації прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах трудового, суспільного та особистого життя. Вагому роль у формуванні та реалізації гендерної політики відіграє держава, яка створює механізми для досягнення гендерної рівності.

В Україні сьогодні здійснюється широкомасштабна реформа державного управління, яка спрямована на модернізацію діяльності всіх органів державної влади, а також розбудови їх кадрового та інституційного потенціалу відповідно до європейських стандартів та кращих практик інших країн. У зв'язку з цим одним із найбільш важливих завдань має стати впровадження стандартів гендерної рівності як на політичному, так і на адміністративному рівнях, а також розширення представництва жінок в органах державної влади.

Ураховуючи особливий статус парламенту в системі органів державної влади, слід зазначити, що реформа державного управління має свій парламентський вимір. У зв'язку з цим Верховна Рада України у 2016 році розпочала за підтримки Європейського парламенту реалізацію парламентської реформи. З метою реалізації рекомендацій Дорожньої карти було схвалено постанову ВРУ «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» від 17 березня 2016 року № 1035-VIII [3], відповідно до якої визначено напрями внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (далі – ВРУ), зокрема з питань забезпечення рівноправного представництва чоловіків та жінок у вищому законодавчому органі Української держави, а також в Апараті ВРУ.

Забезпечення стандартів гендерної рівності є важливим елементом реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [6].

Одночасно слід зазначити, що важливим чинником для впровадження стандартів гендерної рівності в усіх органах державної влади стало ухвалення Стратегії реформування державного управління України, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р [5], а також введення в дію нової редакції Закону України «Про державну службу» [4]. Разом із тим зарубіжний досвід та кращі практики інших країн свідчать про те, що стандарти гендерної рівності (зокрема, щодо рівного представництва чоловіків та жінок в усіх органах влади) мають важливими складовими елементами в подальшій реалізації реформи державного управління в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні роки питанням гендеру, реалізації різних аспектів гендерної політики почала приділятися значна увага як з боку науковців, так і практиків. Істотний внесок у дослідження цих та інших питань проблем зробили М. Білинська, В. Гошовська, М. Канавець, Лихач, А. Малюга, Т. Марценюк, В. Мироненко, Н. Нижник, О. Руденко, О. Синчак та ін.

Одночасно питання розширення представництва жінок в органах державної влади та органах місцевого самоврядування залишаються ще недостатньо вивченими. У зв'язку з цим та з урахуванням завдань широко-масштабної реформи державного управління та парламентської реформи, що реалізуються сьогодні в Україні, є актуальним та необхідним завданням продовжити вивчення різних аспектів залучення жінок до діяльності органів влади на всіх рівнях, а також забезпечення подальшого розвитку національного законодавства щодо забезпечення стандартів гендерної рівності (зокрема, з урахуванням міжнародних стандартів та кращих практик інших зарубіжних країн у цій сфері).

Дослідження наукою державного управління таких питань, як гендер та гендерна політика, є досить складним та комплексним завданням. По-перше, наука «державне управління» – це досить нова галузь у спектрі гуманітарного циклу української науки; вона є не просто міждисциплінарною, а новою через ті кардинальні зміни, які відбуваються в посттоталітарному суспільстві. По-друге, українські політики та державні службовці тільки вчаться активно впроваджувати у своїй поточній діяльності стандарти гендерної рівності, зокрема в процесі реалізації реформи державного управління. Слід констатувати, що міжнародні стандарти з питань гендерної рівності досі залишаються маловідомими як для управлінців, так і для більшості українських громадян, що значно ускладнює їх подальше впровадження в національне законодавство та практику роботи органів публічної влади з метою забезпечення більш широкого представництва жінок як у політиці, так і в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Метою статті є дослідження актуальних питань розширення представництва жінок в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, зокрема в контексті реалізації реформи державного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Поняття «гендер» може бути визначено як змодельована суспільством та підтримувана соціальними інститутами система цінностей, норм і характеристик чоловічої й жіночої поведінки, стилю життя та способу мислення, ролей та відносин жінок і чоловіків, набутих ними як особистостями в процесі соціалізації, що насамперед визначається соціальним, політичним, економічним і культурним контекстами буття й фіксує уявлення про жінку та чоловіка залежно від їхньої статі [7].

Одним із найбільш пріоритетних завдань реалізації державної гендерної політики в Україні на сучасному етапі є створення нормативно-правової бази з питань гендерної рівності, яка поступово приводиться у відповідність до міжнародних стандартів [8].

Головним нормативно-правовим актом України, спрямованим на реалізацію жінками та чоловіками своїх рівних прав і можливостей, є Конституція України 1996 року [1], в якій закріплено рівність прав жінок і чоловіків. Стаття 24 Конституції України гарантує: «Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом».

На розвиток вказаних положень Конституції України у 2005 році було прийнято спеціальний законодавчий акт з гендерної проблематики – Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», який став практичним втіленням головних принципів рівності статей [2]. Зазначений Закон став початком розвитку національного законодавства у сфері забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків.

Реалізація гендерно чутливої політики має забезпечити рівний доступ жінок і чоловіків до ухвалення рішень на державному рівні, зокрема з метою більш рівномірного представлення інтересів різних соціальних груп як в Українському Парламенті, так і в його Апараті [8].

Досягненню цієї мети слугує такий інструмент залучення жінок у політику, як гендерні квоти, що можуть бути як законодавчими (регульованими державою), так і добровільними (закріпленими на рівні партій – такий підхід більш популярний у світі). Слід зазначити, що квоти є одним з інструментів «позитивних дій».

Закон «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» також передбачає необхідність представництва жінок і чоловіків у політиці та процесі ухвалення рішень. Внесені у 2013 та 2015 роках зміни до Закону України «Про політичні партії в Україні» передбачали 30-відсоткову добровільну гендерну квоту у виборчих списках кандидатів у депутати. У Верховній Раді України 8-го скликання (2014–2019 рр.) квоти у 30% дотрималась лише одна партія – «Самопоміч». У ній з обраних 32-х народних депутатів було 11 депутаток, тобто 36%, що дозволило партії отримати державне фінансування діяльності в розмірі понад 300 млн грн.

Вибори до Верховної Ради України 9-го скликання в липні 2019 року показали збільшення загальної кількості жінок у перших десятках списків політичних партій. Поряд із партією «Самопоміч» (6 жінок) ще декілька партій включили 30 і більше відсотків жінок у перші десятки своїх партійних списків: «Голос» (5 жінок), «Європейська Солідарність» (4 жінки), «Слуга народу» (3 жінки), «Сила і честь» (3 жінки). За результатами виборів до Верховної Ради України 9-го скликання кількість жінок збільшилась з 12% до 20,8% (87 жінок). Якщо порівнювати з попереднім складом парламенту, то в парламенті цього скликання працюватиме на 39 депутаток більше [9].

19 грудня 2019 року Верховна Рада України ухвалила Виборчий кодекс України, що стало суттєвим кроком для демократичного прогресу та виборів в Україні. Серед важливих новацій Кодексу є запровадження нових механізмів для забезпечення паритетного представництва жінок і чоловіків у виборних органах.

У 2014 році представники різних фракцій Верховної Ради України створили добровільне об'єднання народних депутатів України Міжфракційне депутатське об'єднання «Рівні можливості» (далі – МФО), метою якого є покращення становища жінок у суспільстві, активізація суспільного діалогу щодо забезпечення гендерної рівності в різних сферах суспільно-політичного життя. Фактично воно створене з метою відстоювання гендерної рівності, в тому числі в питаннях активного залучення жінок до суспільно-політичного життя. Серед пріоритетів об'єднання – боротьба з домашнім насиллям, захист прав жінок і дітей, створення рівних можливостей для чоловіків і жінок у різних сферах суспільного життя. Співголовами МФО стали Марина Бардіна, Олексій Жмеренецький, Марія Іонова, Олена Кондратюк та Інна Совсун [9].

При МФО діє Громадська рада з гендерних питань – постійно діючий орган, який узагальнює інформацію щодо існуючих в Україні програм підтримки гендерної рівності в різних сферах. Громадська рада сприяє поліпшенню координації роботи та уникненню дублювання діяльності в одних сферах та прогалин – в інших, подоланню нерівності жінок і чоловіків. З вересня 2019 р. МФО продовжило свою роботу у ВРУ 9-го скликання.

Одним з інституціональних механізмів формування гендерної політики є Парламентські слухання щодо запобігання та ліквідації дискримінації щодо жінок з уразливих соціальних груп гендерної ідентичності. Економічні, соціальні та культурні права мають особливе значення для жінок з уразливих соціальних груп, оскільки вони непропорційно страждають від бідності, соціальної та культурної маргіналізації.

Апарат є постійно діючим органом, який здійснює правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів та народних депутатів України. Разом із тим до основних напрямів діяльності Апарату досі прямо не віднесені питання забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Проте в секретаріатах комітетів ВРУ натеper уже визначено осіб, відповідальних за надання консультативної та методичної допомоги з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків з предметів відання цих комітетів.

Результати опитування щодо впровадження стандартів гендерної рівності в діяльність Апарату Верховної Ради України, яке проводилось у 2019 році за підтримки Проекту ЄС-ПРООН з парламентської реформи, свідчать про те, що в Апараті ВРУ ще не розпочато системну роботу щодо визначення завдань, цілей Апарату ВРУ з реалізації гендерної політики, та відсутній структурний підрозділ, до повноважень якого віднесені питання координації реалізації гендерної політики в установі. Лише 8% опитаних співробітників упевнені, що в Апараті ВРУ визначені цілі та завдання з реалізації політики гендерної рівності та створено відповідний структурний підрозділ. 53% опитаних вважають, що в Апараті ВРУ немає відповідного структурного підрозділу та не визначені цілі та завдання з реалізації політики у цій сфері [9].

Підтвердили про включення завдань, пов'язаних з питаннями реалізації гендерної політики, до своїх посадових обов'язків лише 7% опитаних (12% керівників та 5% спеціалістів). Ще 49% опитаних (46% керівників та 50% спеціалістів) відповіли, що ці питання не є завданнями їхньої діяльності. Крім того, 44% респондентів (42% керівників та 45% спеціалістів) не змогли визначитися з цього питання [9]. Все це зумовлює вироблення та реалізацію комплексу заходів щодо посилення роботи з упровадження стандартів гендерної рівності у Верховній Раді України та її Апараті.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. В умовах реалізації широкомасштабної реформи державного управління важливим завданням є впровадження стандартів гендерної рівності в діяльність усіх органів державної влади, зокрема й в Український Парламент.

Необхідним завданням подальшої реалізації парламентської реформи (як складника реформи державного управління) є створення сприятливих умов для покращення можливостей доступу жінок до політики, забезпечення паритетного представництва жінок та чоловіків у парламенті. Разом із тим доцільно інтенсифікувати наукові дослідження з питань реалізації гендерно чутливої політики та забезпечення рівного доступу жінок і чоловіків до ухвалення рішень на державному рівні, рівномірного представлення інтересів різних соціальних груп в усіх органах публічної влади тощо.

В упровадженні нових змін важливим є вивчення зарубіжного досвіду та кращих практик інших європейських країн, де широке представництво жінок в органах влади на всіх рівнях уже давно стало загальноприйнятою нормою, що гарантується та забезпечується як національними, так і міжнародними актами законодавства. У зв'язку з цим в Україні доцільно продовжити діяльність щодо підготовки до ратифікації та подальшого впровадження основних міжнародних документів, розроблених ООН, Радою Європи, ЄС, іншими європейськими та міжнародними інституціями, щодо забезпечення стандартів гендерної рівності.

Гендерна орієнтованість парламентської діяльності вже стала стандартом функціонування більшості законодавчих органів світу. У зв'язку з цим потрібно враховувати гендерний складник під час розроблення планів міжпарламентського обміну і проведення організаційних заходів щодо їх реалізації, забезпечення членів делегацій Верховної Ради України, груп народних депутатів України, які виїжджають за кордон, відповідними матеріалами й документами. Питання гендерної рівності мають стати невід'ємним компонентом забезпечення ділових зв'язків з дипломатичними місіями в Україні та представництвами України за кордоном, у тому числі під час організації перекладу в ході зустрічей, переговорів з іноземними партнерами, а також у перекладі документів, повідомлень і листів.

Одночасно доцільно розробити комплексну програму щодо впровадження стандартів гендерної рівності в Апараті Верховної Ради України, зокрема з урахуванням рекомендацій місії Європейського Парламенту.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 11.08.2020).
2. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 08.09.2005 р. № 2866-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15> (дата звернення: 11.08.2020).
3. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Підготовлено з оцінки потреб під головуванням П. Кекса, Президента Європейського Парламенту у 2002–2004 роках. Брюсель, 2016. 89 с. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>
4. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
5. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-р> (дата звернення: 11.08.2020).
6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 11.08.2020).
7. Марценюк Т. Гендер для всіх. Виклик стереотипам. Київ : Основи, 2017. 256 с.
8. Марценюк Т. Гендерна політика Європейського Союзу: загальні принципи та найкращі практики. Київ : Міжнародний центр перспективних досліджень, 2015. 44 с.
9. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://rada.gov.ua/en> (дата звернення: 11.08.2020).
10. Analyzing Gender. Women and Men in Development. Stockholm : SIDA, 2003.
11. Global Issues. Governance / United Nations. URL: <https://www.un.org/en/globalissues/governance> (дата звернення: 11.08.2020).

References:

1. VRU (1996) Konstytutsia Ukrainy [The Constitution of Ukraine] URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> {Last accessed: 11.08.2020}
2. VRU (2005) Pro zabezpechennia prav ta mojl'yvostey zhinok ta cholovikiv: Zakon Ukrainy [On ensuring equal rights and opportunities for women and men: Law of Ukraine] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15> { Last accessed: 11.08.2020}

3. EP (2016) Dopovid ta dorojnia karta chodo vnutrishnioyi reform ta pidvychennia istytutsiynoi spromojnosti Verkhvnoi Rady Ukrainy. Pidgotovleno z otsinky potreb pid golovuvanniam P.Keksa, Prezidenta Yevropeys'koho Parlamentu u 2002-2004 rokakh [Report and roadmap on internal reform and institutional capacity building of the Verkhovna Rada of Ukraine. Prepared for the needs assessment chaired by P. Keks, President of the European Parliament in 2002-2004] Brussels, 89 p. URL: [https:// www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf](https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf)
4. VRU (2015) Pro derjavnu slujbu: Zakon Ukrainy [On Civil Service: Law of Ukraine] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
5. Kabinet Ministriv Ukrainy (2016) Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnogo upravlinnia Ukrainy: Rozporiadjennia [Some issues of public administration reform in Ukraine: order] URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p> { Last accessed: 11.08.2020}
6. Uгода pro acotsiatsiu mizh Ukrainoiu, z odniei storony, ta Evropeyskim Soiuzom, Evropeyskim spivtovarystvom z atomnoi energii, I yikhnimi derzhavami-chlenamy, z inshoi storony [Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 { Last accessed: 11.08.2020}
7. Marzenuk T. (2017) Gender dlia vsikh. Vyklyk stereotypam [Gender for all. A challenge to stereotypes]. Osnovy. Kyiv. 256 p. [Ukraine].
8. Marzenuk T. (2015) Genderna polityka Evropeyskogo Soiuzu: zagalni pryntsypy ta naykrachi praktyky. [Gender policy of the European Union: general principles and best practices] MZPD. Kyiv. 44 p. [Ukraine].
9. Verkhovna Rada of Ukraine: Official site of the. [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] URL: <https://rada.gov.ua/en> {Last accessed: 11.08.2020}. [Ukraine].
10. Analyzing Gender. Women and Men in Development. (2003) SIDA. Stockholm. [Sweden]
11. Global Issues. Governance / United Nations. URL: <https://www.un.org/en/globalissues/governance> {Last accessed: 11.08.2020}.

О. І. Білик, кандидат економічних наук,
доцент, доцент кафедри адміністративного
та фінансового менеджменту
Національного університету «Львівська політехніка»

ПОБУДОВА СИСТЕМИ ОЦІНЕННЯ РІВНЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ

Важливим є оцінювання ефективності соціального забезпечення держави. Проте на меті розвитку соціальної політики держави є вдосконалення соціального забезпечення. Слід урахувати те, що зміни наявного доходу домогосподарств впливають на поведінку домогосподарств, включаючи інвестиції в охорону здоров'я, освіту, добробут дитини, життєдіяльність та виробничу діяльність. Зараз соціально важливе значення систем соціального забезпечення для суспільства є загальновизнаним. Соціальне забезпечення може бути визначено як будь-яка програма соціального захисту, встановлена законодавством або будь-яким іншим обов'язковим механізмом, який забезпечує особам певний рівень доходу, коли вони стикаються з непередбачуваними можливостями старості, виживання, непрацездатності, втрати працездатності, безробіття чи виховання дітей. Він також може запропонувати доступ до лікувальної або профілактичної медичної допомоги. Однак меншою є одностайність щодо економічного значення систем соціального забезпечення. Незважаючи на те, що системи соціального забезпечення слід розуміти як продуктивний фактор економічного розвитку, це погляд, який набуває все більшої популярності. У статті запропоновано та обґрунтовано методологію оцінення рівня соціального забезпечення. Так, авторкою здійснено побудову поетапного розрахунку рівня соціального забезпечення за рахунок розрахунку двадцяти п'яти показників. Показники різносторонньо охоплюють соціальну сферу. Побудова системи показників здійснювалася авторкою з урахуванням стимулюючої функції соціального ризику. Ефекти, переваги та віддача від соціального захисту можуть бути вищими, якщо його впроваджувати разом із додатковою політикою, такою як поліпшення охоплення здоров'ям і освітою, підвищення якості санітарних умов та інфраструктури, сприяння економічній продуктивності й формальному ринку праці та сприяння індустріалізації, інноваціям і технічним змінам. Підхід до планування розвитку – це посилення міжгалузевих втручань та посилення багатовимірного впливу в Україні в розрізі соціального забезпечення.

Ключові слова: соціальний ризик, соціальне забезпечення, соціальний захист, рівень соціального забезпечення.

O. I. Bilyk. Construction of the system of assessment of the level of social security of the population

The main goal of the social policy of the modern state is to ensure a high level of social security of citizens. The implementation of tasks arising from this goal is carried out through the social security system. Its main function is to guarantee social security (in terms of a fixed level and living conditions) through measures aimed, inter alia, at reducing and compensating for the consequences of social risk (events that lead to loss of income or its reduction). According to international standards and recommendations, social security is considered one of the social rights of everyone. It is important to assess the effectiveness of state social security. However, the goal of developing the social policy of the state is to improve social security. It should be borne in mind that changes in disposable household income affect household behavior, including investment in health, education, child welfare, livelihoods and productive activities. Now the socially important importance of social security systems for society is widely recognized. Social security can be defined as any social protection program established by law or any other mandatory mechanism that provides individuals with a certain level of income when they face unforeseen opportunities for old age, survival, incapacity for work, disability, unemployment or upbringing children. It may also offer access to medical or preventive care. However, there is less unanimity about the economic importance of social security systems. Despite the fact that social security systems should be understood as a productive factor in economic development - this is a view that is becoming increasingly popular. The article proposes and substantiates the methodology for assessing the level of social security. Thus, the author constructed a step-by-step calculation of the level of social security by calculating twenty-five indicators. Indicators cover the social sphere in various ways. The construction of the system of indicators was carried out by the author taking into account the stimulating function of social risk. The effects, benefits and benefits of social protection can be enhanced if implemented in conjunction with complementary policies such as improving health and education coverage and quality, improving sanitation and infrastructure, promoting economic productivity and the formal labor market, and promoting industrialization, innovation. and technical changes. The approach to development planning is to strengthen cross-sectoral interventions and strengthen multidimensional impact in Ukraine in terms of social security.

Key words: social risk, social security, social protection, level of social security.

Постановка проблеми. Сучасні соціально-економічні перетворення є джерелом викликів та проблем для систем соціального забезпечення, що спричиняє навіть у деяких високорозвинених країнах зміщення «центру ваги» діяльності, пов'язаної із захистом умов життя, в бік техніки забезпечення, що фінансується централізовано з державного бюджету. Однак у часи економічної кризи таке рішення доступне лише небагатьом. У бідніших

країнах, щоб урятувати ситуацію, ми маємо справу зі зростаючою спокусою комерціалізації сфери соціального забезпечення, щоб звільнити бюджет і забезпечити хоча б мінімальні можливості його функціонування, що зазвичай відбувається за рахунок поточних та потенційних бенефіціарів та ставить під сумнів ефективність системи з точки зору захисту, що розглядається як оптимальні умови життя. Тому актуалізується питання оцінення рівня соціального забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед науковців, які досліджували суть соціального ризику, можна відзначити праці А. Вілдавскі, Е. Гідденса, К. Дейка, М. Дугласа, Е. Лібанової, Н. Лумана, В. Надраги, О. Новікової, У. Садової, Л. Семів, П. Словіка, Н. Романюка, М. Фуко та ін. Дослідженням проблеми якості життя населення займалися такі відомі науковці, як О.С. Власюк, А.М. Колота, С.О. Корецька, Е.М. Лібанова, М.С. Татаревська, Р.І. Теслюк, Ф.В. Узунов, І.Б. Швець та ін. Проте недостатньо розкритим залишається питання побудови методології визначення рівня соціального забезпечення.

Мета статті – визначити і обґрунтувати методологію оцінювання рівня соціального забезпечення за допомогою розрахунку системи показників.

Виклад основного матеріалу. За умови дослідження сфери соціального захисту необхідно вибрати базові показники, що характеризують його ефективність. Одним із таких базових показників, як показник процвітання суспільства, є валовий внутрішній продукт. Валовий внутрішній продукт (далі – ВВП) – це центральна кількість, яка вказує загальну вартість усіх товарів (товарів і послуг), вироблених протягом періоду в межах національних кордонів економіки. ВВП визначається за трьома аспектами: джерелом, розподілом та використанням. З моменту свого запровадження ВВП став домінуючим показником вимірювання макроекономічного багатства. Економічне зростання чи криза насамперед вимірюються цим показником. Окрім того, визначення рівня ефективності соціального захисту є поняттям суб'єктивним і залежить від багатьох факторів. Переваги для комплексного оцінювання соціального забезпечення є подвійними:

І. Комплексне оцінювання може виміряти додаткові переваги синергії та висвітлити складні компроміси в поєднанні декількох ініціатив, необхідних для створення оптимального соціального забезпечення;

ІІ. Комплексне оцінювання охоплює весь спектр переваг, уникаючи недооцінки, пов'язаної з випробуваннями, що стосуються одного сектора/ одного результату.

Таким чином, оскільки соціальне забезпечення – це система взаємопов'язаних елементів, діяльність яких спрямована на виконання завдань соціальної політики держави, необхідним є розроблення системи оцінювання її ефективності.

Типи використовуваних на тепер індикаторів сильно фокусуються на вимірюванні кількості на вхідному та вихідному рівнях. Це відбувається за рахунок орієнтованих на результати показників, які би відображали результати та наслідки соціального захисту і вимірювали якість соціального захисту.

Хоча вибір показників не стільки політичний, скільки технічний, є складні обмеження даних, які впливають на вибрані типи індикаторів, і це частково пояснює дисбаланс показників щодо кількісних входів та результатів. Існує обмежена порівняльність та сумісність із точки зору показників соціального захисту, якими користуються різні установи.

Проте на практиці існує велика кількість показників оцінення ефективності соціальної політики, й умовно можна їх розподілити на кількісні та якісні.

Слід урахувати й той факт, що необхідно побудувати інтегральне оцінення соціального забезпечення держави, регіону, області. Нами пропонується врахування 25 показників, які найширше можуть охарактеризувати рівень соціального забезпечення.

У випадках надзвичайної складності проблеми, її новизни, недостатності наявної інформації, неможливості математичної формалізації процесу вирішення доводиться звертатися до рекомендацій компетентних фахівців, що прекрасно знають проблему, – до експертів. Їхні рішення задачі, аргументація, формування кількісних оцінок, обробка останніх формальними методами дістали назву методу експертних оцінок. Для дослідження таких багатокритеріальних процесів на практиці використовуються методи ранжування. Оскільки йдеться про два типи показників – розрахункові та оціночні, то встановимо, що розрахункові є такими, розрахунок яких є можливим за відповідними математичними формулами, проте оціночні показники характеризуються такими параметрами:

- так (є в наявності, завжди, в повному обсязі) – 4;
- зазвичай (в основному, досить повно) – 3;
- рідко (в окремих випадках) – 2;
- ні (ніколи, ні в яких випадках) – 1.

Ураховавши думки експертів, встановлюємо ранги для показників (табл. 1).

З метою встановлення значень виокремлених показників використаємо метод показників вагових показників локальних критеріїв. Використаємо метод індивідуального підходу до розрахунку вагових коефіцієнтів локальних критеріїв, що входять до складу інтегральних критеріїв, використовуваних для порівняльної оцінки альтернативних варіантів, їх ранжування.

Таблиця 1

Проранжовані дані

Ранг	Показник		Значення							
1	I ₃	Коефіцієнт ефективності фінансування соціального забезпечення	Рівне 100%	100%–80%		80%–50%		Менше 50%		
2	I ₆	Показник зайнятості	Менше 50%	80%–50%		100%–80%		Рівне 100%		
3	I ₉	Показник співвідношення зайнятого населення до непрацюючого населення	Менше 2	Рівне 2–3		Рівне 3–5		Більше 5		
4	I ₅	Коефіцієнт заміщення доходів	Менше 50%	80%–50%		100%–80%		Рівне 100%		
5	I 23	Коефіцієнт співвідношення мінімальної заробітної плати до середньої	Більше 50%	33%–50%		33%		Менше 33%		
6	I19	Рівень освіченості громадян	Менше 50%	80%–50%		100%–80%		Рівне 100%		
7	I ₁	Показник частки витрат на соціальний захист населення	Менше 18%	Від 24% до 18%		Рівне 24%		Більше 24%		
8	I15	Рівень задоволеності якістю медичних послуг в країні	Ніколи	1	Рідко	2	Зазвичай	3	Так	4
9	I10	Стабільність законодавства у сфері соціального забезпечення	Ніколи	1	Рідко	2	Зазвичай	3	Так	4
10	I ₄	Коефіцієнт Джині	Рівне 100%	100–80%		80–50%		Менше 50%		
11	I 24	Середня тривалість життя	Менше 70 pp.	70–75 pp.		75–85 pp.		Більше 85p.		
12	I ₇	Рівень інформативності	Ніколи	1	Рідко	2	Зазвичай	3	Так	4
13	I12	Доступність до соціальних послуг та легкість в отриманні матеріального забезпечення	Ніколи	1	Рідко	2	Зазвичай	3	Так	4
14	I18	Рівень грамотності громадян	Менше 50%	80%–50%		100%–80%		Рівне 100%		
15	I11	Рівень контролю за дотриманням законодавства у сфері соціального забезпечення	Ніколи	1	Рідко	2	Зазвичай	3	Так	4
16	I16	Рівень задоволеності інфраструктурою країни	Ніколи	1	Рідко	2	Зазвичай	3	Так	4
17	I17	Рівень задоволеності якістю початкової освіти	Ніколи	1	Рідко	2	Зазвичай	3	Так	4
18	I 21	Рівень відчуття соціальної безпеки громадян	Ніколи	1	Рідко	2	Зазвичай	3	Так	4
19	I13	Показник участі громадськості у формуванні змін в соціальному забезпеченні	Менше 50%	Рівне 50%–85%		Рівне 65%–85%		Рівне 85%		
20	I 20	Рівень задоволеністю виконання вимог з безпеки праці	Ніколи	1	Рідко	2	Зазвичай	3	Так	4
21	I 22	Коефіцієнт старіння населення	Більше 20%	10%–20%		7%–10%		Менше 7%		
22	I14	Показник участі неприбуткових організацій неурядового типу в соціальному забезпеченні	Менше 35%	Рівне 35%–45%		Рівне 45%–50%		Рівне 50%		
23	I8	Показник сприйняття корупції	Менше 50%	80%–50%		100%–80%		Рівне 100%		
24	I25	Рівень соціальної інклюзії	Менше 50%	80%–50%		100%–80%		Рівне 100%		
25	I ₂	Показник соціальної мобільності	Менше 50%	80%–50%		100%–80%		Рівне 100%		

Проте в дослідженні спостерігається чотири можливих варіанти значень виділених індексів. З цієї метою відповідно до визначення критеріїв знайдемо найменше значення показника шляхом ділення максимального значення на 4. Визначивши «крайні» значення показника (максимальний і мінімальний), наступні значення виділятимемо як різницю між максимальним і мінімальним значенням (визначимо достатній рівень) та через різницю між достатнім і критичним рівнем, значення низького рівня показника.

Під час оцінювання рівня ефективності соціального забезпечення використано два види показників – це розрахункові, обчислення яких базується на статистичних показниках, та оціночні показники, які базуються на формі опитування різних стейкхолдерів системи соціального забезпечення. Тобто розрахункові показники не будуть

залежати від суб'єктивізму опитуваних, тоді як оціночні показники будуть виражати міру задоволеності відповідно до конкретного показника. Цей розрахунок може бути застосований як для різних територіальних одиниць, так для різних соціальних верств населення.

Безліч значень сукупності вибраних показників характеризує безліч станів, у яких може перебувати розглянутий суб'єкт. Не завжди легко встановити, які з цих станів можливо визнати фінансово стійкими, і в якій мірі ці стани стійкі. За допомогою методики формування рейтингів із безлічі станів суб'єкта виділяються класи досить близьких один до одного станів, за яких відносини між суб'єктом і його партнерами допускають певний рівень довіри. У ці класи включаються також оцінка тенденцій очікуваної зміни стану суб'єкта, оцінка впливу майбутніх змін на відносини суб'єкта з партнерами. Виділені класи (кластери) стану суб'єкта є основою для створення шкали рейтингу – шкали, за якою дається оцінка стану суб'єкта. Таким чином, рейтингова шкала є впорядкованим перерахуванням можливих груп оцінок фінансових і виробничих станів суб'єкта. Кожне з цих станів залежить від цілого ряду показників його власної діяльності, від стану відносин з партнерами та конкурентами, від навколишнього економічного середовища в даній країні і в світовому господарстві. Модель рейтингової шкали – це модель латентної структури для багатотомних відповідей на набір тестових елементів (табл. 2).

Таблиця 2

Оцінення рівня ефективності соціального забезпечення

Назва	Сума балів	Рівень	Характеристика
Еталонний рівень ефективності AA	100–90	ВИСОКИЙ РІВЕНЬ ЕФЕКТИВНОСТІ	Соціальне забезпечення є найбільш ефективним. Це ідеальна система соціального забезпечення, здатна протистояти впливу зовнішнього середовища, де громадяни і уряд – у взаємній узгодженості. Система соціального захисту характеризується високою здатністю своєчасно і повністю виконувати зобов'язання перед громадянами. Має високий рівень стабільності й позитивні перспективи в довгостроковому періоді.
Відмінний рівень ефективності A	90–85		Ефективність соціального забезпечення перебуває на високому рівні. Заміщення доходів, рівень соціальної інклюзії є високими, характеризуються високою здатністю своєчасно і повністю виконувати зобов'язання перед громадянами. Має високий рівень стабільності й позитивні перспективи в довгостроковому періоді. Система соціального забезпечення більш піддається впливу проявів зовнішніх ризиків, хоча досить швидко може цей вплив мінімізувати.
Достатня надійність BB+	85–70	ДОСТАТНІЙ РІВЕНЬ НАДІЙНОСТІ	Ефективність соціального захисту є достатньою, характеризується здатністю своєчасно і повністю виконувати зобов'язання перед громадянами. Має достатній рівень стабільності й позитивні перспективи в короткостроковому періоді, проте більше піддається впливам прояву зовнішніх ризиків, а боротьба з наслідками їхнього прояву носить тривалий характер, вимагаючи більш конструктивних змін у соціальній політиці.
Припустима ефективність BB	70–50		Ефективність системи соціального забезпечення знаходиться на середньому рівні, характеризується припустимою здатністю своєчасно і повністю виконувати короткострокові зобов'язання перед громадянами, але уразливий до перепадів характеристик зовнішнього середовища, має місце середній рівень безробіття та тінізації в країні, містить елементи, здатні ослабити систему в майбутньому. Має прийнятний рівень стабільності.
Низький рівень надійності B	50–30	НИЗЬКИЙ РІВЕНЬ НАДІЙНОСТІ	Ефективність є низькою. Характеризується здатністю виконувати поточні зобов'язання перед громадянами в незначному обсязі та невчасно. Спостерігається соціальна, економічна та політична деструкція. Сильні прояви зовнішніх і внутрішніх ризиків, які носять характер руйнування системи загалом
Ненадійність C	Нижче 30		Система соціального забезпечення відсутня. Немає вираженої соціальної політики, рівень соціального захисту низький.

На стан розглянутого суб'єкта впливають також параметри, що важко формалізуються, наприклад, якість управлінського персоналу, рівень його підготовки, орієнтація на досягнення результату, виконання місії підприємства (якщо сама місія взагалі сформульована) тощо. Рейтингова шкала, як правило, обмежується не дуже великою, зручною для користувача кількістю станів (класів), в яких проводиться деталізація за дрібнішими рівнями, а також указуються очікувані тенденції зміни тих чи інших боків діяльності суб'єкта на перспективу.

Специфічні потреби в соціальному захисті можна поділити на три категорії, серед яких: потреба в заміщенні доходів, потреба в підтримці доходу або інші соціальні заходи (інклюзія), потреба в допомозі до моменту відновлення працездатності чи влаштування на роботи. Ступінь залежності соціального захисту від фінансового забезпечення напряму залежить від працюючого населення, для якого своєю чергою є необхідним соціальний захист від соціальних ризиків шляхом підтримування материнства та дитинства, захисту від безробіття, в період тимчасової втрати працездатності, а також в аспекті якісного медичного обслуговування.

Як визначено Міжнародною асоціацією соціального забезпечення, соціальне забезпечення може включати програми соціального страхування, програми соціальної допомоги, універсальні програми, схеми взаємної

вигоди, національні провідні фонди та інші механізми, включаючи ринкові підходи, які відповідно до національного законодавства або практики є частиною системи соціального забезпечення країни.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Сучасні світові тенденції розвитку держав вимагають постійного пошуку ідей щодо утримання конкурентних позицій на міжнародних ринках, а саме стимулювання інноваційної діяльності. Для забезпечення покращення економіко-соціального стану України та його стабільного розвитку в довготерміновому періоді слід створити сприятливі умови для інноваційної діяльності. Проте в умовах політичної дестабілізації напрями пошуку нових рушійних сил повинні стосуватися не лише забезпечення економічного прогресу країни, але й створення умов соціального розвитку держави. Таким чином, забезпечення умов сталого розвитку України вимагає використання системного підходу з метою мінімізації негативних чинників у всіх сферах держави. Зараз соціально важливе значення систем соціального забезпечення для суспільства є загальновизнаним. Однак меншою виявляється однотайність щодо економічного значення систем соціального забезпечення. Незважаючи на те, що системи соціального забезпечення слід розуміти як продуктивний фактор економічного розвитку, це погляд, який набуває все більшої популярності. Саме пошук та обґрунтування нових моделей соціального забезпечення є подальшим науковим напрямом дослідження.

Список використаних джерел:

1. Болотіна Н. Право людини на соціальне забезпечення в Україні: проблема термінів і понять. *Право України*. 2000. № 4. С. 36.
2. Косова Т.Д., Басанцов І.В. Сутність і критерії ефективності системи соціального захисту. *Фінанси України*. 2000. № 8. С. 26–32.
3. Михайловська І.М. Неліпович О.В. Система соціального захисту населення в Україні: сутність, основні складові та напрями вдосконалення. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2011. № 6. Т. 4. С. 255–260.
4. Bonilla Garcia A. Social Protection A Life Cycle Continuum Investment For Social Justice, Poverty Reduction And Sustainable Development. Geneva : International Labour Office, 2003. 57 p.
5. Людський розвиток в Україні: мінімізація соціальних ризиків : кол. монографія / за ред. Е.М. Лібанової. Київ : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України ; Держкомстат України, 2010. 496 с.
6. Beck U. World at Risk. Cambridge. Polity Press, 2010. 310 p.
7. Giddens A. Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age. Stanford, Calif. Stanford University Press, 1991. 205 p.
8. Strengthening coherence between agriculture and social protection to combat poverty and hunger in Africa 2016. FAO: офіційний сайт. URL: <http://www.fao.org/3/a-i5386e.pdf>
9. Khondker B.H. Economic Impacts of a Universal Pension in Bangladesh. Pathways' Perspectives on Social Policy, International Development, 2014. Issue № 17. P. 56.

References:

1. Bolotina H. (2000), “Pravo liudyny na sotsialne zabezpechennia v Ukraini: problema terminiv i poniat” [“ The human right to social security in Ukraine: the problem of terms and concepts”], journal *Pravo Ukrainy* [Law of Ukraine]. vol. 4., p. 36. [Ukraine]
2. Kosova T. D., Basantsov I. V. (2000) “Sutnist i kryterii efektyvnosti systemy sotsialnoho zakhystu” [“The system of social protection in Ukraine: the essence, main components and areas for improvement”], journal *Finansy Ukrainy* [Finances of Ukraine] vol. 8., pp. 26–32.
3. Mykhailovska I. M., Nelipovych O. V.(2011) “Systema sotsialnoho zakhystu naselennia v Ukraini: sutnist, osnovni skladovi ta napriamky vdoskonalennia” [“The system of social protection in Ukraine: the essence, main components and areas for improvement”], journal *Visnyk Khmelnytskoho natsionalnoho universytetu* [Bulletin of Khmelnytsky National University.]. vol. 6, t. 4., pp. 255–260.
4. Bonilla Garcia A. (2003) *Social Protection: A Life Cycle Continuum Investment For Social Justice, Poverty Reduction And Sustainable Development* Geneva : International Labour Office, 57 p.
5. Edited by Libanova E.M. (2010) *Human development in Ukraine: minimization of social risks* [Liudskyi rozvytok v Ukraini: minimizatsiia sotsialnykh ryzykiv]], Monograph, Press *In-t demohrafii ta sotsialnykh doslidzhen im. M. V. Ptukhy NAN Ukrainy; Derzhkomstat Ukrainy* Kyiv, 496 p. [Ukraine]
6. Beck U. (2010) *World at Risk*. Cambridge: Polity Press, 310 p.
7. Giddens A. (1991) *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Stanford, Calif. Stanford University Press, 205 p.
8. FAO (2016), Strengthening coherence between agriculture and social protection to combat poverty and hunger in Africa , official site. URL: <http://www.fao.org/3/a-i5386e.pdf>
9. Khondker B.H. (2014) ‘*Economic Impacts of a Universal Pension in Bangladesh. Pathways’ Perspectives on Social Policy*’, International Development vol. 17., p. 56.

Г. М. Буканов, кандидат політичних наук,
доцент, докторант кафедри менеджменту та управління
проектами Дніпропетровського регіонального інституту
державного управління Національної академії
державного управління при Президентіві України

АДМІНІСТРАТИВНО-ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ: ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИЙ І РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТИ

У статті визначено механізм державного управління у сфері формування і реалізації екологічної політики як сукупність цілей, принципів, функцій, форм, методів та інструментів, за допомогою яких держава як суб'єкт регулювання здійснює: нормативно-правове регулювання у сфері захисту довкілля; створює умови для ефективного і раціонального природокористування і відновлення екосистем; сприяє сталому розвитку держави, суспільства і територій; формує структурно-функціональне і організаційно-управлінське забезпечення контролю і моніторингу в екологічній сфері; представляє інтереси громадськості у сфері захисту життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища. Екологічна політика держави є органічною складовою частиною національної екологічної політики. Від вирішення регіональних екологічних проблем значною мірою залежить соціально-економічна стабільність в Україні. В умовах децентралізації управління та підвищення ролі соціально-економічного розвитку регіонів особливої актуальності набуває управління охороною довкілля, раціональне використання природних ресурсів та безпека життєдіяльності людини.

Проаналізовано особливості функціонування адміністративно-організаційного механізму у сфері реалізації екологічної політики. Визначено, що реалізація адміністративно-організаційного механізму державного управління у сфері охорони довкілля на регіональному рівні потребує оцінки соціального, економічного та екологічного стану окремих регіонів для підвищення ефективності впровадження і застосування системи актуальних і необхідних інструментів регулювання у сфері охорони довкілля: законодавчих (удосконалення екологічного законодавства), інформаційно-освітніх (формування екологічної свідомості й моделей екологічної поведінки споживання) та фінансово-економічних (як мотиваційно-стимулюючих) інструментів. Організаційну складову частину адміністративно-організаційного механізму реалізують органи державної влади та суб'єкти, що мають спеціальні повноваження.

Ключові слова: державна екологічна політика, механізми державного управління у сфері формування і реалізації екологічної політики, адміністративно-організаційний механізм, регіон, еколого-економічний механізм, вторинний аналіз даних.

G. M. Bukanov. Administratively-organizational mechanism of state administration in the field of forming and realization of ecological politics: national and regional aspects

In the article the mechanism of state administration is certain in the field of forming and realization of ecological politics as totality of aims, principles, functions, forms, methods and instruments by means of that the state as an adjusting subject carries out: normatively-legal adjusting in the field of defence of environment; creates terms for effective nature of the use and renewal proceeding in ecosystems; assists to steady development of the state, society and territories; forms the structural-functional and organizationally-administrative providing of control and monitoring in an ecological sphere; it is of interest public in the field of protecting of life and health of population from the negative influence predefined by contamination of natural environment. Ecological politics of the state is the organic constituent of national ecological politics. From the decision of regional ecological problems largely socially economic stability depends in Ukraine. In the conditions of decentralization of management and increase of role of socially economic development of regions of the special actuality an environment rational the use of natural resources and safety of vital functions of man acquires a management a guard.

The features of functioning of administratively-organizational mechanism are analysed in the field of realization of ecological politics. Certainly, that realization of administratively-organizational mechanism of state administration in the field of the guard of environment at regional level needs the estimation of social, economic and ecological position of separate regions for the increase of efficiency of introduction and application of the system of actual and necessary instruments of adjusting in the field of the guard of environment: legislative (improvement of ecolaw), informatively-educational (forming of ecological consciousness and models of ecological behavior of consumption) and financially economic (as a motivational – stimulant) instruments. The organizational constituent of administratively-organizational mechanism will be realized by public authorities and subjects that have the special authorities. Ecological politics at regional level comes true by means of the mechanisms sent to stimulation of development of regions. Generalizing existent determinations of concept of mechanisms in the wide understanding, it is possible to establish, that this is totality of successive actions of separate elements, facilities and methods in certain forms, that provide functioning and development of the system.

Key words: public ecological policy, mechanisms of state administration in the field of forming and realization of ecological politics, administratively-organizational mechanism, region, ecological economic mechanism, secondary analysis of data.

Постановка проблеми. В сучасних умовах актуалізації проблем управління сталим розвитком вимагає розроблення ефективної системи механізмів регулювання у сфері формування і реалізації екологічної політики, де провідну роль відіграє держава і державні органи управління. Особливого значення набуває впровадження і реалізація адміністративних і організаційних механізмів державного регулювання у сфері охорони навколишнього середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам, становленню та дослідженню реалізації екологічної політики в Україні присвячено роботи відомих науковців та фахівців, таких як: В. Андронов, Г. Білявський, В. Бугас, Б. Буркинський, О. Веклич, Д. Ветвицький, І. Драган, О. Заржицький, В. Кравців, О. Лазор, Н. Малиш, О. Мягченко, Є. Хлобистов, В. Шевчук та ін. Систематизацією та аналізом функціонування механізмів державного управління у сфері охорони довкілля займалися такі вчені, як: М. Андрієнко, О. Дзюбенко, О. Колєнов, О. Малеки, С. Ожго, А. Омаров, О. Федорчак, В. Шако та інші.

Мета статті. Метою статті є визначення особливостей реалізації адміністративно-організаційного механізму (на основі вторинного аналізу результатів соціологічних досліджень) у сфері охорони довкілля на загальнодержавному і регіональному рівнях.

Виклад основного матеріалу. Аналіз літературних джерел дозволяє стверджувати про відсутність єдиного підходу щодо трактування державної екологічної політики. Х. Марич вказує на те, що «стратегія екологічної політики має визначати не лише пріоритетні цілі та напрями, але й відповідні заходи та засоби для їх реалізації з урахуванням реального стану довкілля та тенденцій до змін у ньому, потреб соціального та економічного розвитку країни на основі фундаментальних доктринальних положень» [10, с. 190]. Л. Сергієнко, О. Дзюбенко і С. Ожго стверджують, що «державна екологічна політика є комплексом законодавчо визначених цілей і завдань, засобів та інструментів, заходів та дій органів державної влади на всіх рівнях у сфері екології та охорони навколишнього середовища, що спрямовані на збереження і відтворення, а також охорону навколишнього природного середовища [12, с. 192–193].

Наведені визначення дають підставу казати про екологічну політику як систему механізмів державного і публічного управління у сфері екології та охорони навколишнього середовища, що сприяють досягненню цілей сталого розвитку держави в цілому й окремих регіонів як соціально-еколого-економічних систем.

На думку О. Колєнова, механізмом формування та реалізації державної екологічної політики доцільно вважати сукупність цілей, принципів, функцій, форм, методів та інструментів, за допомогою яких держава (суб'єкт регулювання) впливає на об'єкти регулювання з метою збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів [8, с. 357].

С. Домбровська, В. Коврегін, А. Помаза-Пономаренко, О. Колєнов, досліджуючи державне управління з позицій соціального, економічного і екологічного розвитку, зазначають, що механізмом формування державного управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем є комплекс методів та інструментів державного впливу у сфері охорони навколишнього середовища, раціонального природокористування, розвитку «зеленої» економіки і покращення добробуту громадян [5, с. 43].

Таким чином, механізм державного управління у сфері формування і реалізації екологічної політики можна визначити як сукупність цілей, принципів, функцій, форм, методів та інструментів, за допомогою яких держава як суб'єкт регулювання здійснює: 1) нормативно-правове регулювання у сфері захисту довкілля; 2) створює умови для ефективного і раціонального природокористування і відновлення екосистем; 3) сприяє сталому розвитку держави, суспільства і територій; 4) формує структурно-функціональне й організаційно-управлінське забезпечення контролю і моніторингу в екологічній сфері; 5) представляє інтереси громадськості у сфері захисту життя і здоров'я населення від негативного впливу та забруднення.

Проблема класифікації і типологізації механізмів державного управління в системі наук про управління стоїть досить гостро, тому не має єдиної думки щодо усталеної сукупності управлінських механізмів. Так, О. Колєнов виокремлює такі механізми формування та реалізації державної екологічної політики в Україні: політико-адміністративний, інституційно-правовий, організаційний, фінансово-економічний, інформаційно-освітній [8, с. 357].

М. Андрієнко, В. Шако за функціональною ознакою механізми реалізації державної екологічної політики поділяють на основні: організаційний, правовий, економічний; і допоміжні: кадровий, інформаційний та громадського впливу, які спираються переважно на регулятивне екологічне національне й міжнародне законодавство, стандарти і норми [3, с. 48].

А. Омаров до основних державно-управлінських механізмів екологічної безпеки держави відносить: 1) фінансово-економічний механізм екологічної безпеки; 2) організаційний механізм – державну систему екологічної безпеки держави; 3) технологічні механізми забезпечення екологічної безпеки держави; 4) правовий механізм забезпечення екологічної безпеки держави; 5) інформаційний механізм забезпечення екологічної безпеки [11, с. 3]. Л. Сергієнко, О. Дзюбенко і С. Ожго виокремлюють правовий, економічно-фінансовий,

інформаційно-комунікаційний та інституційний механізми державного управління у сфері реалізації екологічної політики [12]. О. Малеки зосереджує увагу на таких механізмах управління, як екологічний моніторинг, фінансово-економічний механізм, публічно-приватне партнерство, екологічна освіта [9]. Таким чином, можна виділити такі механізми державного управління у сфері формування і реалізації екологічної політики: 1) нормативно-правовий; 2) адміністративно-організаційний; 3) фінансово-економічний; 4) інформаційно-комунікаційний; 5) інституційний.

Адміністративно-організаційний механізм державного управління у сфері формування і реалізації екологічної політики включає два складники: організаційний і адміністративний. Деякі науковці виділяють окремо організаційно-економічний механізм державного управління у сфері реалізації екологічної політики. Причому В. Загорський пише: «Організаційно-економічний механізм управління складними організаційними системами – це взаємозалежна сукупність таких основних елементів, як: форми і методи економічного управління з мотивацією систем стимулювання; форми та методи тактичного й оперативного управління; важелі та методи формування системи керуючих параметрів з елементами самоналаштування (самоорганізації); система обґрунтованих обмежень фінансового й адміністративного спрямування; інформаційна система формування законодавчо-правової та нормативної бази управлінських рішень» [7, с. 230]. Адміністративні механізми здебільшого мають дозвільний та контролюючий характер. Велику роль вони відіграють у контексті забезпечення раціонального природокористування. Серед адміністративних механізмів державного регулювання у сфері реалізації екологічної політики найбільш поширеними у вітчизняній і міжнародній практиці, на думку Р. Білоскурського, є такі: 1) просторово-функціональне структурування ландшафтів із зонуванням територій; 2) дозволи і ліцензії на природокористування ресурсами; 3) норми, стандарти, квоти; 4) екологічна сертифікація, маркування споживчої продукції, в тому числі щодо виробництва екологічно чистої продукції; 5) санкції (обмеження, зупинення і припинення діяльності; 6) договірне регулювання: договори, концесії; угоди про використання природних ресурсів з наступним їх відновленням; договори співпраці в екологічній сфері (міждержавні, міжрегіональні, міжмуніципальні); 7) митне регулювання; 8) програмні нормативи: баланси; організаційні форми [4, с. 17–19]. При цьому зазвичай формування завдань механізму адміністративного забезпечення екологічної політики відбувається з урахуванням того, що їх подальша реалізація є прерогативою державних органів.

Отже, основними функціональними завданнями адміністративно-організаційного механізму державного управління у сфері формування і реалізації екологічної політики є: 1) розроблення основних засад (стратегії) державної політики, програм, планів з питань сталого розвитку, зміни клімату, формування екомережі, захисту територій і населення від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру тощо; 2) забезпечення ефективного попередження і здійснення контрольно-наглядової діяльності за шкідливими для довкілля і здоров'я чинниками; 3) створення умов для реалізації кадрового, матеріально-технічного, інформаційного напрямку діяльності суб'єктів відносин у сфері реалізації екологічної політики на національному, регіональному і місцевому рівнях; 4) ведення державних кадастрів та облік об'єктів природного капіталу держави; 5) створення системи державних інституцій, покликаних безпосередньо вести природоохоронну діяльність і нагляд за станом навколишнього середовища.

Для виявлення особливостей державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні і шляхів удосконалення функціонування механізмів державного управління у сфері охорони довкілля було застосовано метод вторинного аналізу результатів соціологічних досліджень.

На сучасному етапі модернізації системи державного управління у сфері охорони навколишнього середовища ефективність екологічної політики дещо підвищується, на чому наголошують, наприклад, такі науковці, як М. Андрієнко, В. Шако, Г. Балюк, А. Омаров, О. Малеки та інші. Але існує багато проблем у сфері практичної реалізації стратегічних напрямів екологічної політики як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні. Так, за даними соціологічного дослідження «Базове дослідження стану та напрямів розвитку екологічної політики України та перспектив посилення участі організацій громадянського суспільства в розробленні та впровадженні політик, дружніх до довкілля» (2019 р.) представники реально діючих громадських організацій з проблем охорони довкілля визначили певні проблеми, що впливають на якість та інклюзивність екологічної політики в Україні (за результатами фокус-груп) [1]: відсутність ефективної системи державного екологічного контролю; неефективність влади в еконапрямі та відсутність екологічних пріоритетів; відсутність державної підтримки у сфері екологічної освіти на всіх рівнях; корупція на всіх рівнях влади щодо вирішення екологічних питань; протиріччя в законодавстві, неузгодженість, нерегульованість; неспроможність правоохоронних органів забезпечити виконання природоохоронних законів суб'єктами господарювання; нецільове використання коштів із фондів охорони навколишнього природного середовища; невідповідність українського екологічного законодавства європейським стандартам; недостатній рівень фінансування будь-яких природоохоронних програм.

На рис. 1 представлено найбільш прийнятні способи вирішення екологічних проблем (за результатами дослідження «Екологічний портрет громадянина України: порівняння з ЄС та рекомендації» [6].



Рис. 1. Найбільш ефективні способи вирішення екологічних проблем, на думку громадян

Джерело: [6]

Провідними й затребуваними інструментами реалізації адміністративно-організаційного механізму в залежності від регіону є (у порівнянні статистично значимих відмінностей між регіонами): 1) Західний регіон – інформаційні, освітньо-навчальні й законодавчі інструменти регулювання, що сприяють формуванню соціальних практик екологічної поведінки населення; 2) Північний регіон – застосування інструментів санкційного характеру на основі закріплених законодавчих норм; 3) Східний регіон – фінансові інструменти регулювання; 4) Південний регіон – освітньо-навчальні й фінансові інструменти; 5) Центральний регіон – застосування інструментів санкційного характеру на основі закріплених законодавчих норм і екологічне оподаткування.

Щодо ефективності Уряду у сфері охорони довкілля 66% громадян України вважають, що національна влада робить недостатньо для охорони довкілля, а згідно з результатами порівняльного соціологічного дослідження, проведеного О. Стегнієм серед населення, визначено роль різних суб'єктів соціального управління у сфері охорони навколишнього середовища [2] в залежності від регіону. Результати представлено на рис. 2.

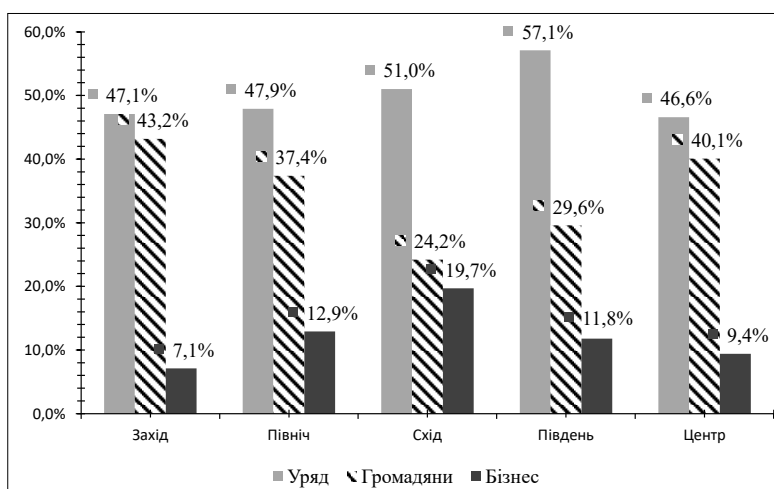


Рис. 2. Уявлення про суб'єкта відповідальності за забруднення природного середовища і вирішення екологічних проблем

Джерело: [2]

Згідно з результатами дослідження відповідальність за забруднення природного середовища і вирішення екологічних проблем повинні нести (у порівнянні статистично значимих відмінностей): уряд (Південний і Східний регіони – 57% і 51% відповідно), громадяни (Західний, Центральний і Північний регіони – 43%, 40% і 37%) і бізнес (Східний регіон – майже 20%).

Отже, реалізація адміністративно-організаційного механізму державного управління у сфері охорони довкілля на регіональному рівні потребує оцінки соціального, економічного та екологічного стану окремих регіонів для підвищення ефективності впровадження і застосування системи актуальних і необхідних інструментів регулювання у сфері охорони довкілля, насамперед законодавчих (удосконалення екологічного законодавства), інформаційно-освітніх (формування екологічної свідомості й моделей екологічної поведінки споживання) та фінансово-економічних (як мотиваційно-стимулюючих) інструментів.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Механізм державного управління у сфері формування і реалізації екологічної політики виступає як система інструментів, функціональними завданнями якої є: нормативно-правове регулювання у сфері захисту довкілля; структурно-функціональне й організаційно-управлінське забезпечення контролю і моніторингу в екологічній сфері; сприяння сталому розвитку держави, суспільства і територій.

Основними механізмами державного управління у сфері формування і реалізації екологічної політики виділено: нормативно-правовий; адміністративно-організаційний; фінансово-економічний; інформаційно-комунікаційний; інституційний, на вдосконалення і відтворення яких впливають: регіональна специфіка державного управління; державно-приватно-громадське партнерство в управлінні охороною довкілля; євроінтеграційні орієнтири екологічного розвитку на національному і регіональному рівнях.

Реалізація адміністративно-організаційного механізму державного управління у сфері охорони довкілля сьогодні стикається з багатьма проблемами: 1) стратегічні напрями реалізації екологічної політики мають переважно декларативний характер, а в площині її практичного втілення не відповідають критеріям ефективності; 2) інституційна і законодавча неузгодженість у сфері охорони навколишнього середовища сприяє поширенню корупційних практик і розбалансованості еколого-економічного розвитку держави.

Перспективним напрямом подальших досліджень є аналіз сучасного стану реалізації інституційного механізму державного управління у сфері екологічної політики з урахуванням специфіки регіонального розвитку України.

Список використаних джерел:

1. Аналітичний звіт «Базове дослідження стану та напрямів розвитку екологічної політики України та перспектив посилення участі організацій громадянського суспільства у розробці та впровадженні політик, дружніх до довкілля» (період: 2018 – січень 2019) на замовлення Міжнародного фонду «Відродження» / дослідницька група С.А. Матус та ін. Київ, 2019. URL: https://www.irf.ua/wp-content/uploads/2019/12/baseline-research_report_publishing-dec-2019.pdf
2. Аналітичний звіт «Уявлення населення України про сталий розвиток». 2017 р. URL: https://issuu.com/undpukraine/docs/zvit_web_version_for_website
3. Андрієнко М.В., Шако В.С. Механізми реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 18. С. 47–53.
4. Білоскурський Р.Р. Механізми державного регулювання в системі еколого-економічного розвитку України. *Український журнал прикладної економіки*. 2017. Том 2. Випуск 1. С. 14–27.
5. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем : монографія / С.М. Домбровська та ін. Харків : НУЦЗУ, 2017. 244 с.
6. Екологічний портрет громадянина України: порівняння з ЄС та рекомендації. Аналітичний документ. Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля», 2018. 42 с.
7. Загорський В.С. Концептуальні основи формування системи управління сталим розвитком еколого-економічних систем : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. 336 с.
8. Колонов О. Теоретичні засади механізму формування та реалізації державної екологічної політики в Україні. *Ефективність державного управління* : зб. наукових праць. 2014. Вип. 38. С. 354–360.
9. Малеки О.А. Механізми формування та реалізації державної екологічної політики в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 19. С. 96–99.
10. Марич Х. Співвідношення державної екологічної політики і екологічного законодавства України. *Підприємництво, господарство і право. Екологічне право*. 2019. № 11. С. 187–191.
11. Омаров А.Е. Управлінські механізми державної політики забезпечення екологічної безпеки. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 3 (54). С. 1–7.
12. Сергієнко Л.В., Дзюбенко О.М., Ожго С.В. Державна екологічна політика України та правовий механізм її формування і реалізації. *Економіка, управління та адміністрування*. 2019. № 3 (89). С. 191–200.

References:

1. Analitichnyy zvit «Bazove doslidzhennya stanu ta napryamiv rozvytku ekolohichnoyi polityky Ukrainy ta perspektyv posylennya uchasti orhanizatsiy hromadyanskoho suspilstva u rozrobtsi ta vprovadzhenni polityk, druzhnykh do dovkillya» (period: 2018 – sichen 2019) na zamovlennya Mizhnarodnoho fondu «Vidrodzhennya» / doslidnytska hrupa (Matus S.A., Levina H.M., Karpyuk T.S., Denyshchuk O.YU.). K., 2019. URL: https://www.irf.ua/wp-content/uploads/2019/12/baseline-research_report_publishing-dec-2019.pdf.
2. Analitichnyy zvit «Uyavlennya naselennya Ukrainy pro stalyy rozvytok» (2017). URL: https://issuu.com/undpukraine/docs/zvit_web_version_for_website.
3. Andriyenko M.V., Shako V.S. Mekhanizmy realizatsiyi derzhavnoyi ekolohichnoyi polityky na rehionalnomu rivni. Investytsiyi: praktyka ta dosvid. 2017. № 18. S. 47-53.
4. Biloskursky R.R. Mekhanizmy derzhavnoho rehulyuvannya v systemi ekoloho-ekonomichnoho rozvytku Ukrainy. Ukrayinskyy zhurnal prykladnoyi ekonomiky. 2017. Tom 2. Vypusk 1. S. 14–27.
5. Dombrovska S.M., Kovrehin V.V., Pomaza-Ponomarenko A.L., Kolyenov O.M. Derzhavne upravlinnya u sferi bezpeky sotsialno-ekoloho-ekonomichnykh system : monohrafiya. KH. : NUTSZU, 2017. 244 s.
6. Ekolohichnyy portret hromadyanyna Ukrainy: porivnyannya z YS ta rekomendatsiyi. Analitichnyy dokument. Resursno-analitichnyy tsentr «Suspilstvo i dovkillya», 2018. 42 s.
7. Zahorsky V.S. Kontseptualni osnovy formuvannya systemy upravlinnya stalym rozvytkom ekoloho-ekonomichnykh system : monohrafiya. Lviv : LRIDU NADU, 2018. 336 s.
8. Kolyenov O. Teoretychni zasady mekhanizmu formuvannya ta realizatsiyi derzhavnoyi ekolohichnoyi polityky v Ukraini. Efektyvnist derzhavnoho upravlinnya: zb. naukovykh prats. 2014. Vyp. 38. S. 354–360.
9. Maleky O.A. Mekhanizmy formuvannya ta realizatsiyi derzhavnoyi ekolohichnoyi polityky v Ukraini. Investytsiyi: praktyka ta dosvid. 2017. № 19. S. 96–99.
10. Marych KH. Spivvidnoshennya derzhavnoyi ekolohichnoyi polityky i ekolohichnoho zakonodavstva Ukrainy. Pidpryyemnytstvo, hospodarstvo i pravo. Ekolohichne pravo. 2019. №11. S. 187–191.
11. Omarov A. E. Upravlinski mekhanizmy derzhavnoyi polityky zabezpechennya ekolohichnoyi bezpeky. Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya. 2016. 3(54). S. 1–7.
12. Serhiyenko L.V., Dzyubenko O.M., Ozhho S.V. Derzhavna ekolohichna polityka Ukrainy ta pravovyy mekhanizm yiyi formuvannya i realizatsiyi. Ekonomika, upravlinnya ta administruvannya. 2019. № 3(89). S. 191–200.

М. М. Бурик, фізична особа-підприємець,
здобувач Міжрегіональної академії
управління персоналом

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТРАНСПОРТНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

У статті на основі аналізу правового забезпечення розвитку транспортної інфраструктури, прогресу виконання задач у транспортному секторі відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2015–2020 роки сформовано ряд важливих тверджень щодо розвитку галузі. Визначено, що через правові проблеми не розвивається ринок приватно-публічних транспортних послуг. Доведено, що за період 2015–2020 років не досягнуто суттєвого результативного руху в різних сегментах транспортної інфраструктури, а проекти ключових рамкових законів перебувають на розгляді. Правові зміни характеризуються фрагментарністю, точковістю та безсистемністю у сферах безпеки, стратегічного планування, організаційно-інституційних змін. Встановлено, що проблеми правового забезпечення зумовлені невиконанням поставлених завдань щодо інтеграції нормативно-правової бази відповідно до законодавства ЄС. У статті зроблено висновок, що на приватний сектор покладено додатковий фінансовий та організаційний тягарі, а публічні органи управління розвитком транспортної інфраструктури мало задіяні у формуванні ринку якісних транспортних послуг. Основна проблема правового забезпечення – внесення змін, які посилюють тиск на діяльність організацій транспортного сектору з одночасною відсутністю впровадження суттєвих лібералізаційних, стимулюючих інструментів розвитку транспортного сектору, посилення тиску на діяльність приватного сектору через інтеграцію транспортного ринку України до ЄС. У короткостроковому періоді відсутній системний розвиток галузі, тоді як у довгостроковому періоді можна очікувати комплексну трансформацію інфраструктури транспорту.

Ключові слова: транспортна інфраструктура, правове забезпечення розвитку інфраструктури, безпека на транспорті, нормативно-правове забезпечення розвитку транспорту.

M. M. Buryk. Problems of legal support for the development of transport infrastructure

The article, based on the analysis of the legal support for the development of transport infrastructure, the progress of tasks in the transport sector in accordance with the Association Agreement between Ukraine and the EU for 2015–2020, formed a number of important statements about the development of the industry. It is determined that the market of private-public transport services is not developing legal problems. It is proved that for the period 2015–2020 no significant effective movement has been achieved in various segments of transport infrastructure, and drafts of key framework laws are under consideration. Legal changes are characterized by fragmentation, punctuality and inconsistency in the areas of security, strategic planning, organizational and institutional changes. It is established that the problems of legal support are caused by non-fulfillment of the tasks set for the integration of the regulatory framework in accordance with EU legislation. The article concludes that the private sector is burdened with additional financial and organizational burdens, and public transport infrastructure management bodies have little involvement in shaping the market for quality transport services. The main problem of legal support is the introduction of changes that increase the pressure on the activities of transport sector organizations with the simultaneous lack of implementation of significant liberalization, stimulating tools for transport sector development, increasing pressure on the private sector through integration of Ukraine's transport market. In the short term there is no systematic development of the industry, while in the long term we can expect a comprehensive transformation of transport infrastructure.

Key words: transport infrastructure, legal support of infrastructure development, transport safety, normative-legal support of transport development.

Постановка проблеми. Підвищення результативності та ефективності законодавчої бази України та інтеграція відповідно до законодавства Євросоюзу є однією з найбільш актуальних тем досліджень у науковій літературі. Підписання Угоди про асоціацію визначає трансформаційні законодавчі основи розвитку транспортної інфраструктури, зокрема частина 5 «Нормативно-правове регулювання» у сфері поштових та кур'єрських послуг, телекомунікаційних послуг, транспортних послуг та їх лібералізації. Зазначене потребує дослідження проблем правового забезпечення розвитку транспортної інфраструктури в умовах інтеграції та адаптації законодавства, нормативно-правового наближення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У науковій літературі щодо проблем правового забезпечення розвитку транспортної інфраструктури серед останніх публікацій варто виділити дослідження В.В. Гаверського [1], Е.М. Деркач [2], О. Дмитрієвої [3–4], Н.С. Ігнатової [5], О.Г. Кухарчик [8], А.В. Матвєєва [9], А. Присяжнюк [10], В. Смачила [11], Н.М. Цебенка [12] та інших науковців. Варто відмітити, що у вказаних працях фрагментарно

висвітлено проблеми правового забезпечення розвитку транспортної інфраструктури. Це пов'язано з аналізом нормативно-правової бази, що охоплює регулювання широкого предмету дослідження (наприклад, транспортного сектору загалом [2; 9; 11]), або вузького предмету дослідження (наприклад, автомобільного транспорту [1; 10]). Дослідження правового забезпечення розвитку транспортної інфраструктури [3–5; 11–12] є якісними, охоплюють аналіз вибраного предмету вивчення. Це зумовлює потребу в кількісному аналізі проблем трансформації законодавства України у вибраній області дослідження.

Мета статті полягає в ідентифікації проблем правового забезпечення розвитку транспортної інфраструктури на основі аналізу прогресу виконання задач у транспортному секторі відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2015–2020 роки.

Виклад основного матеріалу. Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС зумовило необхідність прискорення євроінтеграційних процесів загалом. Їх прискорення вимагає більш повного врахування європейського законодавства в законодавстві України, в тому числі потребує внесення змін до вже до чинних законів та погоджених законопроектів з урахуванням директив та регламентів ЄС. У зв'язку з цим розвиток господарсько-правових засад транспортної інфраструктури набуває важливого значення й досі вимагає впровадження всеохоплюючої національної транспортної стратегії України до 2020 р., що було відображено в Програмі ЄС «Підтримка впровадження транспортної стратегії України» та в Угоді про фінансування цієї Програми. Для залізничного транспорту України, в рамках реалізації зазначеної вище національної транспортної стратегії, діє Державна цільова програма його розвитку на 2010–2019 рр., яка направлена на підвищення ефективності управління та функціонування залізничного транспорту. Реалізація цієї програми повинна забезпечити залучення інвестиційних ресурсів у галузь та прискорення інтеграції національної залізниці в транспортну систему ЄС. У рамках реалізації національної транспортної стратегії в галузі авіатранспорту відбувається узгодження складників Угоди про Спільний авіаційний простір між Україною та ЄС з урахуванням змін, що відбуваються в Україні та в ЄС. У морській портовій галузі України, в межах реалізації національної транспортної стратегії та стратегії розвитку морських портів України (термін реалізації до 2038 року), наказом Державного підприємства «Адміністрація морських портів України» було затверджено проекти коротко-, середньо- та довгострокових планів розвитку морських портів країни [5].

У табл. 1 наведено результати інтеграції ринку транспортних послуг України до внутрішнього ринку ЄС відповідно до положень Угоди про асоціацію.

Таблиця 1

**Інтеграція ринку транспортних послуг України до внутрішнього ринку ЄС
відповідно до положень Угоди про асоціацію**

Сфера	Ринок	Положення УА	Передбачений УА спосіб інтеграції до ринку ЄС	Передбачений в УА час для виконання «домашнього завдання» Україною, з моменту набрання чинності / початку застосування УА
Транспортні послуги	Автомобільні	Ст. 136 УА, Додаток XXXII(1)	Можливість укладення спеціальної угоди в галузі автомобільного транспорту	7 років (до 30.10.2021 р.)
Транспортні послуги	Залізничні	Ст. 136 УА, Додаток XXXII(2)	Можливість укладення спеціальної угоди в галузі залізничного транспорту	8 років (до 30.10.2022 р.)
Транспортні послуги	Внутрішні водні	Ст. 136 УА, Додаток XXXII(5)	Можливість укладення спеціальної угоди в галузі внутрішнього водного транспорту	5 років (до 30.10.2019 р.)
Транспортні послуги	Міжнародні морські	Ст. 4(3) Додатку XVII, Доповнення XVII-5, Додаток XXXII(4)	Надання режиму внутрішнього ринку	6 років (до 31.12.2021 р.)
Транспортні послуги	Авіаційні	Ст. 137 УА	Рішення в рамках окремої Угоди про спільний авіаційний простір (САП)	Не визначено

Джерело: [7]

Незважаючи на встановлені домовленості, ринок транспортних послуг не розвивається саме через правові проблеми. Парафова на ще у 2013 році Угода про спільний авіаційний простір досі залишається не підписаною через суперечку між Великобританією й Іспанією щодо згадки про аеропорт Гібралтар у тексті угоди. Тим не менш,

уже зараз Україна в односторонньому порядку почала виконувати визначені угодою завдання. Жодного суттєвого результативного руху в інших сегментах транспорту у 2019 році не відбулось [6]; кілька проектів ключових рамкових законів (зокрема, про залізничний транспорт та про внутрішній водний транспорт) перебувають на розгляді вже в новому складі парламенту [6]. Відповідальними за трансформацію правового забезпечення інфраструктури є Міністерство інфраструктури України та Комітет ВРУ з питань транспорту та інфраструктури.

На основі даних про євроінтеграційні процеси інформаційної системи «Пульс Угоди» [7] проведемо аналіз стану інтеграції нормативно-правової бази відповідно до законодавства ЄС. За даними на Рис 1. можна зробити висновок про активізацію правових змін у 2015–2016 роках (63% та 83% завдань виконано), проте у 2017–2020 роках правові зміни вносилися фрагментарно, безсистемно.

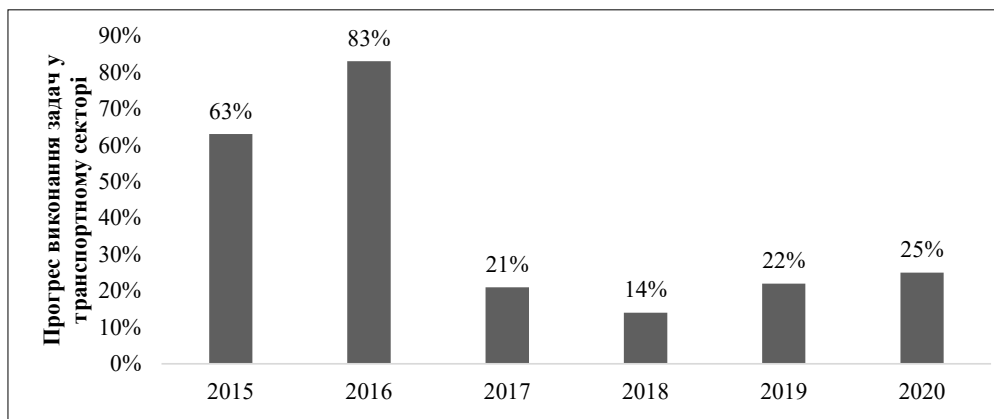


Рис. 1. Прогрес виконання задач у транспортному секторі відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, 2015–2020 роки, %

Джерело: [7]

Як свідчать дані Табл. 2, проблеми правового забезпечення виникають насамперед через терміни виконання поставлених завдань щодо інтеграції нормативно-правової бази відповідно до законодавства ЄС. Практично відсутні правові зміни у трансформації правової бази у сфері автомобільного транспорту. У 2015 році було здійснено «внесення змін до законодавства України щодо забезпечення європейського рівня безпеки під час перевезення небезпечних вантажів автомобільним, залізничним та річковим транспортом», «розроблення регуляторної бази щодо забезпечення європейського рівня безпеки під час перевезення небезпечних вантажів автомобільним, залізничним та річковим транспортом» [7]. У сфері автомобільного транспорту здійснено «забезпечення встановлення та використання пристроїв обмеження швидкості на транспортних засобах у сфері міжнародних вантажних перевезень» [7].

Таблиця 2

Динаміка прогресу виконання задач у транспортному секторі в розрізі видів транспортної інфраструктури відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, 2015–2020 роки, %

Сектор транспортної інфраструктури	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Транспортний сектор	73%	-	-	43%	-	-
Автомобільний	50%	67%	18%	10%	21%	-
Залізничний	-	83%	-	-	-	-
Морський	-	85%	0%	33%	29%	40%
Авіаційний	-	100%	-	40%	10%	-
Внутрішній водний	-	100%	50%	0%	-	0%
Поштові послуги	-	-	65%	-	-	-
Морський та внутрішній водний	-	-	0%	-	0%	-

Джерело: [7]

Друга категорія правових проблем (за даними Табл. 3) – обмеженість нормативних змін, фрагментарність. Фактично розроблення, гармонізація правових норм відбуваються точково, не зачіпаючи серйозних проблем, зокрема, проблем зношеності основних засобів, різних видів інфраструктури. Для прикладу, з 14-ти заходів у різних сферах транспортної інфраструктури жоден не виконано на 100%. При цьому всього заплановано 80 заходів у межах нормативно-правового наближення України до законодавства ЄС. Реалізовані заходи стосуються

правових вимог щодо безпеки на транспорті, цифровізації (формування електронних реєстрів), що фактично є відповідальністю власних транспортних засобів незалежно від форми власності. Отже, правові зміни зачіпають лише приватний сектор, тоді як публічні органи управління розвитком транспортної інфраструктури мало задіяні в трансформації правової системи регулювання. Правові зміни покладають додатковий фінансовий та організаційний тягарі на приватний сектор. Наприклад, нормативні вимоги щодо безпеки на різних видах транспорту зумовлюють потребу в придбанні обладнання, приладів. При цьому фінансування не забезпечується державою. Це означає, що основна проблема правового забезпечення – внесення змін, які посилюють тиск на діяльність організацій транспортного сектору, з одночасною відсутністю впровадження суттєвих лібералізаційних, стимулюючих інструментів розвитку транспортного сектору, інфраструктури зокрема. Посилення тиску на діяльність приватного сектору через інтеграцію транспортного ринку України до ЄС не супроводжується системним розвитком галузі в короткостроковому періоді. У довгостроковому періоді правові зміни 2015–2020 року можуть стати основою комплексної трансформації та розвитку інфраструктури транспорту.

Таблиця 3

Динаміка прогресу виконання задач у розвитку в розрізі виду транспортної інфраструктури відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, 2015–2020 роки, %

Сектор транспортної інфраструктури	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Автомобільний</i>						
Забезпечення встановлення та використання пристроїв обмеження швидкості на транспортних засобах у сфері міжнародних вантажних перевезень	50%	-	-	-	-	-
Внесення змін до законодавства України щодо встановлення та використання пристроїв обмеження швидкості на транспортних засобах, що використовуються для міжнародних пасажирських перевезень	-	-	30%	-	-	-
Розроблення регуляторної бази щодо встановлення та використання пристроїв обмеження швидкості руху автомобільних транспортних засобів, що використовуються для міжнародних пасажирських перевезень	-	-	0%	-	-	-
Розроблення регуляторної бази щодо встановлення градації максимальних вагових та габаритних параметрів транспортних засобів	-	-	40%	-	-	-
Створення на базі потужностей державного підприємства «Державний автотранспортний науково-дослідний і проектний інститут» науково-дослідного випробувального центру перспективних технологій безпечного, екологічно сприятливого та енергоефективного автомобільного транспорту відповідно до міжнародних технічних регламентів та директив ЄС	-	-	0%	-	-	-
Внесення змін до законодавства України щодо встановлення та використання пристроїв обмеження швидкості на транспортних засобах, що зареєстровані після 1 січня 2008 р. та використовуються для національних перевезень	-	-	30%	-	-	-
Розроблення регуляторної бази щодо встановлення та використання пристроїв обмеження швидкості руху автомобільних транспортних засобів, що зареєстровані після 1 січня 2008 р. та використовуються для національних перевезень	-	-	0%	-	-	-
Створення Єдиного державного електронного реєстру автомобільних перевізників	-	-	30%	-	-	-
Розроблення нормативно-правової бази щодо використання тахографів на автомобільному транспорті та періодів роботи і відпочинку під час національних перевезень	-	-	-	-	20%	-
Забезпечення встановлення та експлуатації тахографів на автомобільному транспорті	-	-	-	-	0%	-
<i>Залізничний</i>						
Розроблення та впровадження заходів щодо облаштування залізничних пунктів пропуску на кордоні з країнами ЄС для покращення руху пасажирів та вантажів	-	50%	-	-	-	-
<i>Морський</i>						
Створення інформаційної системи моніторингу надводної обстановки і руху морських суден, у тому числі внесення відповідних змін до законодавства України	-	-	-	-	-	40%
Прийняття нормативно-правового акта Мінінфраструктури щодо вимог про подвійний корпус або еквівалентну конструкцію для нафтоналивних суден	-	70%	-	-	-	-
<i>Морський та внутрішній водний</i>						
Внесення змін до законодавства України про мінімальний рівень підготовки моряків, а також запровадження електронного обліку та створення можливості для перевірки чинності документів моряків у режимі реального часу	-	-	0%	-	-	-

Джерело: складено автором на основі [7]

Інтеграція та адаптація законодавства ЄС характеризується початковим етапом правових трансформацій (Рис. 2) у таких основних напрямках: безпека, інфраструктура, стандартизація, стратегічне планування розвитку окремих видів транспортної інфраструктури, впровадження порядків, норм розвитку компетентності персоналу та інші. Для прикладу, в межах стратегічного планування відбулося: 1) розроблення Стратегії та Програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху; 2) розроблення та затвердження стратегії розвитку автомобільного транспорту; 3) розроблення та затвердження стратегії розвитку залізничного транспорту; 4) розроблення та затвердження стратегії розвитку морського транспорту; 5) розроблення та затвердження стратегії розвитку річкового транспорту; 6) розроблення та затвердження національної транспортної стратегії та інші заходи. Фактично в Україні спостерігається конвергенція державної політики управління транспортною системою, що частково включає розвиток інфраструктури, відповідно до принципів ЄС щодо формування конкурентного лібералізованого ринку якісних транспортних послуг. При цьому для забезпечення якості запроваджено лише правила «щодо якості надання поштових послуг відповідно до вимог статті 1 Глави 1, статті 19 Глави 6 Директиви 97/67/ЄС від 15 грудня 1997 р.» [7].

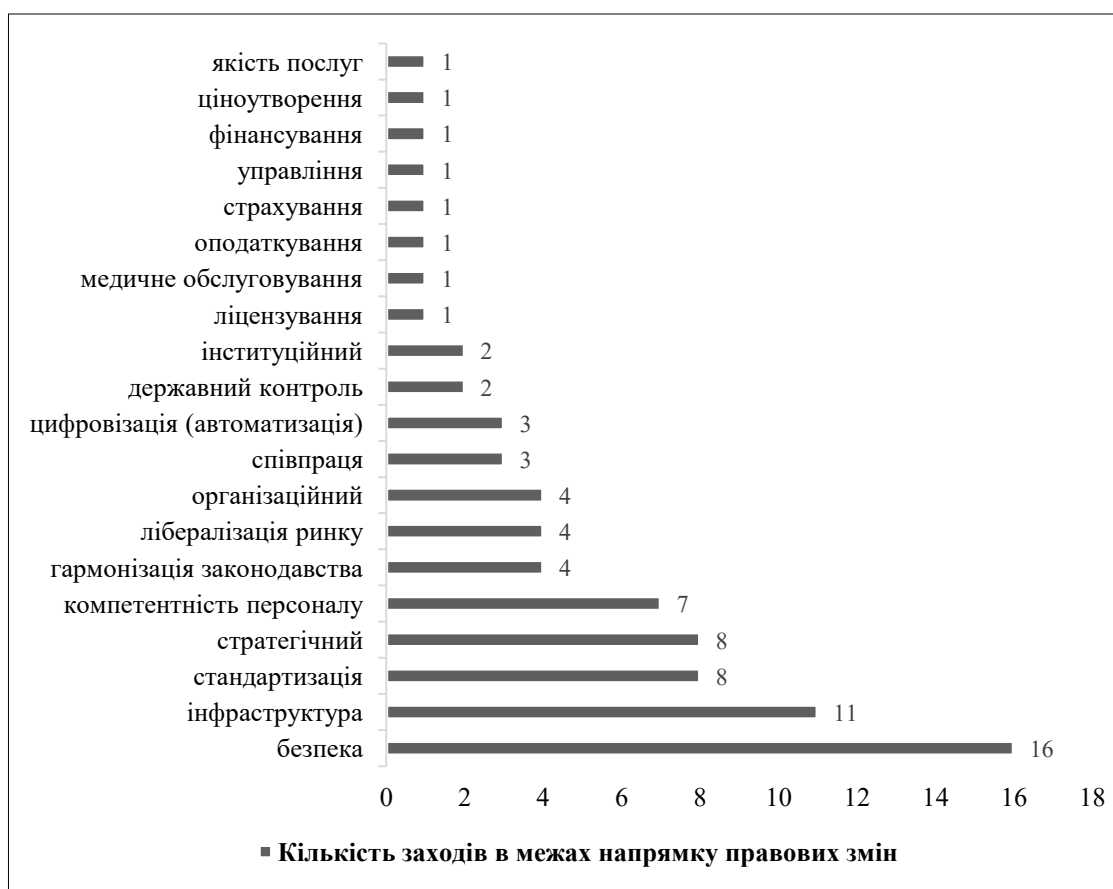


Рис. 2. Напрямок правових змін та кількість заходів у межах напрямку правових змін відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, 2015–2020 роки, одиниць

Джерело: складено автором на основі [7]

Численність та типовість законодавчих актів, які регламентують розвиток підсистем транспортної інфраструктури України, потребують консолідації, уніфікації, кодифікації у вигляді Транспортного кодексу України для забезпечення стійкості законодавчих основ та стратегічного розвитку транспортної інфраструктури України [4]. Забезпечення «тактичної інтенсифікації розвитку транспортної інфраструктури» [4] України має передбачати періодичність прийняття програмних документів строкового характеру. Наприклад, чинна Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року може слугувати типовим зразком такого документу.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Вивчення та аналіз прогресу виконання задач у транспортному секторі відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2015–2020 роки дає змогу сформулювати ряд важливих тверджень щодо розвитку транспортної інфраструктури. По-перше, через правові проблеми ринок транспортних послуг не розвивається, за період 2015–2020 років

не досягнуто суттєвого результативного руху в різних сегментах транспортної інфраструктури, а проекти ключових рамкових законів перебувають на розгляді. Активізація правових змін у 2015–2016 роках (63% та 83% завдань виконано) змінилася фрагментарністю, точковістю та безсистемністю у 2017–2020 роках, не здійснено жодних суттєвих трансформацій інфраструктури через правові зміни. По-друге, проблеми правового забезпечення виникають насамперед через терміни виконання поставлених завдань щодо інтеграції нормативно-правової бази відповідно до законодавства ЄС. По-третє, правові зміни зачіпають лише приватний сектор, покладаючи додатковий фінансовий та організаційний тягарі на приватний сектор. При цьому публічні органи управління розвитком транспортної інфраструктури мало задіяні в трансформації правової системи регулювання галузі. Основна проблема правового забезпечення – внесення змін, які посилюють тиск на діяльність організацій транспортного сектору, з одночасною відсутністю впровадження суттєвих лібералізаційних, стимулюючих інструментів розвитку транспортного сектору, посилення тиску на діяльність приватного сектору через інтеграцію транспортного ринку України до ЄС. У короткостроковому періоді відсутній системний розвиток галузі, тоді як у довгостроковому періоді можна очікувати комплексну трансформацію інфраструктури транспорту.

Список використаних джерел:

1. Гаверський В.В. Правове забезпечення контейнерних перевезень: сучасний стан та розвиток в Україні. *Lex portus*. 2017. № 3. С. 123–134.
2. Деркач Е.М. Щодо врахування європейських перспектив у правовому забезпеченні транспортної політики України. *Право*. 2017. № 76. С. 45–52.
3. Дмитрієва О. Транспортна інфраструктура як об'єкт державного регулювання. *Проблеми і перспективи розвитку підприємництва*. 2020. № 24. С. 52–60.
4. Дмитрієва О. Законодавче забезпечення розвитку транспортної інфраструктури. *Проблеми і перспективи розвитку підприємництва*. 2019. № 23. С. 31–42.
5. Ігнатова Н.С. Удосконалення транспортної інфраструктури в контексті співпраці ЄС-Україна: господарсько-правовий аналіз. 2018. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/11360/Ihnatova%20N%20S.pdf?sequence=1>
6. Інтеграція у рамках Асоціації: динаміка виконання угоди між Україною та ЄС. URL: <https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Integratsiya-u-ramkah-asotsiatsiyi-dynamika-vykonannya-Ugody-mizh-Ukrainoyu-i-YES-3-e-vydannya-1.pdf>
7. Інформаційна система «Пульс Угоди». Напрямки Угоди про Асоціацію – Прогрес виконання. URL: <https://pulse.eu-ua.org>
8. Кухарчик О.Г. Перспективи розвитку транспортних перевезень в причорноморському регіоні. *Український журнал прикладної економіки*. 2019. № 3 (3). С. 159–169.
9. Матвєєва А.В. Транспортна безпека держави як складова національної транспортної політики. *Право та інновації*. 2017. № 3. С. 30–35.
10. Присяжнюк А. Адміністративно-правове забезпечення пасажирських перевезень автомобільним транспортом в Україні : автореф. дис. ... на здоб. наук. ст. канд. юр. наук. Одеса, 2016. 26 с.
11. Смачило В. Нормативно-правове забезпечення діяльності у сфері транспорту. *Вісник Національного технічного університету «ХПІ»*. Серія: Системний аналіз, управління та інформаційні технології. 2019. № 1. С. 13–19.
12. Цебенко Н.М. Фінансові ресурси оновлення транспортної інфраструктури України. *Наукові записки Української академії друкарства*. 2017. № 1. С. 82–98.

References:

1. Gaversky, V. V. (2017), “Legal support of container transportation: current status and development in Ukraine”, *Lex portus*, vol. 3, pp. 123–134.
2. Derkach, E. M. (2017), “Regarding the consideration of European perspectives in the legal support of transport policy of Ukraine”, *Pravo*, vol. 76, pp. 45–52.
3. Dmitrieva, O. (2020), “Transport infrastructure as an object of state regulation”, *Problemy i perspektivy rozvytku pidpryyemnytstva*, vol. 24, pp. 52–60.
4. Dmitrieva, O. (2019), “Legislative support for the development of transport infrastructure”, *Problemy i perspektivy rozvytku pidpryyemnytstva*, vol. 23, pp. 31–42.
5. Ignatova, N. S. (2018), “Improving transport infrastructure in the context of EU-Ukraine cooperation: economic and legal analysis”, available at: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/11360/Ihnatova%20N%20S.pdf?sequence=1> (Accessed 4 September 2020).
6. Hromads'ka Synerhiya (2019), “Integration within the Association: the dynamics of the implementation of the agreement between Ukraine and the EU”, available at: <https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/>

uploads/2018/04/Integratsiya-u-ramkah-asotsiatsiyi-dynamika-vykonannya-Ugody-mizh-Ukrayinoyu-i-YES-3-e-vydannya-1.pdf (Accessed 4 September 2020).

7. Informatsiyna systema «Puls Uhody» (2020), “Directions of the Association Agreement – Progress of implementation”, available at: <https://pulse.eu-ua.org> (Accessed 4 September 2020).

8. Kukharchik, O. G. (2019), “Prospects for the development of transport in the Black Sea region”, *Ukrayinskyi zhurnal prykladnoyi ekonomiky*, vol. 3 (3), pp. 159–169.

9. Matveeva, A. V. (2017), “Transport security of the state as a component of national transport policy”, *Pravo ta innovatsiyi*, vol (3), pp. 30–35.

10. Prysyzhniuk, A. (2016), “Administrative and legal support of passenger transportation by road in Ukraine”, Ph.D. Thesis, Odessa State University of Internal Affairs, Odessa, Ukrainen, 26 p.

11. Smachilo, V. (2019), “Regulatory and legal support of activities in the field of transport”, *Visnyk Natsional'noho tekhnichnoho universytetu «KHPI»*. Seriya: *Systemnyy analiz, upravlinnya ta informatsiyi tekhnolohiyi*, vol. 1, pp. 13–19.

12. Tsebenko, N. M. (2017), “Financial resources for updating the transport infrastructure of Ukraine”, *Naukovi zapysky [Ukrayins'koyi akademiyi drukarstva]*, vol. (1), pp. 82–98.

Н. С. Васиньова, кандидат педагогічних наук,
доцент кафедри публічної служби та управління
навчальними й соціальними закладами
Луганського національного університету
імені Тараса Шевченка

АВТОМАТИЗАЦІЯ ДОКУМЕНТООБІГУ ЯК ОДИН ЗІ СКЛАДНИКІВ ПРОЦЕСУ ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено обґрунтуванню значущості автоматизації документообігу як одного з напрямів розвитку процесу діджиталізації публічного управління України. Зазначено, що головним складником цього процесу є впровадження електронного урядування, а одним із вагомих його інструментів – електронний документообіг, який безпосередньо впливає на оптимізацію всього процесу, оскільки створює умови для підвищення ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення підвищення якості та доступності державних послуг, перебудови відносин з населенням, подолання інформаційної нерівності та залучення громадян до участі в державних справах тощо. Наголошено, що активне запровадження та використання цифрових технологій у державних органах дозволяє повністю внести зміни в усі сфери суспільного життя і породжує таке глобальне явище, як «діджиталізація».

Авторка визначає стримувальні чинники розвитку цього явища, а саме: використання традиційних підходів до організації документообігу та сучасний стан системи електронного документообігу (СЕД) в державних органах, які потребують оновлення й удосконалення. Підкреслено важливість вирішення питань щодо автоматизації документообігу. Звернено увагу на те, що процес діджиталізації необхідно розпочинати з розгортання систем електронного документообігу із застосуванням електронного цифрового підпису.

У статті за допомогою традиційного методу аналізу документів, що містить сприйняття тексту, виокремлення смислових блоків ідей, тверджень, проаналізовано сутність поняття «діджиталізація» та запропоновано авторське визначення поняття «діджиталізація документування у сфері публічного управління».

Крім того, для реалізації мети дослідження проаналізовано фахові видання з публічного управління України за останні 3 роки, ресурси мережі Інтернет, які містять значні матеріали з проблеми автоматизації документування, впровадження СЕД, офіційні державні сайти, законопроекти, які подано на розгляд до Верховної Ради, спрямовані на розвиток політики діджиталізації та посилення державного регулювання цієї сфери, що дало змогу розглянути основні досягнення у сфері цифрової трансформації публічного управління України.

Ключові слова: діджиталізація, автоматизація документування, оцифрування, система електронного документообігу, цифрова трансформація, публічне управління.

N. S. Vasyniova. Document management automation as one of the components of the digitalization of public governance in Ukraine

The article is devoted to substantiation of the importance of document management automation as one of the directions of development of the digitalization process of public governance in Ukraine. It was noted that the main component of this process is the implementation of electronic management, and one of its significant tools is electronic document management, which directly affects the optimization of the entire process, since it creates conditions for increasing the efficiency of the activities of public authorities and local self-government bodies, ensuring improvement of quality and accessibility of public services, restructuring relations with the population, overcoming information inequality and attracting citizens to participate in public affairs, and the like. It was highlighted that the active introduction and use of digital technologies in government bodies allows complete changes in all spheres of public life and generates such a global phenomenon as «digitalization».

The author defines the constraining factors for the development of this phenomenon, namely: the use of traditional approaches to the organization of document management and the current state of the electronic document management system (EDMS) in government agencies, which need to be updated and improved. The importance of solving the issues of document management automation was emphasized. The attention was drawn to the fact that the process of digitalization must begin with the deployment of electronic document management systems using electronic digital signatures.

In the article, the essence of the concept of «digitalization» was analyzed using the traditional method of document analysis, which contains the perception of the text, as well as the allocation of semantic blocks of ideas and statements; the author's definition of the concept of «digitalization of documentation in the field of public governance» was proposed.

In addition, in order to achieve the purpose of the study, the author analyzed professional publications on public administration of Ukraine for the last 3 years, Internet resources that contain significant materials on the problem of automation of documentation, the introduction of EDMS, official state websites, bills that were submitted for consideration to the Verkhovna Rada, directed on the development of the policy of digitalization and strengthening of state regulation of this field, which made it possible to consider the main achievements in the field of digital transformation of public governance in Ukraine.

Key words: digitalization, automation of documentation, digitization, electronic document management system, digital transformation, public governance.

Постановка проблеми. Поступальний розвиток суспільства та економіки відзначається все більш зростаючою роллю цифрових та інформаційних технологій поряд зі збільшенням рівня оцифрування суспільства й більш широкого використання мережі Інтернет через традиційні та електронні засоби масової інформації, створення глобального інформаційного простору, розвиток електронного урядування, створення цифрових ринків, електронних, соціальних і економічних систем [4].

Цифрова трансформація на основі діджиталізації публічного управління – неминуче майбутнє України як частини розвинутого сучасного світу. Успішність цих змін та вплив їх на добробут українців буде залежати від того, як швидко буде здійснена така трансформація, і яких масштабів вона сягне [8, с. 143].

Головним складником цього процесу є впровадження електронного урядування, а одним із вагомих його інструментів – електронний документообіг, який безпосередньо впливає на оптимізацію всього процесу, оскільки створює умови для підвищення ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення підвищення якості та доступності державних послуг, перебудови відносин з населенням, подолання інформаційної нерівності та залучення громадян до участі в державних справах тощо. Активне запровадження та використання цифрових технологій у державних органах дозволяє повністю внести зміни в усіх сферах суспільного життя та породжує таке глобальне явище, як «діджиталізація».

Проте зазначимо, що стримувальним чинником цього явища, на нашу думку, є традиційні підходи до організації документообігу. Навіть наявний сьогодні стан системи електронного документообігу в діяльності державних органів потребує подальшого вдосконалення й розвитку.

Уважаємо, що першочерговим питанням, яке потребує вирішення, є саме автоматизація документообігу. Тому потрібно розпочинати процес діджиталізації з розгортання систем електронного документообігу із застосуванням електронного цифрового підпису.

Адже повільність чи малоефективність здійснення структурної перебудови діяльності будь-якого суб'єкта глобальної економічної системи відповідно до вимог нового технологічного укладу обертається не просто втраченою перспективою розвитку, але й призводить до повної економічної деградації, причому темпи розвитку інновацій роблять цей процес досить оперативним [6].

Якщо країни (або організації) не намагаються оновлювати свої сфери життєдіяльності технологіями та інноваціями, вони «випадають» з основних світових економічних тенденцій, тим самим лише посилюючи злидні та бідність свого населення [13].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні до питань упровадження технологій електронного урядування зверталися Ю. Соломко, В. Куйбіда, О. Карпенко, В. Наместнік [11; 5]. Вивчення проблем впровадження електронного документообігу в державних установах відображено в працях таких авторів, як М. Величків, Н. Мітрофан, Н. Кунанець [1], В. Ключевський [3] та ін. Дослідження діджиталізації та цифрових трансформацій в Україні розглянуто в студіях І. Струтинської, С. Туль [12], але вони зорієнтовані на впровадження цифрової економіки, її вплив на малий та середній бізнес. Питання діджиталізації публічного управління як складника цифрової трансформації України репрезентували Г. Разумей та М. Разумей [8].

Проте в наукових розвідках не знайшло свого висвітлення питання особливостей діджиталізації публічної сфери, запровадження електронного документообігу в контексті забезпечення діджиталізації державних структур, що зумовлює актуальність цієї теми. Якщо говорити про сутність терміна «діджиталізація», то його визначення досить дискусійне й поки що майже не вживається в українській науці.

Метою статті є з'ясування сутності поняття «діджиталізація»; обґрунтування значущості запровадження електронного документообігу як одного з напрямів діджиталізації документування та розвитку процесу діджиталізації публічного управління України.

Виклад основного матеріалу. У 2019 році в інформаційному просторі дуже активно почали обговорювати діджиталізацію, але в науковій літературі, як уже зазначено, цей термін вивчений мало.

За інтернет-джерелами, діджиталізація – це автоматизація, оцифровка даних. Експерт з діджиталізації, магістр права М. Прохоров у інтерв'ю українському радіо зазначив, що «діджиталізація – це більш вибране слово для хайпу. Насправді називається це цифрова трансформація» [14].

У своїй дисертаційній роботі [12, с. 7] С. Туль відзначає, що діджиталізація – це унікальне явище сучасності, зумовлене розвитком продуктивних сил і одночасно як процес масштабних змін у відносинах між акторами (урядом, бізнесом і соціумом у представництві його індивідуумів), що охоплює всі сфери суспільної діяльності та відбувається під впливом інтеграції цифрових технологій, даних і мережі Інтернет.

Учені Г. Разумей та М. Разумей трактують діджиталізацію публічного управління як процес докорінної зміни механізмів публічного управління загалом та діяльності державних органів зокрема, що базується на впровадженні цифрових технологій у всі аспекти діяльності та призводить до прогресивного розвитку цифрових трансформацій у країні [8, с. 141].

У нашому дослідженні в контексті публічного управління пропонуємо під діджиталізацією розуміти радикальну трансформацію державного управління, що передбачає використання digital-технологій для оптимізації всіх процесів, що призводить до розвитку цифрових трансформацій у країні.

Крім того, діджиталізація документування у сфері публічного управління передбачає оцифрування документів, запровадження інформаційно-комунікаційних технологій (інтегрованих СЕД) у діяльність державних органів, що забезпечує оптимізацію робочих процесів, підвищення продуктивності державного органу й покращення внутрішньої та зовнішньої комунікації, а також призводить до «стрибоподібного» розвитку цифрових трансформацій публічного управління країни.

У наш час в усьому світі інформаційні технології активно впроваджуються в діяльність державних установ. Підкреслимо, що й наша країна йде в цьому ж напрямі. Аналіз інформації, розміщеної на офіційних державних сайтах України (<https://niss.gov.ua/>, gov.ua, <https://www.czo.gov.ua/>), а також інформаційного агентства УНІАН, дає підстави надати такі аналітичні дані. Так, у 2019 році до системи електронної взаємодії органів виконавчої влади було підключено 193 органи влади, установи та організації. Електронна міжвідомча взаємодія натеper упроваджена в 673-х організаціях. Щоденно в системі пересилається близько 5400 електронних документів. Вагомим показником є те, що акредитацію пройшли три центри сертифікації ключів, тобто система електронного цифрового підпису є повністю структурно укомплектованою для належного функціонування.

У планах на 2020-й рік – підключити до системи не менше 300 нових абонентів, передусім за рахунок органів місцевого самоврядування, зокрема новостворених об'єднаних територіальних громад.

Також протягом цього року відбуватиметься поступовий перехід державних органів влади на європейський стандарт електронного документа, який було затверджено в кінці минулого року. Електронний документ нового формату може містити і безпосередньо текст документів, і електронні підписи всіх відомств і установ, які брали участь у його створенні. Також дасть змогу унормувати питання архівного збереження, узгодження проєктів нормативно-правових актів, укладання та підписання договорів в електронній формі.

Уже розроблена й наразі тестується система погодження проєктів нормативно-правових актів у електронному вигляді. Система також передбачає відстеження проходження актів та побудову відповідної аналітики для працівників Секретаріату Кабінету Міністрів.

Підкреслимо, що Україна увійшла в ТОП-30 країн із 115-ти в загальному рейтингу з відкритих даних Open Data Barometer за 2017 рік; отримала 43-тє місце із 126-го в рейтингу найбільш інноваційних країн відповідно до Global Innovation Index 2018 (+7 позицій з 2017 року), що забезпечує прозорість державних органів. Зокрема, натеper уже 76% органів виконавчої влади розміщують дані на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних data.gov.ua; упроваджено понад 120 загальнодержавних е-послуг та 10 тис. он-лайн зареєстрованих підприємств. Щорічне зростання ІТ-сфери зафіксовано на рівні 22%; валова додана вартість у сфері ІКТ – 4.4% ВВП [9].

Отже, в жодній сфері неможливо досягти високих темпів «життя», розвитку без упровадження інноваційно-цифрових технологій, тому система електронного документообігу має стати підґрунтям або навіть ключем до цифрової трансформації України.

Наразі зареєстровано кілька законопроєктів, поданих на розгляд до Верховної Ради [10], спрямованих на розвиток політики діджиталізації та посилення державного регулювання цієї сфери:

- Проєкт Закону про публічні електронні реєстри, метою якого є створення єдиного правового поля функціонування та інформаційної взаємодії державних, комунальних та інших реєстрів, кадастрів та інформаційних систем, запровадження єдиних вимог до їх створення, ведення, взаємодії, адміністрування, модернізації, реорганізації та ліквідації.

- Проєкт Закону про електронні комунікації, дія якого поширюється на правові відносини, пов'язані з електронними комунікаційними мережами загального користування та електронними комунікаційними послугами (у частині захисту прав споживачів послуг, зокрема споживачів з обмеженими можливостями), користуванням обмеженими ресурсами та забезпеченням конкуренції на ринку електронних комунікацій, що дозволить установити засади державного управління та регулювання у сфері електронних комунікацій.

- Проєкт Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо посилення відповідальності за умисне пошкодження, руйнування, викрадення телекомунікаційних мереж), що передбачає посилення відповідальності за злочин, передбачений ст. 360 Кримінального кодексу України, від штрафу (від 1 до 3 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) до позбавлення волі на строк від 6 до 10 років з конфіскацією майна (тоді як чинна норма передбачає штраф від 100 до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та обмеження волі на строк до 2 років).

- Проєкт закону про Національне бюро фінансової безпеки України, що передбачає створення єдиного правоохоронного органу, завданням якого буде виявлення та усунення системних загроз у сфері публічних фінансів, запобігання їх виникненню в майбутньому, а також запровадження нової моделі організації правоохоронної діяльності, керованої аналітикою, так званої моделі ILP (Intelligence Led Policing), що застосовується аналогічними підрозділами правоохоронних органів країн Європейського Союзу та ОБСЄ.

Зокрема, в Україні ухвалена й діє досить розвинута нормативно-правова база забезпечення впровадження електронного документообігу в місцевих органах виконавчої влади, яка включає регулювання інформаційної

діяльності, підходів електронного урядування, захисту інформації і, власне, електронного документообігу в місцевих органах виконавчої влади, що підтверджено результатами дисертаційної роботи В. Ключевського [3]. Крім того, Урядом затверджено план заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні, який включає завдання за певними напрямками: модернізація електронних послуг та розвиток електронної взаємодії органів державної влади, громадян і суб'єктів господарювання; модернізація державного управління за допомогою використання інформаційно-комунікаційних технологій; управління розвитком електронного урядування.

У 2019 році для інтенсивного розвитку діджиталізації в публічному управлінні створено Міністерство цифрової трансформації України, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах: цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій та технологій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації; у сфері впровадження електронного документообігу; у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; у сферах відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкосмислового доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу; у сфері надання електронних та адміністративних послуг; у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; у сфері розвитку IT-індустрії [7].

Отже, наведені дані щодо досягнень у сфері цифрової трансформації, зокрема перелік чинної законодавчої бази, законопроектів, які подано на розгляд до Верховної Ради, не є вичерпною інформацією. Якщо спиратися на тенденції розвитку технологій у публічній сфері, які набирають обертів, зрозуміло, чому за підсумками 2019 року слово «діджиталізація» стало найпопулярнішим в Україні.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Загальновідомо, що розбудова цифрової країни – це курс на економічний успіх. Однозначно про успіхи або невдачі в цій сфері поки що говорити зарано, оскільки ми перебуваємо на початковому етапі цього процесу.

Але з огляду на наведені дані можна сказати, що Україна розвивається в напрямі діджиталізації публічної сфери, активно впроваджує цифрові технології в систему документування, що дозволить значно полегшити та вдосконалити діяльність органів влади на різних її рівнях. За таких умов уже скоро публічну сферу чекатиме конкуренція нової якості – цифрова конкуренція, коли державні органи будуть «змагатися» за рівень діджиталізації, що безпосередньо буде впливати на ефективність діяльності органу, якість надання послуг тощо. Звідси випливає, що ступінь оцифрування документальних процесів – це рівень розвитку цифрової трансформації в Україні.

Крім того, можна стверджувати, що в Україні одним із пріоритетних напрямів є саме розвиток інформаційного суспільства. Зазначене вище – це достатнє підґрунтя й потужний початок діджиталізації та процесів документування в органах державної влади, зокрема публічного управління.

Перспективою подальших розвідок вважаємо вивчення досвіду зарубіжних держав, визначення найбільш результативних механізмів, digital-технологій, які можна адаптувати до сучасних умов і специфіки документування публічної сфери в Україні.

Список використаних джерел:

1. Величків М., Мітрофан Н., Кунанець Н. Електронний документообіг, тенденції та перспективи. Львів, 2010. С. 44–53.
2. Е-урядування – ключ до реформ в Україні. 2019. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/e-uryaduvannyaklyuch-do-reform-v-ukrayini>
3. Ключевський В. Механізми впровадження електронного документообігу в місцевих органах виконавчої влади : дис. ... канд. наук з держ. управ. : 25.00.02. Одеса, 2019. 288 с.
4. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства в Україні на 2018–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>
5. Куйбіда В.С., Карпенко О.В., Наместнік В.В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. Серія : Державне управління*. 2018. № 1. С. 5–10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3
6. Михайлишин Л. Зарубіжний досвід активізації інноваційної діяльності *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Ужгород, 2016. Вип. 6. С. 99–104.
7. Положення про Міністерство цифрової трансформації України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF>
8. Разумей Г.Ю., Разумей М.М. Діджиталізація публічного управління як складник цифрової трансформації України. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2 (25). С. 139–143.
9. Саєнко О. Діджиталізація державного управління та інноваційні технології – найпотужніші інструменти подолання корупції. 2018. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/oleksandr-sayenko-didzhitalizaciya-derzhavnogo-upravlinnya-ta-innovacijni-tehnologiyi-najpotuzhnishi-instrumenti-podolannya-korupciyi>
10. Сідей О. Україна у стилі digital. *Юридична газета онлайн*. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/informaciye-pravo-telekomunikaciyi/ukrayina-u-stili-digital.html> (дата звернення: 27.10.2020).

11. Соломко Ю. Електронне урядування: поняття, сутність, принципи та напрями розвитку. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 2 (55). Ч. 1. С. 135–143.
12. Туль С.І. Трансформація світового ринку праці в умовах діджиталізації : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.02. Вінниця, 2019. 20 с.
13. Цифрова адженда України – 2020 («Цифровий порядок денний» – 2020): Концептуальні засади (версія 1.0). URL: <https://uccr.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf>
14. Що таке діджиталізація – пояснює експерт. *Українське радіо*. 2019. URL: <http://www.nrcu.gov.ua/news.html?newsID=91042>

References:

1. Velychkevych M., Mitrofan N., Kunanets N. (2010), “*Elektronnyi dokumentoobih, tendentsii ta perspektyvy*” [“Electronic document management, trends and prospects”], pp. 44–53 [in Ukrainian].
2. KMU (2019), E-uryaduvannya – klyuch do reform v Ukraini [E-governance is the key to reform in Ukraine], official site. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/e-uryaduvannya-klyuch-do-reform-v-ukrayini> [in Ukrainian].
3. Kliutsevskiy V. (2019), *Mekhanizmy vprovadzhennia elektronnoho dokumentoobihu v mistsevykh orhanakh vykonavchoi vlady* [Mechanisms for implementing electronic document management in local executive bodies]: dys. ... kand. nauk z derzh. uprav. Ph.D thesis: 25.00.02. Odesa, 288 p. [in Ukrainian].
4. KMU (2018), Kontseptsiya rozvytku tsyfrovoy ekonomiky ta suspilstva v Ukraini na 2018–2020 roky [The Concept of Development of the Digital Economy and Society in Ukraine for 2018–2020], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated January 17, 2018 No. № 68-p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#n13> [in Ukrainian].
5. KMU (2019), Polozhennya pro Ministerstvo tsyfrovoyi transformatsiyi Ukrainy [Regulation on the Ministry of Digital Transformation of Ukraine], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated September 18, 2019 No. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF> [in Ukrainian].
6. Kuybida V.S., Karpenko O.V. and Namestnik V.V. (2018), “Tsyfrova vryaduvannya v Ukraini: bazovi definitsiyi ponyatiyno-katehorial'nohoaparatu”, [“Digital Governance in Ukraine: Basic Definitions of the Conceptual and Categorical Apparatus”], journal *Visnyk Natsionalnoyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezidentovi Ukrainy*. Seriya : Derzhavne upravlinnya [Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. Series: Public Administration], vol. 1, pp. 5-10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3 [in Ukrainian].
7. Mykhailishyn L. (2016), “Zarubizhnyi dosvid aktyvizatsii innovatsiinoi diialnosti” [“Foreign experience in intensifying innovation”], journal *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu* [Scientific Bulletin of Uzhhorod National University], vol. 6. pp. 99-104. [in Ukraine]
8. Razumei H. Yu. and Razumei M. M. (2020), “Didzhitalizatsiia publichnoho upravlinnia yak skladnyk tsyfrovoy transformatsiyi Ukrainy” [“Digitalization of public administration as a component of digital transformation of Ukraine”], journal *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannya*. [Public administration and customs administration], vol. 2 (25), pp. 139–143 [in Ukrainian].
9. Saienko O. (2018), “Didzhitalizatsiia derzhavnoho upravlinnia ta innovatsiini tekhnolohii – naipotuzhnishi instrumenty podolannia koruptsii” [Digitalization of public administration and innovative technologies are the most powerful tools for combating corruption]. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/oleksandr-sayenko-didzhitalizatsiya-derzhavnogo-upravlinnya-ta-innovatsiini-tehnologiyi-najpotuzhnishi-instrumenti-podolannya-korupciyi> [in Ukrainian].
10. Sidei O. *Ukraina u styli digital* [Ukraine in digital style]. *Yurydychna hazeta online*, official site. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/informatsiynne-pravo-telekomunikatsiyi/ukrayina-u-stili-digital.html>.
11. Solomko Yu. (2018), Elektronne uriaduvannya: poniattia, sutnist, pryntsyipy ta napriamy rozvytku [E-governance: the concept, essence, principles and directions of development], journal *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia* [Efficiency of public administration], vol. 2 (55). Ch. 1, pp. 135–143 [in Ukrainian].
12. Tul S. I. (2019), *Transformatsiya svitovoho rynku pratsi v umovakh didzhitalizatsiyi* [Transformation of the world labor market in terms of digitization]. Ph.D thesis: 08.00.02. Vinnytsya, 20 p. [in Ukrainian].
13. Tsyfrova adzhenda Ukrainy – 2020: Kontseptual'ni zasady (versiya 1.0) [Digital Agenda of Ukraine 2020: Conceptual Framework (Version 1.0).], 2016. URL: <https://uccr.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf> [in Ukrainian].
14. *Shcho take didzhitalizatsiia – poiasniuie ekspert* (2019). [What is digitalization – explains the expert]. URL: <http://www.nrcu.gov.ua/news.html?newsID=91042> [in Ukrainian].

Carsten Weerth, Senior Customs Officer,
Center of Customs Law and Customs Research
of the Customs Law Scholar of the
Main Customs Office Bremen/Germany

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION'S ROLE DURING THE COVID-19-PANDEMIC: DECLARATIONS, INFORMATION DISTRIBUTION, GUIDANCE AND LEADERSHIP

The worldwide spread of the SARS-CoV-2 virus from Wuhan, Hubei province, China, in 190 countries (according to WHO figures: 219 countries, territories and economic areas) represents an unprecedented threat to Global Health and Global Trade in the times of Globalization – a truly global pandemic spread. The virus triggers COVID-19 (Coronavirus disease 2019), which can range from a symptom-free course to severe respiratory syndrome (pneumonia) and affect the heart, brain and other organ systems as well (a so called multi-organ virus or micro-vascular virus).

More than 46.1 million persons were infected worldwide at the beginning of November 2020, more than 1,197,000 persons died from COVID-19 (as of 1 November 2020).

The World Customs Organization (WCO) has played and is still playing a crucial part during the COVID-19-pandemic in terms of making (joint declarations), distributing information on the customs procedures and the importance of trade facilitation in a global economic, human and public health emergency and providing guidance together with its partnering International Organizations such as the United Nations (UN), the World Health Organization (WHO), World Trade Organization (WTO) and its stakeholders (such as the ICC, IMO, IRU, UNTAD). All have in the light of the global COVID-19 pandemic joined forces and developed joined trade policies and legal online databases that are accessible freely in the internet in order to help mitigate the social and economic impact COVID-19 on the societies and World Trade and the joined declarations and the joining of forces has mostly been facilitated by the WCO. While many countries issued trade restrictions the International Organizations and business stakeholders called for free trade and trade facilitation.

This paper gives an overview of all initiatives, declarations, information and guidance and all newly emerging lists, data collections and free online databases for the global interested public and businesses. All of these items are of the utmost importance to give insight, guidance and help for states, stakeholders and businesses in a global human, public health and economic emergency. Most have been published online on the WCO internet site but some are jointly collected in newly emerging cooperation databases. These databases are constructed to give information seekers overviews about guidance and technical advice for open borders and the facilitation of cross-border trade to ensure open supply chains and the delivery of necessary goods even if borders stay mostly closed for the travel of persons. But the information and databases are also on trade restrictions due to COVID-19. Trade facilitation is the key issue in a global pandemic and the blueprints circulated for more than ten years now are adapted for the COVID-19 pandemic in 2020.

Key words: customs law, international organizations, tariff classification, harmonized system (HS) nomenclature, trade facilitation, trade restrictions, Revised Kyoto Convention, international customs law, capacity building.

Карстен Веерт. Роль Всесвітньої митної організації під час пандемії COVID-19: заяви, розповсюдження інформації, вказівки та управління

Поширення вірусу SARS-CoV-2 з міста Ухань (провінція Хубей, Китай) у 190 країнах світу (за даними ВООЗ: 219 країн, територій та економічних районів) представляє безпрецедентну загрозу для глобальної охорони здоров'я та глобальної торгівлі в часи глобалізації – по-справжньому глобальна пандемія. Вірус викликає COVID-19 (коронавірусна хвороба 2019), що може перебігати безсимптомно або супроводжуватися тяжким респіраторним синдромом (пневмонією) та уражати серце, мозок й інші системи органів (так званий поліорганный або мікроеваскулярний вірус).

Станом на 1 листопада 2020 року в усьому світі було заражено 46,1 млн осіб та понад 1 197 000 осіб померли від COVID-19.

Всесвітня митна організація (ВМО) продовжує відігравати надзвичайно важливу роль в умовах пандемії COVID-19, виражену у створенні (спільні заяви), розповсюдженні інформації про митні процедури та значущість сприяння торгівлі в глобальній економічній, суспільній надзвичайній ситуації в галузі охорони здоров'я, а також наданні вказівок разом із міжнародними партнерськими організаціями, такими як Організація Об'єднаних націй (ООН), Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ), Світова організація торгівлі (СОТ) та зацікавленими сторонами (такими як Міжнародна торгова палата (МТП), Міжнародна морська організація (ММО), Міжнародний союз автомобільного транспорту (МСАТ), Конференція ООН з торгівлі та розвитку (ЮНКТАД)). У зв'язку із глобальною пандемією COVID-19 усі вони об'єднали зусилля та розробили спільну торгову політику та інтерактивні правові бази даних у вільному доступі в Інтернеті, щоб допомогти пом'якшити соціальний та економічний вплив COVID-19 на суспільство та світову торгівлю, але переважно ВМО сприяла об'єднанню сил та виходу спільних заяв. Багато країн запровадили торговельні обмеження, тоді як міжнародні організації та представники бізнесу закликали до вільної торгівлі та сприяння торгівлі загалом.

У статті розглядаються ініціативи, заяви, інформаційні повідомлення та вказівки, нові переліки, збірки даних та інтерактивні бази даних, у вільному доступі випущені для зацікавленої громадськості та бізнесу в усьому світі.

Усе це надважливо для розуміння управління та надання допомоги країнам, зацікавленим сторонам та бізнесу в умовах світової надзвичайної ситуації в галузі охорони здоров'я. Більшість інформації опубліковано на вебсайті ВМО в Інтернеті, але децю зібрано в спільних базах даних. Вони створені для надання всім, хто шукає інформацію, відповідних вказівок та технічних консультацій щодо відкритих кордонів та сприяння транскордонній торгівлі для забезпечення відкритих ланцюгів поставок та доставки необхідних товарів, навіть якщо кордони здебільшого залишаються закритими для мандрівників. Але надані відомості також стосуються торгових обмежень через COVID-19. Питання сприяння торгівлі є ключовим у контексті глобальної пандемії, а схеми дій, якими користувалися вже понад десять років, адаптуються до умов пандемії COVID-19 у 2020 році.

Ключові слова: митне право, міжнародні організації, класифікація тарифів, номенклатура гармонізованої системи (ГС), спрощення торгівлі, обмеження торгівлі, переглянута Кіотська конвенція, міжнародне митне право, розбудова спроможності.

Introduction. The worldwide spread of the SARS-CoV-2 virus (a corona virus) from a wildlife market in the 11 million metropolis of Wuhan, Hubei province, China, in 190 countries (according to WHO figures: 219 countries, countries and economic areas) – a truly global pandemic spread – represents an unprecedented threat to global health and Global Trade in times of Globalization. The virus triggers COVID-19 (Coronavirus disease 2019), which can range from a symptom-free course to severe respiratory syndrome (pneumonia) and affect the heart, brain and other organ systems apart from the lung as well (e.g. the gut, kidneys and blood-vessels – a so called multi-organ virus or micro-vascular virus).

More than 46.1 million people were infected worldwide in the beginning of November 2020, more than 1,197,000 people died from COVID-19 (as of 1 November 2020)¹.

The situation in the different countries is dynamic and the measures taken by national and regional governments vary from week to week, from month to month². Most economies suffer strongly due to social and economic lockdowns: The world trade, the industrial production and the overall economic development slows and sometimes stops. The OECD has reported an overall drop of the global GDP in prices of about 13% for the World and of about 15% for the OECD³.

The World Customs Organization (WCO) has played a crucial role in the beginning of the COVID-19-Pandemic in creating a hub of information and guidance in this human, public health and economic emergency by bringing together its International Partners and stakeholders and issuing (joint) declarations on the importance of open borders for essential trade and trade facilitation amid an atmosphere of nationalism and closing borders.

The United Nations (UN), the World Health Organization (WHO), the Food and Agricultural Organization of the UN (FAO), the World Trade Organization (WTO), and its stakeholders such as the UN Food and Agricultural Organization (FAO), the International Maritime Organization (IMO), the International Air Transport Association (IATA), World Road Transport Organization (IRU) and the International Chamber of Commerce (ICC) have joined the WCO's forces in order to create (joint) declarations, guidance and warnings to combat the COVID-19 pandemic and the economic and social consequences of slowed or halted industrial production, lockdowns and curfews and a severely cut down global trade.

Again it is urged by all stakeholders that all medical supplies must be delivered with a high priority and the trade in essential goods such as medication and food must be upheld and ensured over borders that are closed for humans in order to stop the spread of COVID-19. INTERPOL and EUROPOL and others are warning over new criminal approaches and counterfeit products in the COVID-19 pandemic.

This paper reviews the different initiatives, co-operations, declarations, lists and databases of the International Organizations and Intergovernmental Organizations that are newly emerging and are containing info on trade restrictions and trade facilitation during the COVID-19 pandemic and crisis. All information and free online databases [71] are of the utmost importance to give insight, guidance and help in a global public health and economic emergency but mostly are pointing at the importance of trade facilitation – a topic that is not new but of the highest importance in times of a global emergency for all stakeholders to deliver medical supplies and necessary goods such as food to humans in need.

Categories of the WCO Contribution. The different contributions of the WCO can be sorted in different categories: (joint) declarations, advice and guidance, measures and Databases of collections of the declarations, reports, guidance and warnings (a warning or declaration or report or guidance may be released as press release). This paper will list them in these categories.

Method. An internet search of the WCO internet site (www.wcoomd.org) and the webpages of all relevant International Organizations, Intergovernmental Organizations and further stakeholders was conducted from the beginning of March 2020 to the end of October 2020.

¹ The situation is dynamic and can best be seen on the Johns Hopkins University Corona Dashboard, URL: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> (retrieved 1/11/2020).

² NYT, Coronavirus Map: Tracking the Global Outbreak, URL: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/world/coronavirus-maps.html> (retrieved 1/11/2020).

³ OECD, COVID-19 and international trade: Issues and actions, URL: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-international-trade-issues-and-actions-494da2fa/> (retrieved 1/11/2020).

Limitations: Although all relevant information is researched and pooled only limited organizations and stakeholders and the most relevant information can be displayed in this paper.

All results are listed as footnotes and in the list of references as original link.

Results.

1. World Customs Organization

The World Customs Organization is an inter-governmental organization with 183 member states founded as Customs-Cooperation Council in Brussels [55] The WCO offers a very detailed set of information, guidance and declarations on its dedicated webpage on COVID-19 [36] (figure 1).

The WCO lists on this same site all trade and customs restrictions by its 183 member states.

The WCO has a recommendation on natural disaster relief but this covers smaller and local events such as earthquakes, volcanic eruptions, wild fires or floods than a global pandemic [35].

The WCO has created its own guidance and lists and joint declarations together with other International Organizations – it is truly the hub for international customs policy and customs law expertise and has developed accordingly since 2008 [57].

As early as 20 March 2020 the WCO reacted and openly was pulling all internal and external strings of its global network in order to communicate sober stringent helpful messages to the customs administrations, customs officers and the general public and businesses⁴ and a guide of how to best communicate in a global crisis was also published⁵.

COVID-19 - WCO updates

On 30 January 2020 the World Health Organization (WHO) declared that the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV) constituted a Public Health Emergency of International Concern (PHEIC). On 11 March 2020 the WHO characterized the novel coronavirus disease (COVID-19) as a pandemic.

Facing this global challenge, it is expected that the movement of relief goods (supplies, medicines and medical equipment) across borders will increase dramatically in the coming weeks. Moreover, as the WHO notes in its 29 February 2020 *Updated WHO recommendations for international traffic in relation to COVID-19 outbreak*, "... restrictions may interrupt needed aid and technical support, may disrupt businesses, and may have negative social and economic effects on the affected countries." It is critical that Customs administrations continue to facilitate, not only relief goods, but goods in general, to help minimize the overall impact of the COVID-19 outbreak on our economies and societies. Customs administrations are strongly urged to establish a coordinated and proactive approach with all concerned agencies to ensure the integrity and continued facilitation of the global supply chain.

This section of the WCO web-site is designed to compile information about the instruments, tools, initiatives and databases that can be utilized in the efforts to address the various COVID-19-related challenges faced by our Members and their stakeholders worldwide

Fig. 1. WCO Special dedicated site for the COVID-19 outbreak

The WCO warned early about fake medicine and other fake goods (PPE) for COVID-19 [39], it has prepared together with the WHO customs classification guidance [53] on medical supplies and PPE [32] and it has again with the WHO prepared customs classification guidance on medicine and chemicals (INN) [33] The WCO has pooled all communications on COVID-19 in a special "Communications" section (figure 2).

In the COVID-19 pandemic the WCO and its member states also went on to online meetings and online trainings in order to practice social distancing and reduce personal contact [19].

The WCO has issued joint declarations with the WTO [43], the ICC [30], the IMO [34], the IRU [14], the OTIF/OSJD [44] and the UN-OHRLLS [46] on the importance of trade facilitation, the openness of borders and World Trade (figure 3).

Experiences of national customs authorities in the COVID-19 pandemic have been shared [4], the WCO Director-General has issued a statement of cooperation in an unique pandemic [22] and the industry is calling in its WCO Private Sector Consultative Group for open borders and fast lanes in order to secure trans-border global trade. [37] Practitioners reported on the importance of air traffic transport [26] and customs agents in a global pandemic crisis [21].

The WCO news bulletins No. 92 (June 2020) and partly No. 93 (October 2020) were dedicated in its focus on COVID-19⁶.

⁴WCO, The Global Customs community mobilizes efforts to mitigate the effects of the COVID-19 pandemic URL: <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2020/march/the-global-customs-community-mobilizes-efforts-to-mitigate-the-effects-of-the-covid-19-pandemic.aspx> (retrieved 1/11/2020).

⁵WCO, COVID-19 Crisis WCO Guidance on how to communicate during a crisis, URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/guideline/wco-guidance-on-how-to-communicate-during-a-crisis_en.pdf?la=en (retrieved 1/11/2020).

⁶WCO, WCO news No. 92 (June 2020), URL: <https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-92-june-2020/> and WCO news No. 93 (October 2020), URL: <https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-93-october-2020/> (retrieved 1/11/2020).

Communications

- [Novel coronavirus \(2019-nCoV\) outbreak](#)
- [WCO Communique regarding the Coronavirus \(COVID-19\) outbreak](#)
- [The Global Customs community mobilizes efforts to mitigate the effects of the COVID 19 pandemic](#)
- [The Global RILO Network continues to support WCO Members in times of crisis](#)
- [COVID-19 Urgent Notice: counterfeit medical supplies and introduction of export controls on personal protective equipment](#)
- [COVID-19: WCO launches an IPR CENcomm Group for data exchange on counterfeit medical supplies and fake medicines](#)
- [Greater facilities requested for ATA Carnet procedures during the COVID-19 pandemic](#)
- [Joint WCO WHO HS classification list for COVID_19 medical supplies issued](#)
- [The Private Sector Consultative Group outlines solutions to humanitarian, government and business needs amidst the COVID-19 pandemic](#)
- [WCO and UPU take action to facilitate the sharing of information on the global postal supply chain in the wake of the COVID-19 pandemic](#)
- [WHO WCO list of priority medicines and an updated joint WCO WHO HS classification list](#)
- [How to establish and utilize essential goods lists during a disaster](#)
- [WCO partners with stakeholders to launch a COVID-19 Trade Facilitation Repository](#)
- [Cambodia's Air Cargo Control Unit successfully targets fake COVID-19 test kits](#)
- [Japan supports WCO Project to Build the Capacity of Developing Countries' Customs Administrations Respond to COVID-19](#)
- [New edition of the WCO/WHO HS Classification List for COVID-19 Medical Supplies now available](#)
- [WCO Secretariat issues a Note on Support to SMEs](#)

Fig. 2. WCO Communications on COVID-19

Joint statements with partner organizations

- [WCO-WTO Joint Statement on COVID-19 related trade measures](#)
- [Joint statement WCO-IMO on the integrity of the global supply chain during the COVID-19 pandemic](#)
- [COVID-19: WCO and ICC issue joint statement and call for increased action on Customs and trade facilitation](#)
- [Joint WCO-IRU statement on responding to the impacts of COVID-19 on cross-border transport](#)
- [Joint WCO-OTIF-OSJD statement on responding to the impacts of COVID-19 on cross-border railway transport](#)
- [WCO and UN-OHRLLS call for trade and transit facilitation during the COVID-19 pandemic](#)

Letters to Members

- [Letter to WCO Members of 17 March \(members only\)](#)
- [Letter to ATA/Istanbul Conventions Contracting Parties of 20 March 2020 \(members only\)](#)
- [Joint WCO-UPU letter of 15 April 2020 \(members only\)](#)

Fig. 3. WCO Joint statements with partner organizations

Such guidance has been pooled in the section WCO instruments and tools by which the WCO and WHO have jointly issued on Customs classification guides regarding the customs tariff classification on essential medicine and medical equipment and essential lists of medicine and medical equipment. Here also the Resolution on the role of customs in international Disaster Relief, the Revised Kyoto Convention and the Convention on Temporary Admission (Istanbul Convention) are presented.



Fig. 4. WCO instruments and tools

One of the most influential reports of the WCO is its guidance of what Customs Services in member states can do to mitigate the COVID-19 economic and public health: the most influential report and working paper was the 72-page report “WCO Secretary Note: What Customs can do to mitigate the effects of the COVID-19 pandemic” (4th edition 29 May 2020) [41]. In this section the WCO member states also share their approaches of how to tackle the crisis with political measures.

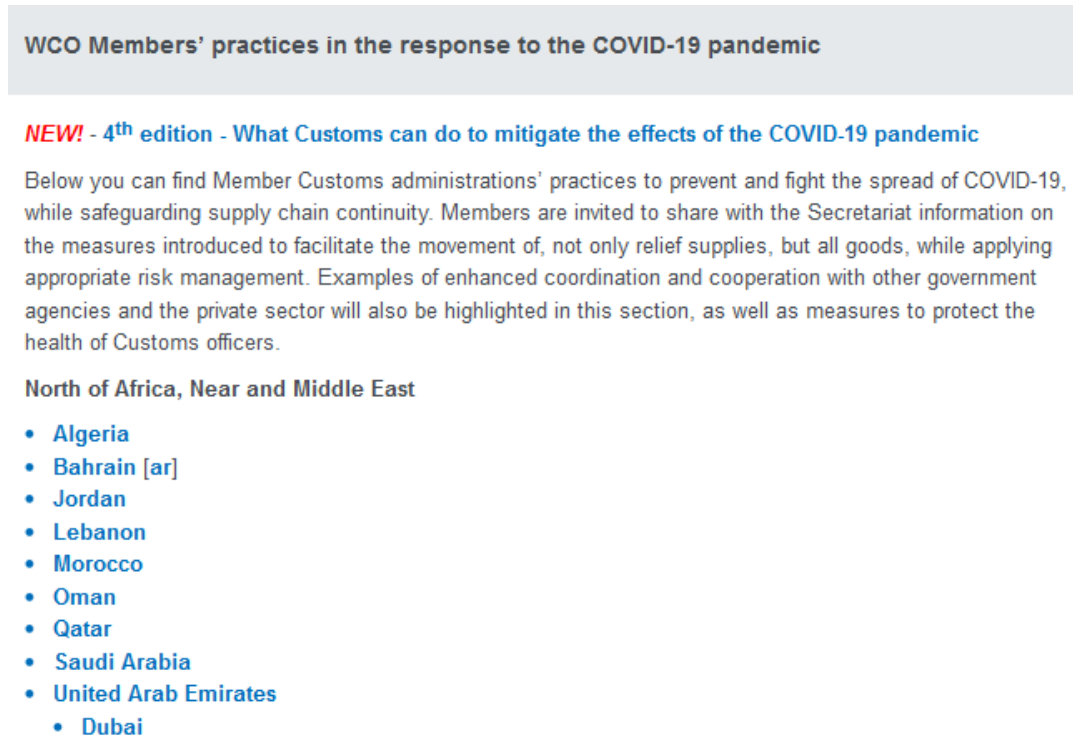


Fig. 5. WCO – Members practices in the response to COVID-19

Together with other international Organizations the WCO is pooling data in publicly available free online databases on trade facilitation: The WTO COVID-19 Trade Facilitation database (figure 6).

Organization	Description	Type of information	Focal Point (Contact details)	Go to Source
International Federation of Freight Forwarders Associations (FIATA)	Maintaining the flow of essential goods during the COVID-19 crisis Defining freight forwarding as an 'essential service', as they facilitate the movement of essential cargo during COVID-19.	Report	tang@fiata.com	Source
International Federation of Freight Forwarders Associations (FIATA)	FIATA welcomes FMC's final interpretative rule on demurrage and detention charges FIATA welcomes the US FMC new guidance on its approach to assessing the reasonableness of detention and demurrage regulations and practices of ocean carriers and marine operators	Article/Press Release	tang@fiata.com	Source
International Federation of Freight Forwarders Associations (FIATA)	Guidance on the addition of COVID-19 specific clauses in bills of lading Factors to keep in mind when considering the inclusion of a specific COVID-19 addendum to protect freight forwarders.	Report	tang@fiata.com	Source
International Federation of Freight Forwarders Associations (FIATA)	Left with abandoned goods: What's next? Guidance for freight forwarders on how to deal with abandoned goods during COVID-19 and how to mitigate losses.	Report	tang@fiata.com	Source
International Federation of Freight Forwarders Associations (FIATA)	The challenge of handling airfreight capacities in COVID-19 and beyond Addressing capacity depletion, trade imbalance, and other airfreight challenges during COVID-19	Report	tang@fiata.com	Source
International Federation of Freight Forwarders Associations (FIATA)	Container imbalances and COVID-19: Freight forwarders' role in finding solutions to the problems of today Identifying opportunities and value-added services of the freight forwarding industry, despite the challenges encountered with container imbalances during COVID-19.	Report	tang@fiata.com	Source
International Federation of Freight Forwarders Associations (FIATA)	Invoking force majeure in the COVID-19 crisis: Some practical tips Principles for freight forwarders to apply a force majeure clause, eligibility, and considerations during COVID-19.	Report	tang@fiata.com	Source
International Federation of Freight Forwarders Associations (FIATA)	FIATA invites shipping lines to adapt their practice on demurrage and detention charges during the COVID-19 crisis FIATA calls upon shipping lines and terminals to exercise restraint in their demurrage and detention charges and practices, taking into consideration COVID-19.	Article/Press Release	tang@fiata.com	Source
World Trade Organization (WTO)	TFA Database Covid-19 measures Covid-19 measures notified under the TFA	Instruments and tools	tfad@wto.org	Source

Fig. 6. WTO COVID-19 Trade Facilitation Database

In the end of June 2020 the WCO announced that the WCO is also contributing to the Global Trade Helpdesk which is re-organized in order to help tiny, small and medium businesses to overcome the COVID-19 crisis [49] (figure 7).

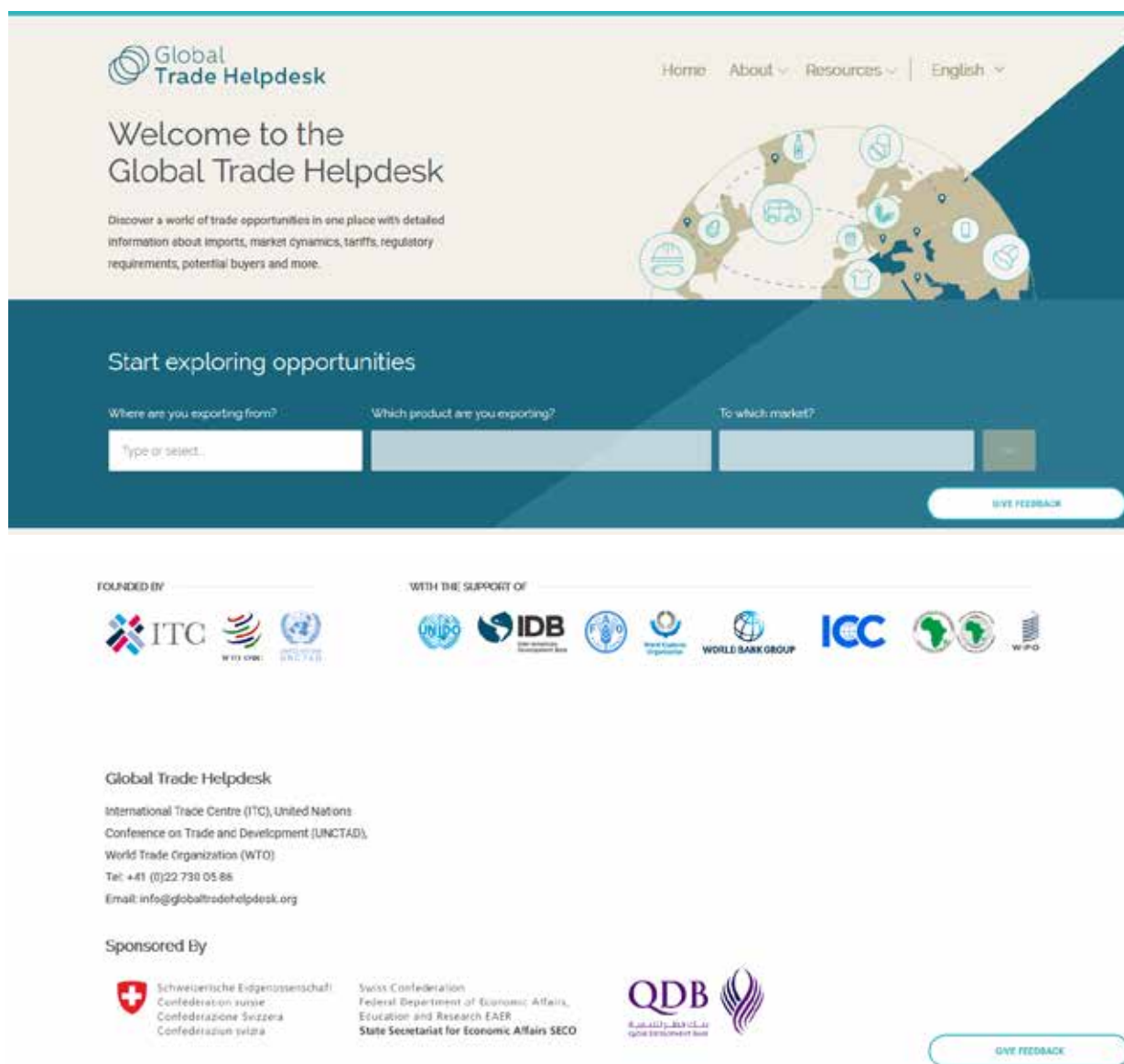


Fig. 7. ITC/WTO/UNCTAD Global Trade Helpdesk

1.1. Joint declarations with the United Nations System

The UN represents 194 nations of the World. The UN has an internet site dedicated to the COVID-19 response [61] and generally underlines that the human rights must be enforced [83], mankind must work together in order to combat COVID-19 and all humans must have access to medication and a possible future vaccine [85]. The UN-Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States (UN-OHRLLS) and other agencies have issued joint declarations with the World Customs Organization (WCO) and other stakeholders – six UN agencies have issued a joint statement with the IRU: UN-OHRLLS, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD); United Nations Economic Commission for Africa; United Nations Economic Commission for Europe; United Nations Economic Commission for Latin America; United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific [15] on the importance of open cross-border trade in particular for essential goods such as medication and food. The most important contribution of the UN and its organizations are declarations and press-releases that can be found on their homepages in the internet.

The UN uses conventional information items on its internet site to inform the general public.

1.2. Joint initiatives and guidance with the World Health Organization

The World Health Organization (WHO) formally represents 194 UN member states but also recognizes 219 countries, territories and economic entities. It is in charge of global health. The WHO has a very large coverage of COVID-19 on special dedicated internet sites [59].

The WHO has issued two COVID-19 public health warnings in its stages: On 30 January 2020 WHO declared that the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV) constituted a Public Health Emergency of International Concern (PHEIC). On 11 March 2020 the WHO characterized the novel coronavirus disease (COVID-19) as a pandemic⁷.

During the following months it issued warnings on criminals [69], cybercrime attacks [67] and offered technical guidance and lists of medical and personal protective equipment (PPE) in demand globally [68].

Together with the World Customs Organization (WCO) it repeatedly offered guidance on the legal customs classification of medical equipment, medication, chemicals and PPE (shown in the section of the WCO).

1.3. Joint declaration with the International Maritime Organization

The International Maritime Organization (IMO) is the special organization of the UN for all maritime matters and has 174 member states⁸. The IMO has a special dedicated page for COVID-19 [13]. It is in particular caring for seafarers and maritime trade and it has declared the importance of open sea ports and customs offices in this public health crisis [10] and it urges that all seafarers are allowed to go ashore, travel home and underlines the importance of crew changes [12]. The IMO has also called together with the WCO in a joint declaration for opening all customs border posts and all harbours [10].

1.4. Joint declaration with the International Road Transport Union

The International Road Transport Union (IRU) represents more than 165 individual members out of the transport sector and has its seat in Geneva/Switzerland. Together with the WCO it has published a joint declaration about the importance of road traffic in this global health crisis that urges customs authorities to hold borders open for goods and in particular critical goods by help of fast lanes (green lanes), fewer physical checks and the use of the TIR-system and electronic transit declarations (eTIR) [14]. The importance of using the TIR and eTIR system in particular for landlocked developing countries in the COVID-19 crisis was underlined in two joint declarations of the UN-system [15].

1.5. Joint declaration with the International Chamber of Commerce

The International Chamber of Commerce (ICC) is the institutional representation of more than 45 Mio. businesses in more than 100 countries and it is situated in Paris⁹. The ICC is caring in particular for the Small and Medium Businesses in the COVID-19-crisis and has called for the rescue of small and medium enterprises (SME), offers seven key tools for SME in the COVID-19 crisis¹⁰ and has developed a COVID-19 Web portal in cooperation with the WHO in order to facilitate information flows by disseminating the latest and most reliable information on the COVID-19 outbreak to businesses¹¹:

- it lists chamber action,
- policy action and
- business action.

2. Overview of all provided info by the WCO: Declarations, Lists / Databases, Guidance, Reports and Warnings

This section provides an overview of all tackled info provided by the WCO and the issued declarations, lists and databases, guidance offered, reports, warnings and press releases – (table 1).

The following table represents an overview of the different approaches of information collection and distribution by the WCO together with other International Organizations for combating COVID-19.

Table 1

Overview of all provided info by the WCO: Declarations, Lists / Databases, Guidance, Reports and Warnings by the WCO together with other international Organizations for combating COVID.19

Organization	Declaration	List/Database	Guidance	Warning
WCO	WTO, ICC, IMO, IRU, OTIF-OSJD, UN-HRLLS; WCO on SME WCO Private Sector Consultative Group	COVID-19, Trade facilitation database WCO List of national reactions on COVID-19 ITC/WTO/UNCTAD, Global Trade Helpdesk	Classification together with the WHO, List of Medical supplies together with the WHO How to communicate in a crisis, How to establish a list of essential goods during a disaster.	COVID-19 Urgent Notice Counterfeit medical supplies

⁷ WCO, COVID-19 – WCO updates, URL: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/coronavirus.aspx> (retrieved 1/11/2020).

⁸ IMO, Member States, NGOs and NGOs, URL: <http://www.imo.org/en/About/Membership/Pages/Default.aspx> (retrieved 1/11/2020).

⁹ ICC, About us, URL: <https://iccwbo.org/about-us/> (retrieved 1/11/2020).

¹⁰ ICC, COVID-19: 7 resources to help manage your small business, URL: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/covid-19-7-resources-to-help-manage-your-small-business/> (retrieved 1/11/2020).

¹¹ ICC, ICC launches COVID-19 web portal, URL: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/icc-launches-covid-19-web-portal/> (retrieved 1/11/2020).

Discussion. The WCO has played and is playing a central role in the international response of the Global trade and customs community in the COVID-19-Pandemic mainly by its cool and timely management in the global outbreak, its information distribution and guidance and in particular by help of joint declarations with some of its stakeholders.

The WCO offers very detailed and up to date information, guidance and help for all seekers and stakeholders concerning the tools to mitigate the economic and trade restrictions and foster trade facilitation during the global COVID-19 pandemic.

In particular the joint declarations with other International Organizations and stakeholders such as the WTO, IMO, IRU, ICC, OTF-OSJD and UN-HRLLS show the importance of the WCO and the smart approach of approaching stakeholder in order to produce joint declarations. Similarly the WCO has repeatedly worked together with the WHO in order to produce joint guidance on customs tariff classification on essential medical supplies and medication.

The WCO is thereby displaying not only its role as premier source of knowledge and information distribution on global customs matter and in particular during this human, public health and economic emergency a supreme stakeholder in terms of joint declarations and cooperation with other International Organizations and stakeholders.

The WCO is during this COVID-19-Pandemic relying its normal resources and terms of publishing its information distribution by help of documents and the www.wcoomd.org internet page (figures 1 to 5). The WCO is also contributing its competence to joint databases of the WTO (COVID-19 Trade Facilitation Database) and the ITC/WTO/UNCTAD (Global Trade Helpdesk) (figures 6 and 7).

One of the outcomes of the COVID-19 pandemic for International Organizations is that they should learn from each other how to best use the internet and information technology and use the best possible approaches to distribute their information.

A possible way for reaching that aim is the creation of guidance for best practices and communication in a global human emergency. And a joint effort through cooperation: some of the best interactive databases have been created by cooperation of International Organizations such as the WHO, WTO, WCO, UNCTAD. But also very adequate stand-alone databases have been created by the WHO, WTO and OECD.

The International Organizations that had experience in creating databases before used this expertise during COVID-19 to better handle information and web content.

And here the WCO can still learn from the WTO and other stakeholders on global trade.

Conclusions. The COVID-19 pandemic can in its global spread and speed of spread be compared to the 1918/1919 pandemic of the Spanish flu. Economic and social lockdowns and curfews lead to severe economic downfalls in all affected countries. In 190 states (and 219 nations or economic areas according to the WHO) more than 46 Million humans were infected officially (with a huge dark number of infections) more than 1,196,000 persons died of COVID-19 until the beginning of November 2020 (as of 1/11/2020). Lockdowns and curfews of the civil society and the economic production were issued in order to slow the spread of SARS-CoV-2/COVID-19 down, the airplane travel of persons came to a near halt. In the second wave many second lockdowns partial lockdowns or circuit-breaker lockdown try to break the speed of COVID-19-spread through the societies.

Trade restrictions for medical supplies were issued in March 2020 and the production often was halted. In times of border closures it is of the utmost importance to keep borders open for trans-national trade in order to ensure the supply of critical medical goods and personal protection equipment, medicine/chemicals and food.

In order to enable open borders and fast delivery of essential goods all nations are urged to apply the measures of trade facilitation that are advertised by the WTO, the WCO and its stakeholders since more than ten years: [56] the WTO Trade Facilitation Agreement and the WCO Revised Kyoto Convention and enable free flow of World Trade and commodities across borders (also by help of information technology and transit procedures) – a strong necessity for otherwise landlocked and least developed nations.

In fall 2020 trade restrictions shall not be issued again, many urge and argue.

The global community and the International Organizations reacted by help lists/databases and guidance or reports but also joint declarations and warnings on this unprecedented threat to global trade in the times of Globalization.

Organized crime and criminals are trying to use the need of personal protection equipment and cures to invent new cybercrime threats and produce and sell huge amounts of fake medical goods and fake corona cures.

At the beginning of the global pandemic the UN and its organizations, the WHO, the FAO, the WTO, the WCO and its stakeholders such as the ICC, the IATA, the IRU and the IMO, INTERPOL and EUROPOL but also the IMF, the OECD and the World Bank, the OECD and the UNCTAD were offering guidance and advice by help of traditional papers, reports and guidelines but also by help of a modern internet presentation and (geographical) databases that were interactive and searchable.

The WCO has given impressive proof of its outstanding position on all customs matters, Trade Facilitation and World Trade in particular during this COVID-19-pandemic. The WCO is reaching out to other International Organizations and its stakeholders in order to produce joint declarations, guidance and information for all stakeholders and displays outstanding leadership. The WCO's ways of displaying all information is of rather conventional

makeup. The WCO contributes its customs knowledge and wisdom to joint databases of the WTO (COVID-19 Trade Facilitation Database) and the ITC/WTO/UNCTAD (Global Trade Helpdesk) that are benefiting from the experience of some stakeholders in online database technology. So one of the outcomes could be that communities of practice emerge and the WCO benefits from the knowledge of other International Organizations and its stakeholders in terms of databases and information distribution. And since customs authorities are sharing their experiences on different levels during the COVID-19 pandemic (e.g. remote teaching, crisis preparedness) here also communities of practice and learning from each other should emerge.

References:

1. Akanja, Using Customs data to follow crisis trends: the experience of Niger Customs, WCO news No. 93, October 2020, 78–83.
2. Aybar, How Peru boosted its modernization process during the crisis, WCO news No. 93, October 2020, 90–93.
3. Baraja, COVID 19: Saudi Customs' experience, WCO news No. 93, October 2020, 94.
4. Dicksons, Customs in the face of COVID-19: the case of Uganda, WCO news No. 92, June 2020, 22–25.
5. FAO, Novel Coronavirus (COVID-19), URL: <http://www.fao.org/2019-ncov/en/>
6. FAO, IFPRI Food Export Restrictions during the COVID-19 crisis, URL: <https://public.tableau.com/profile/laborde6680#!/vizhome/ExportRestrictionsTracker/FoodExportRestrictionsTracker>
7. FAO, Novel Coronavirus (COVID-19), Policy Briefs, URL: <http://www.fao.org/2019-ncov/resources/policy-briefs-test/en/>
8. FAO, Novel Coronavirus (COVID-19), Keeping food and agricultural systems alive - Analyses and solutions in a period of crises - COVID-19 Pandemic, URL: <http://www.fao.org/2019-ncov/analysis/en/>
9. FAO, Novel Coronavirus (COVID-19), Answers to frequently asked questions, URL: <http://www.fao.org/2019-ncov/q-and-a/en/>
10. IMO, Customs and ports urged to maintain flow of critical goods during pandemic, URL: <http://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/Pages/12-WCO-IMO-statement.aspx>
11. Hammami, Adapting to the 'New Normal': pioneering remote Mercator scoping missions, WCO news No. 93, October 2020, 72–77.
12. IMO, IMO urges keyworker exemptions for crew changes and repatriations, URL: <http://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/Pages/09-seafarers-COVID19.aspx>
13. IMO, IMO-Page on COVID-19, URL: <http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/Coronavirus.aspx>
14. IRU, WCO and IRU joint statement on responding to the impacts of COVID-19 on cross border transport, URL: <https://www.iru.org/resources/iru-library/wco-and-iru-joint-statement-responding-impacts-covid-19-cross-border-transport>
15. IRU, UN recognises eTIR as key to combat COVID-19 impacts, URL: <https://www.iru.org/resources/newsroom/un-recognises-etir-key-combat-covid-19-impacts> IRU, IRU briefs governments on COVID-19 recovery, URL: <https://www.iru.org/resources/newsroom/iru-briefs-governments-covid-19-recovery>
16. IRU, IRU's open letter to global leaders, URL: <https://www.iru.org/resources/newsroom/irus-open-letter-global-leaders>
17. IRU, IRU open letter – Coronavirus and its impact on supply chains and mobility networks, URL: <https://www.iru.org/resources/iru-library/iru-open-letter-coronavirus-and-its-impact-supply-chains-and-mobility-networks>
18. ITC/WTO/UNCTAD, Global Trade Helpdesk, URL: <https://globaltradeshelphelpdesk.org/en>
19. Japan Customs, Japan Customs conducts online induction training for new recruits, WCO news No. 92, June 2020, 30–31.
20. Jayaratne, Customs in the face of COVID-19: the case of Sri Lanka, WCO news No. 92, June 2020, 26–29.
21. Kerjean, Customs brokers and the COVID-19 crisis, WCO news No. 92, June 2020, 44–45.
22. Mikuriya, Working with you through these challenging times, WCO news No. 92, June 2020, 17–19.
23. Rose, Seeing deeper into supply chains is key to overcoming disruptions such as COVID-19, WCO news No. 93, October 2020, 84–86.
24. Treviño, From reactivity to proactivity, for a safer and more prosperous world, WCO news No. 92, June 2020, 20–22.
25. OECD, OECD interactive global map – tackling Coronavirus (COVID-19), URL: <https://oecd.github.io/OECD-covid-action-map/>
26. Pope, COVID-19 and its impact on Customs and trade, WCO news No. 92, June 2020, 40–42.
27. UNCTAD, Coronavirus (COVID-19): News, Analysis, and Resources, URL: <https://unctad.org/en/Pages/coronavirus.aspx>
28. Voitseshchuk, Training in the time of COVID-19: Ukraine's experience, WCO news No. 93, October 2020, 87–89.

29. WCO, COVID-19 – WCO-WHO Cooperation, List of priority medicines for customs during COVID-19 pandemic – WHO Secretariats of INN Programme and EML, URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/nomenclature/covid_19/prioritization-medicines-list-during-covid_19_v9_wco_en.pdf?la=en
30. WCO, COVID-19: WCO and ICC issue joint statement and call for increased action on Customs and trade facilitation, http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2020/april/covid_19-wco-and-icc-issue-joint-statement.aspx
31. WCO, Joint WCO/WHO HS classification list for COVID-19 medical supplies issued, URL: http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2020/april/joint-wco-who-hs-classification-list-for-covid_19-medical-supplies-issued.aspx
32. WCO, HS classification reference for Covid-19 medical supplies 3.0 Edition, URL: <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2020/june/new-edition-of-the-wco-who-hs-classification-list-for-covid-19-medical-supplies-now-available.aspx>
33. WCO, HS classification reference for Covid-19 medical supplies, 2nd Edition, URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/nomenclature/covid_19/hc-classification-reference_en.pdf?la=en
34. WCO, Joint WCO-IMO statement on the integrity of the global supply chain during the COVID-19 pandemic, URL: http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2020/april/joint-wco_imo-statement-on-the-integrity-of-the-global-supply-chain.aspx
35. WCO, Resolution of the Customs-Co-Operation Council on the Role of Customs in Natural Disaster Relief, 2011, URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/resolutions/resolution_e.pdf
36. WCO, Covid-19 webpage, see URL: <https://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/coronavirus.aspx>
37. WCO, The Private Sector Consultative Group outlines solutions to humanitarian, government and business needs amidst the COVID-19 pandemic, URL: <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2020/april/the-private-sector-consultative-group-outlines-solutions.aspx>
38. WCO, What customs can do to mitigate the effect of the COVID-19 pandemic, 4th edition, URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/covid_19/covid_19-categorization-of-member-input_may-29-2020_edition-4_en.pdf?la=en
39. WCO, COVID-19 Urgent Notice: counterfeit medical supplies and introduction of export controls on personal protective equipment, URL: http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2020/march/covid_19-urgent-notice-counterfeit-medical-supplies.aspx
40. WCO, COVID-19: WCO launches an IPR CENcomm Group for data exchange on counterfeit medical supplies and fake medicines, URL: http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2020/march/covid_19-wco-launches-an-ipr-cencomm-group.aspx
41. WCO, WCO Secretary Note: What Customs can do to mitigate the effects of the COVID-19 pandemic, URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/covid_19/covid_19-categorization-of-member-input_may-29-2020_edition-4_en.pdf?la=en
42. WCO, WCO partners with stakeholders to launch a COVID-19 Trade Facilitation Repository, URL: <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2020/may/wco-partners-with-stakeholders-to-launch-a-covid-19-trade-facilitation-repository.aspx>
43. WCO, WCO and WTO join forces to minimize disruptions to cross-border trade in goods, URL: <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2020/april/wco-wto-joint-statement-on-covid-19-related-trade-measures.aspx>
44. WCO, Joint WCO-OTIF-OSJD statement on responding to the impacts of COVID-19 on cross-border railway transport, URL: <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2020/may/joint-wco-otif-osjd-statement-on-responding-to-the-impacts-of-covid-19.aspx>
45. WCO, Joint Statement on global supply chain continuity during COVID-19 pandemic, URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/press-release/2020/wco-otif-osjd_joint_statement.pdf?db=web
46. WCO, WCO and UN-OHRLLS call for trade and transit facilitation during the COVID-19 pandemic, URL: <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2020/may/wco-and-un-ohrlls-call-for-trade-and-transit-facilitation-during-the-covid-19-pandemic.aspx>
47. WCO, Joint Statement on facilitating trade and transit during the COVID-19 pandemic, URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/press-release/ohrlls_wco-joint-statement_covid_19_en.pdf?la=en
48. WCO, Completion of online training on combating the trafficking of cultural property in Africa, WCO news online 17 June 2020, URL: <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2020/june/completion-of-online-training-on-combating-the-trafficking-of-cultural-property-in-africa.aspx>
49. WCO, WCO contributes to the Global Trade Helpdesk in support of MSMEs, URL: <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2020/june/wco-contributes-to-the-global-trade-helpdesk-in-support-of-msmes.aspx>
50. WCO, 15th Annual PICARD Conference, Web Conference, Call of Papers, URL: <http://www.wcoomd.org/en/events/upcoming-events/picard-2020.aspx>

51. WCO, WCO Secretariat launches the COVID-19 Project, WCO news No. 93, October 2020, 7.
52. WCO, WCO adopts new procedures and tools to ensure business continuity, WCO news No. 93, October 2020, 70-71.
53. Weerth, Basic Principles of Customs Classification under the Harmonized System, *Global Trade and Customs Journal* 2008, Vol. 3 No. 2, 61–67.
54. Weerth, Structure and Function of the World Customs Organization, *Global Trade and Customs Journal* 2009 Vol. 4 No. 5, 131–154.
55. Weerth, The World Customs Organization: A Short History and Its Legal Milestones, *Global Trade and Customs Journal* 2009, Vol. 4 No. 7/8, 267–269.
56. Weerth, The Revised Kyoto Convention versus the Old One: A Capable Tool for Trade Facilitation?, *Global Trade and Customs Journal* 2010, 79–82.
57. Weerth, Recent developments in the World Customs Organization, in: Bungenberg/Herrmann/Krajewski/Terhechte (Eds.), *European Yearbook of International Economic Law* (EYIEL), 2016, Chapter 34, 787–799, DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-29215-1_34.
58. Weerth, The World Customs Organization – a history of 65 years of growth and its legal milestones, *Customs Scientific Journal*, Vol. 7 No. 2 (2017), 17–22, hdl: <http://hdl.handle.net/10419/173968>.
59. Weerth, The World Trade Organization and World Customs Organization key conventions and agreements (TFA, HSC, RKC): membership trends and opportunities, *World Customs Journal*, Vol. 14 No. 1 (2020), 110–128.
60. Weerth, International response to COVID-19: Initiatives and declarations by the UN, WHO, WCO, WTO and other stakeholders on world trade, customs law and solidarity in a human emergency, *Lex Humanitariae*, Vol. I, No. III, July 2020, 9-21, hdl: <http://hdl.handle.net/10419/222866>.
61. Weerth, UN on COVID-19: Human Rights and COVID-19 Response and Recovery, Researchgate 2020, DOI: 10.13140/RG.2.2.33075.17442.
62. Weerth, UN on COVID-19: Resolution on Global solidarity of the United Nations in the face of the challenges posed by COVID-19, Researchgate 2020, DOI: 10.13140/RG.2.2.10553.72805.
63. Weerth, WCO, WTO and its stakeholders on COVID-19: COVID-19 Trade Facilitation Repository, Researchgate 2020, DOI: 10.13140/RG.2.2.26099.76322.
64. Weerth, WCO, WTO and UNCTAD on COVID-19: Relaunch of the Global Trade Helpdesk, Researchgate 2020, DOI: 10.13140/RG.2.2.17227.82728.
65. Weerth, COVID-19-Pandemie in: Gabler Wirtschaftslexikon Online (31.10.2020), URL: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/covid-19-pandemie-122468>, DOI: 10.5281/zenodo.4165885.
66. WHO, Global leaders unite to ensure everyone everywhere can access new vaccines, tests and treatments for COVID-19, URL: <https://www.who.int/news-room/detail/24-04-2020-global-leaders-unite-to-ensure-everyone-everywhere-can-access-new-vaccines-tests-and-treatments-for-covid-19>
67. WHO, WHO reports fivefold increase in cyber attacks, urges vigilance, URL: <https://www.who.int/news-room/detail/23-04-2020-who-reports-fivefold-increase-in-cyber-attacks-urges-vigilance>
68. WHO, Coronavirus disease (COVID-19) technical guidance: Essential resource planning, URL: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/covid-19-critical-items>
69. WHO, Beware of criminals pretending to be WHO, URL: <https://www.who.int/about/communications/cyber-security>
70. WHO, WHO Director-General, Speeches, URL: <https://www.who.int/dg/speeches>
71. Wikipedia, Keyword: Online Database, URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Online_database
72. Wolfgang/Kafeero, Old wine in new skins: analysis of the Trade Facilitation Agreement vis-à-vis the Revised Kyoto Convention, *World Customs Journal* Vol. 8, No. 2 (2014), 27–38.
73. WTO, COVID-19 and World Trade, URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/covid19_e.htm
74. WTO, DDG Wolff: Pandemic underlines need to improve trading system's relevance and resilience, URL: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/ddgaw_18jun20_e.htm.
75. WTO, WTO report finds growing number of export restrictions in response to COVID-19 crisis, URL: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/rese_23apr20_e.htm
76. WTO, COVID-19: Trade and trade-related measures, URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/trade_related_goods_measure_e.htm
77. WTO, WTO report looks at impact of COVID-19 pandemic on services trade, URL: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/serv_29may20_e.htm
78. WTO, WTO report on G20 shows moves to facilitate imports even as trade restrictions remain widespread, URL: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/trdev_29jun20_e.htm
79. WTO, Frequently asked questions: The WTO and COVID-19, URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/faqcovid19_e.htm

80. WTO, The WTO and the International Trade Center (ITC), URL: https://www.wto.org/english/thewto_e/coher_e/wto_itc_e.htm
81. WTO, WTO issues report on how COVID-19-related restrictions on cross-border mobility are affecting global trade, URL: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/covid_26aug20_e.htm
82. WTO, WTO issues new report regarding impact of COVID-19 crisis on agricultural trade, URL: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/agri_27aug20_e.htm
83. UN, COVID-19 and HUMAN RIGHTS, We are in this together, URL: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_policy_brief_on_human_rights_and_covid_23_april_2020.pdf
84. UN, Resolution adopted by the General Assembly on 2 April 2020, 74/270. Global solidarity to fight the coronavirus disease 2019 (COVID-19), URL: <https://undocs.org/en/A/RES/74/270>
85. UN, Declaration of solidarity of the United Nations in the face of the challenges posed by the coronavirus disease 2019 (COVID-19), URL: <https://www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/03/A-74-L.51.pdf>
86. UN, COVID-19-Response, URL: <https://www.un.org/en/coronavirus>
87. Zubkov, Air cargo – the lifeline of recovery: health, trade, and society’s wellbeing, WCO news No. 92, June 2020, 32–35.

Р. І. Пашов, кандидат філософських наук,
старший викладач кафедри теорії та практики
управління Національного технічного університету
України «Київський політехнічний інститут
імені Ігоря Сікорського»

Ю. Ю. Рубан, магістрант
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут
імені Ігоря Сікорського»

ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ДО СПІВПРАЦІ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА ШЛЯХУ ДО РОЗБУДОВИ ДЕМОКРАТИЧНОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті проаналізовано співпрацю громадських організацій з органами публічної влади й надано пропозиції щодо вдосконалення цього механізму з урахуванням зарубіжного досвіду Європейських країн. Незважаючи на значну кількість наукових розвідок у цій площині, чимало питань залишаються малодослідженими в науці публічного управління та потребують спеціального поглибленого теоретичного вивчення. Авторами описано сучасні механізми покращення процесу демократизації громадянського суспільства й запропоновано необхідні кроки для якісного залучення громадських організацій до співпраці з органами влади. Проаналізовано зарубіжні практики щодо підписання меморандуму між владою та інститутами громадянського суспільства як документ, який закріплює наміри про постійну співпрацю. Обґрунтована думка щодо необхідності визначення форми співпраці й механізму взаємодії органу публічної влади з громадськими організаціями. Важливим аспектом у покращенні співпраці громадських організацій з органами публічної влади автори виділяють роботу з кадрами в органах публічної влади для кращого розуміння всіх необхідних нюансів. Також розглянуто практики фінансового забезпечення активних та ефективних громадських організацій з державного бюджету. Проаналізовано українські практики, які вже ефективно працюють і показують, як співпраця громадських об'єднань та органів публічної влади покращує умови життя для окремих суспільних груп і нашого суспільства загалом.

У висновках підкреслюється, що співпраця громадських організацій з органами публічної влади є важливим та ефективним механізмом, якому необхідно приділяти більше уваги в контексті нормативно-правового забезпечення, і потрібно позиціонувати громадські організації та інші інститути громадянського суспільства як повноправних учасників процесу формування й реалізації державної політики.

Ключові слова: публічне управління, громадські організації, взаємодія, громадські ради, делегування повноважень.

R. I. Pashov, Yu. Yu. Ruban. Involvement of public organizations in cooperation with public authorities on the way to the development of a democratic society

The article is devoted to the analysis of cooperation of public organizations with public authorities and the provision of proposals for improving this mechanism taking into account the foreign experience of European countries. Despite the considerable number of scientific explorations in this plane, many issues remain unexplored in the science of public administration and require special in-depth theoretical study. The authors describe modern mechanisms for improving the process of democratization of civil society and propose the necessary steps for the qualitative involvement of public organizations in cooperation with the authorities. Foreign practices were analyzed, on signing a memorandum between the authorities and civil society institutions, as a document that enshrines intentions of constant cooperation. A well-founded opinion on the need to determine the form of cooperation and the mechanism of interaction of the public authority with public organizations. An important aspect in improving the cooperation of public organizations with public authorities, the authors emphasize work with personnel in public authorities to better understand all the necessary nuances. Also, the practices of financial support of active and effective public organizations from the state budget were considered. We have analyzed Ukrainian practices that are already working effectively and show how the cooperation of public associations and public authorities improves living conditions for individual public groups and our society as a whole.

The conclusions emphasize that the cooperation of public organizations with public authorities is an important and effective mechanism that needs to be given more attention in the context of regulatory provision and to position public organizations and other institutions of civil society as full-fledged participants in the formation and implementation of public policy.

Key words: public administration, NGO's, interaction, public councils, delegation of authority.

Постановка проблеми. Дослідження громадської думки є важливим елементом, який має бути врахованим для здійснення ефективної державної політики. Сьогодні, маючи безліч варіантів залучення інститутів громадянського суспільства для здійснення державної політики, Україна не використовує весь спектр цих інструментів або

використовує не в повному обсязі. На це, у свою чергу, впливає недостатнє нормативно-правове забезпечення та відсутність відповідної ініціативності з обох сторін. Надані пропозиції можуть сприяти покращенню співпраці між публічними адміністраціями та громадськими організаціями й у результаті демократизувати процеси у виконавчій владі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема розвитку громадянського суспільства в нашій державі та взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства займалися багато дослідників: О. Турій, Л. Усаченко, В. Бульба, В. Купрій, М. Логунова, О. Бабінова, Е. Афонін, В. Надрага, Р. Войтович, Л. Гонюкова та інші.

Мета статті – теоретичне обґрунтування необхідності вдосконалення інструментів співпраці громадських організацій з органами публічної влади на шляху до розбудови демократичного суспільства.

Виклад основного матеріалу. Нормативно-правовий фундамент для залучення інститутів громадянського суспільства в Україні – Конституція України. Низка статей створює умови для реалізації регулювання взаємовідносин з органами державної влади [1]. Але цього явно недостатньо для того, щоб розвивати інститут співпраці органів публічної влади та громадських організацій і він зміг функціонувати відповідно до вимог демократичної держави. Ця сфера також регулюється Законом України «Про громадські об'єднання», Законом України «Про звернення громадян», Законом України «Про доступ до публічної інформації», Законом України «Про Запобігання корупції» та іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами.

Діяльність громадських організацій здійснюється як на мікро-, так і на макрорівні. Їхньою метою є сприяння у формуванні:

- правової держави: лобіювання інтересів суспільства й окремих громадян, інформування громадян для забезпечення їх вираженого політичного вибору, забезпечення прозорості й звітності державних структур, моніторинг виконання міжнародних конвенцій і вимог власного законодавства тощо;

- економічної політики: інформування громадськості в різноманітних питаннях у сфері виробництва, зміцнення організацій, які захищають права робочих, споживачів тощо;

- міжнародного порядку: рівноправні торгові відносини, складання угод щодо захисту навколишнього середовища, права людини тощо. «Завдання громадських організацій на макрорівні спрямовані на розвиток громадянського суспільства: зміцнення матеріально-ресурсної основи громадянського суспільства; зміцнення місцевих організацій, створення та зміцнення інститутів, які представляють і відстоюють різноманітні інтереси; формування ідеологічної основи громадянського суспільства».

Загалом у Західній Європі нормативно-правове регулювання діяльності об'єднань громадян на конституційному рівні закріплено в різні роки: в Австрії – 21 грудня 1867 р.; Фінляндії – 17 липня 1919 р.; в Італії – 22 грудня 1947 р.; в Данії – у 1953 р.; у Греції – 9 червня 1975 р.; в Іспанії – 29 грудня 1978 р.

За різними джерелами, існують різні поділи міжнародних моделей діяльності громадських організацій. Проте в більшості випадків зустрічається класифікація на три види: «Континентальна модель (більшість країн Європейського Союзу), англосаксонська модель (США, Канада, Великобританія, Австралія, Нова Зеландія), скандинавська модель (Норвегія, Данія, Швеція та Фінляндія)» [2].

Україну важко однозначно зарахувати до певної моделі. Але якщо все ж таки обирати для України базову модель відносин, то, напевно, більше всього підходить англосаксонська модель. За її принципами, кожен державний інститут може створити низку грантів і програм, залучаючи до діяльності більше громадських організацій і підтримуючи їх проектну діяльність.

Приклад упровадження «Бюджету Учасі» у великих містах України показує, наскільки громадяни можуть більш ефективно за владу визначити найбільш пріоритетні статті видатків та обрати найбільш корисні проекти для себе із запропонованих активними представниками громади. Такі відносини повністю характеризуються англосаксонською моделлю. Тому таку практику доречно застосовувати не лише на місцевих рівнях, а й іншим державним інститутам.

Якщо звузити коло питань і розглядати особливості країн окремо, то варто визначити такі певні відмінності в діяльності громадських організацій і наслідки, які вони несуть для публічного сектору.

У Договорі Великобританії з громадськими організаціями прописаний алгоритм державного фінансування та спрощена система оподаткування. Функція розподілу й визначення переможців грантів надана місцевим громадам та органам влади [5].

Цей досвід показує Україні важливість визначення прозорих і чітких правил надання грантів громадським організаціям на законодавчому рівні. Вони повинні розуміти, на які проекти і яким чином можна отримати державне фінансування, а суспільство має бачити контроль за цими витратами. Також до цього механізму варто додати можливість створення державою певних фондів для конкретних грантових програм і створення умов для зацікавленості бізнесу фінансувати такі фонди.

Особлива увага приділяється громадським організаціям, які займаються розвитком і підтримкою територіальних громад. Німецький уряд виділяє кошти профільним асоціаціям, які, у свою чергу, розподіляють їх між

громадськими організаціями зазвичай за критерієм успішності виконання попередніх проектів. Виділення коштів з державного бюджету на розвиток громадських організацій сягає 4% ВВП.

Така потужна фінансова підтримка держави й такий децентралізований розподіл коштів виглядають дуже привабливо. Але в українських реаліях важко розраховувати на те, що держава піде навіть на те, щоб витратити на розвиток громадських організацій 1% ВВП. Але якщо ставити стратегічні завдання, то, напевно, це питання потрібно починати лобіювати та виносити на обговорення вже зараз, щоб через десять років воно потрапило до законодавчих документів.

Цікавий підхід, але доволі суб'єктивний і вимагає чітких критеріїв, за якими визначають організації для надання субсидій. В українському суспільстві можна створити низку корумпованих факторів, які поставлять організації в нерівні умови й ускладнять процес розвитку нових організацій, які не зможуть розраховувати на таку допомогу з боку держави протягом довгого часу свого становлення.

У Польщі громадські організації діляться на асоціації (з членством) і фундації (професійні організації без членства).

Більшість фінансування здійснює держава – близько 50%.

Уже тривалий час регламентовано проведення громадських консультацій під час ухвалення рішень на місцевому рівні, зокрема й за ініціативою громадських організацій. У публікаціях польських експертів рекомендується більш активно впливати на місцеву владу і представляти громадські консультації як механізм, який допоможе підвищити ефективність, тобто підтримати ефективне управління, оскільки консультації – хороший метод отримання інформації про місцеву громаду та її потреби. Вони спроможні дати змогу більш раціонально використовувати наявні ресурси, уникати протестів мешканців і місцевих конфліктів, а також можуть підвищити рівень задоволення мешканців діяльністю влади.

Досвід сусідів є цікавим з погляду на визначення пріоритетних напрямів і створення в рамках них низки програм, що призводять до активного використання соціального замовлення на певні послуги.

В Австрії розроблено «стандарты участі громадськості». Стандарти поділено на три розділи: стандарти підготовки процесу участі; стандарти реалізації процесу участі; стандарти моніторингу й оцінювання результатів після процесу участі.

З прикладу Австрії доцільним буде відзначити системність підходу до розробки стандартів участі громадськості. Такі документи дають змогу чітко окреслити всі правила взаємодії між органами влади та громадськістю. Причому не менш важливою є розробка не лише стандартів участі, а й визначення порядку проведення моніторингу та контролю виконання таких стандартів.

Завдяки такому підходу можна уніфікувати процес взаємодії на всіх рівнях державної влади. Уведення такої практики в Україні можливо за участі в підготовці таких стандартів усіх активних громадських організацій. Звичайно, процес розробки такого документа вимагає великого обсягу часу. Проте отриманий результат може стати визначальним вектором для наступних десятиліть співпраці між владою та громадськістю. Саме прийняття документа не покращить ці відносини. Тому до процесу розробки варто проводити довгу інформаційну кампанію, під час якої проводити роз'яснювальні роботи саме з тими, хто буде керуватися цими стандартами в повсякденній роботі, тобто державними службовцями та громадськими активістами.

У Латвії підписується Меморандум про співпрацю між неурядовими організаціями та Кабінетом Міністрів. Реалізація Меморандуму контролюється Радою з питань реалізації Меморандуму про співпрацю між громадськими організаціями та Кабінетом Міністрів (Рада) [4]. Усе більше ГО підписують Меморандум про співпрацю: з 2008 по 2013 роки кількість ГО, що підписали документ, збільшилася з 429 до 709. Підписанням Меморандуму організації демонструють свою готовність співпрацювати з органом державної влади.

Такий приклад співпраці має більше демонстративний і документальний характер, ніж практичний. Такі методи дієві лише за умови свідомого суспільства, котре звикло виконувати свої зобов'язання.

На жаль, багато прикладів з історії становлення громадських організацій в Україні свідчать про те, що представники виконавчої влади не завжди виконують свої обіцянки, що стосуються громадськості. Також відомо багато прикладів, коли далі промов і круглих столів співпраця не поширювалася. Тому підписання такого меморандуму сьогодні буде виглядати дивно та не дасть потрібного результату. Але, зважаючи на перспективу розвитку співпраці між владою та громадськістю, цілком можливе підписання подібного документа в майбутньому. Сьогодні в нашій державі діє затверджена Президентом України «Стратегія розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки». В основі цієї Стратегії відображається роль і значення громадянського суспільства та принципи його взаємодії з державою [3]. Кабінет Міністрів України регулярно публікує річні плани щодо реалізації цього документа. Зараз Секретаріат Кабінету Міністрів України спільно з Офісом Координатора проектів ОБСЄ в Україні проводять онлайн обговорення Нової стратегії на 2021–2025 роки.

Протягом останніх років міжнародні та європейські стандарти участі громадянського суспільства в процесі прийняття рішень значно розвинулися в бажанні зміцнювати гарантії співучасті. Право участі підкреслювалося в багатьох документах, а міжнародні стандарти однозначно підтримують думку, що співучасть є правом, яке

необхідно регулювати та реалізовувати, а не залишати на розсуд представників влади. Крім того, цими документами закріплюється необхідність вирішення країнами широкого спектру проблем з метою сприяння співпраці, наприклад, проблем доступу до інформації та загальної рівності, визнаючи істотну роль ГО в співучасті, забезпечуючи можливість участі соціально незахищених груп, специфіку співучасті в прийнятті екологічно значущих рішень і сприятливу законодавчу базу для ефективної співучасті.

Проаналізувавши наведений вище досвід країн, можна виокремити багато інструментів, які можуть бути використані та адаптовані для України. До цього переліку можна зарахувати:

- створення чітких і прозорих правил для отримання державної грантової підтримки;
- розробка та впровадження стандартів взаємодії між громадськими організаціями й державними органами;
- розробка та впровадження стандартів участі громадян у процесі прийняття рішень державними й місцевими органами влади;
- розробка та впровадження стандартів моніторингу результатів і дієвості взаємодії громадян та державних органів;
- широке застосування механізмів соціального замовлення;
- упровадження податкових пільг для донорів неурядових громадських організацій;
- створення національного фонду розвитку громадського суспільства;
- можливість громадян за бажанням направляти відсоток від сплати своїх податків на діяльність неурядових організацій;
- запровадження законодавчих змін і заохочення створення ендаумент-фондів;
- проведення навчань для державних службовців з питань ефективної взаємодії з громадськістю;
- проведення широких досліджень з пошуку дієвих механізмів для забезпечення ефективної взаємодії між державними органами та громадським сектором.

Наведені вище механізми показали свою ефективність у країнах, у яких упроваджені. Але й вони мають низку недоліків, тому постійно триває процес їх удосконалення.

Після Революції гідності демократизація українського суспільства почала набирати оберти, усе частіше ми можемо бачити позитивні кроки на шляху до розвиненого демократичного суспільства. Під час Революції гідності безліч європейських організацій визначали події на Майдані як велику перемогу громадянського суспільства.

Зараз залучення громадських організацій до співпраці з органами публічної влади відбувається за допомогою інформування суспільства, проведення моніторингів громадської думки, створення громадських рад при виконавчих органах, проведення громадських слухань, консультацій, тощо.

Громадські ради при виконавчих органах публічної влади є досить розповсюдженим явищем у нашій державі. Вони створені для залучення громадянського суспільства для участі в реалізації та здійсненні державної політики. Часто до складу Громадських рад входять представники профільних громадських організацій.

Проведення публічних консультацій не має цілісного регулювання у вітчизняному законодавстві. Прийняття Закону України «Про публічні консультації» є дуже важливим для громадянського суспільства нашої країни, адже розширює права і свободи громадян і ще на крок наближає норми нашого законодавства до європейських стандартів. Проект цього законодавчого акта погоджений урядом 21.10.2020 й у майбутньому очікується його прийняття.

Наявність цих інструментів в арсеналі вже є великим успіхом, але не завжди на практиці ці інструменти ефективно діють у наших реаліях. До того ж багато практик Європейських країн не застосовуються в Україні, хоча в інших країнах ці інструменти співпраці органів публічної адміністрації з громадськими організаціями довели, що вони можуть покращити кінцевий результат.

Утім потрібно відмітити позитивні практики взаємодії громадських об'єднань з органами публічної влади. Як показує практика європейського досвіду, такий вид співпраці є ефективним заходом у боротьбі з бюрократичними негативними проявами. Тому службовці органів публічної влади мають не просто залучати до прийняття управлінських рішень громадські організації, а й забезпечувати участь зацікавлених профільних громадських організацій у галузевому чи регіональному управлінні.

Сьогодні постають завдання щодо приведення в дію всіх інструментів, що дають кожному громадянину реальну можливість активно впливати на вироблення управлінських рішень, перевіряти їх виконання, отримувати необхідні дані про діяльність апарату органів публічної влади.

Практика свідчить, що чим більша кількість осіб входить до громадської організації, тим більше важить її голос і тим більший вплив вона може чинити на владу й суспільство. Існує безліч громадських організацій, які діють в одній і тій самій сфері, але не співпрацюють між собою. Позитивний досвід Німеччини показує, що наявність федерацій громадських об'єднань допомагає їм бути більш впливовими й помітними для влади.

Наприклад, 28.08.2020 відбувся з'їзд Федерації громадських медичних об'єднань України, у якому взяли участь більше ніж 40 медичних об'єднань. Одним із головних завдань для федерації є співпраця з профільним парламентським комітетом. Генеральний секретар Федерації зазначає, що вся діяльність і співпраця з державними

органами буде спрямована на імплементацію міжнародних норм і стандартів до законодавства нашої держави. Одним із пріоритетів є також розвиток громадсько-державної системи ліцензування медичної діяльності.

Громадські ради при Міністерствах є досить розповсюдженою практикою в Україні. Це необхідно відмітити як позитивну тенденцію в забезпеченні участі громадянського суспільства у формуванні державної політики. Галузеві громадські організації можуть залучати своїх фахівців до участі в громадських радах при виконавчих органах.

Також позитивним досвідом для України є створення Ради представників громадських об'єднань корінних народів, національних меншин України при Міністерстві освіти і науки України. Основними завданнями для цієї Ради є регулярна й ефективна співпраця в формуванні та реалізації державної політики й здійснення представниками громадських організацій громадського контролю за діяльністю виконавчої влади. Специфіка Ради полягає в сприянні задоволенню освітніх потреб корінних народів і національних меншин України. Рада представників громадських об'єднань корінних народів, національних меншин України регулярно інформує громадськість про свою діяльність, рішення, які приймаються, і звітує про їх виконання.

Залучення членів профільних громадських організацій до обговорення питань допомагає виконавчим органам поглянути з іншого боку на проблематику, яка обговорюється. До того ж у цьому конкретному випадку громадські організації представляють інтереси різних національних меншин і корінних народів України. Це стимулює роботу виконавчих органів публічної влади й не дає їм можливості залишити без уваги всі аспекти проблем, з якими зіштовхуються національні меншини при збереженні власної автентичності.

Також варто згадати про досвід делегування органом публічної влади своїх повноважень громадській організації. Прикладом є делегування повноважень Мінрегіону щодо проведення професійної атестації інженерів-проектувальників саморегульованій організації у сфері архітектурної діяльності – Всеукраїнській громадській організації «Гільдія проектувальників у будівництві». Їм було делеговано повноваження щодо проведення професійної атестації інженерів-проектувальників. Така практика не є частою, але цей приклад демонструє, що це можливо й подібна співпраця між Міністерствами та громадськими організаціями має поширюватися на більшу кількість сфер.

Громадські консультації є важливим інструментом для залучення профільних громадських організацій до обговорення рішень та отримання зворотного зв'язку від громадянського суспільства. Консультації з громадськістю проводяться у формах публічного обговорення й електронних консультацій з громадськістю, також в опосередкованій формі, такої як вивчення громадської думки.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Комунікація влади і громадянського суспільства має бути постійною та ефективною, а не виникати виключно тоді, коли влада потребує підтримки в політичних процесах. Залучення громадських організацій до спільних проектів з надання послуг дає можливість делегувати ці повноваження громадським організаціям і в кінцевому результаті отримати більш якісні послуги для суспільства.

Пропонується здійснення регулярних громадських консультацій-звітувань для громадськості, запрошення профільних громадських організацій для обговорення суспільно важливих рішень та обговорення пропозицій. Для цих консультацій-звітувань залучати найчисельніші громадські організації, адже чисельність організації вказує на рівень довіри до неї. Такі зустрічі обов'язково мають висвітлюватися засобами масової інформації для формування відповідної інформаційної моделі із залучення громадськості до прийняття управлінських рішень і більшої поінформованості суспільства.

Також пропонується проведення щорічного форуму, який буде організовуватися в кожному регіоні, на якому громадські організації та місцеві органи публічної влади можуть безпосередньо контактувати й ділитися баченням розвитку регіону. На цих форумах можливе обговорення спільних проектів за рахунок місцевого бюджету, метою яких є втілення громадськими об'єднаннями суспільно важливих проектів у життя.

Практика делегування повноважень від органів публічної влади до громадських організацій є досить непопулярною в нашій державі. Для зміни цієї тенденції на краще співпраця органів публічної влади з громадськими організаціями має включати такі частини:

- 1) збирання інформації на етапі планування діяльності органу публічної влади (виявлення думок та оцінок);
- 2) визначення форми співпраці й механізму взаємодії органу публічної влади з громадськими організаціями (меморандум, договір про співпрацю, включенням представників до склад робочих груп, комісій тощо);
- 3) робота з кадрами в органах публічної влади, яка включає різні форми навчання, професійної підготовки, підвищення кваліфікації (семінари, курси, вузи, стажування на базі провідних профільних установ та об'єднань які мають досвід співпраці), а також визнання і взяття до уваги точки зору представника профільної громадської організації та наданням права на рівні «поруч з керівником» органу публічної влади разово або на постійній основі виконання різних завдань адміністрації;
- 4) забезпечення контролю за діяльністю органу публічної влади, організація допомоги керівникам у введенні раціональних форм звітності, скорочення паперовий потоку й числа ревізій, перевірок, складання звітів (за сферою, галуззю, регіоном тощо).

Європейські держави розуміють, що, наприклад, надання певної кількості соціальних послуг громадськими об'єднаннями в більшості випадків покращує їх якість. У Німеччині вже давно є традицією делегування обов'язків щодо надання соціальних послуг громадським організаціям. Звісно, цей процес відбувався нешвидко і громадські організації мали доводити свою ефективність, але передусім потрібна довіра з боку органів публічної влади для зрушення цього процесу з місця.

Жоден спеціальний орган самостійно, у відриві від мас не може виконати завдання з розбудови громадянського суспільства, адже на межі співпраці органів публічної влади та бізнесу і є громадські організації, які об'єднують комерційні компанії – ділові асоціації, такі як бізнес-асоціації; профспілки; професійні спільноти; благодійні фонди; групи меншин; екологічні рухи; групи, засновані на ідеологічних (неекономічних) інтересах; дослідницькі центри; окремі великі компанії; індустріальні групи вузькоспеціалізованих компаній. Основна перевага ділових об'єднань полягає в тому, що владним структурам подають на розгляд інтереси не одного суб'єкта, а консолідовану думку бізнесу. В окремих випадках асоціації, формулюючи проблему, навіть не розкривають назву основного ініціатора питання.

Отже, збільшуються шанси донести конкретну позицію до органів публічної влади, при цьому в службовців органів публічної влади створюється розуміння, що вони мають справу не з приватно-егоїстичним думкою окремого суб'єкта, а із суспільно значущим інтересом.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Регулювання діяльності громадських організацій (NGO) в країнах ЄС, США та Канаді : Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28925.pdf>.
3. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text>.
4. Положення про Раду з реалізації меморандуму про співпрацю між неурядовими організаціями та Кабінетом Міністрів Латвії. URL: <http://likumi.lv/doc.php?id=263733>.
5. Non government organisations UK. URL: <http://www.ngo.bham.ac.uk/definingfurther.htm>.

References:

1. Konstytutsiia Ukrainy Zakon [Constitution of Ukraine] vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [Ukraine].
2. Rehuliuvannia diialnosti hromadskykh orhanizatsii (NGO) v krainakh YeS, SShA ta Kanadi Informatsiina dovidka, pidhotovlena Yevropeiskym informatsiino-doslidnytskym tsentrom na zapyt narodnoho deputata Ukrainy [Regulation of the activities of public organizations (NGO) in the EU, USA and Canada Information certificate prepared by the European Information and Research Center at the request of the People's Deputy of Ukraine]. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28925.pdf> [Ukraine].
3. Presidential Decree (2016), Pro spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text> [Ukraine].
4. Polozhennia pro Radu z realizatsii memorandumu pro spivpratsiu mizh neuriadovymy orhanizatsiiamy ta Kabinetom Ministriv Latvii [Regulation on the Council for the Implementation of the Memorandum of Cooperation between Non-Governmental Organizations and the Cabinet of Ministers of Latvia]. URL: <http://likumi.lv/doc.php?id=263733> [Latvia].
5. Non government organisations UK. URL: <http://www.ngo.bham.ac.uk/definingfurther.htm> [Great Britain].

Н. П. Рибальченко, здобувач
навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

АНАЛІЗ СТАНУ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ

Визначено, що найближчі світові тенденції розвитку економічної сфери будуть реалізовуватися довкола трьох основних її підсистем – нафтовидобувної, машинобудівної й туристичної. Зважаючи на вичерпність природних ресурсів, обґрунтовано необхідність розгляду аспектів розвитку саме туристичної сфери.

Метою статті є системний аналіз стану функціонування механізмів державного регулювання туристичної сфери України.

З'ясовано, що 16 березня 2017 року Уряд України схвалив Стратегію розвитку туризму та курортів на період до 2026 року. У ній міститься визначення основних стратегічних цілей розвитку сфери туризму та курортів з урахуванням сучасного стану і тенденцій розвитку України. До цих цілей віднесені такі:

- створення конкурентоспроможного національного туристичного продукту;*
- системне підвищення якості інфраструктури курортів та рекреаційних територій шляхом використання можливостей кластерних моделей, державно-приватного партнерства та соціального замовлення;*
- удосконалення інформаційної інфраструктури турпослуг тощо.*

Водночас визначено, що сучасна вітчизняна модель керування туристичною сферою повинна включати таке:

- удосконалене нормативно-правове забезпечення процесу надання послуг у сфері медичного й лікувально-оздоровчого туризму;*

- інституціональну підтримку розвитку у сфері туризму, зокрема медичного й лікувально-оздоровчого, яка може бути реалізована в різних організаційно-правових формах;*

- загальнонаціональну стратегію розвитку сфери туризму, яка повинна бути пов'язана з цілями і завданнями, з одного боку, розвитку медичного та лікувально-оздоровчого туризму, а з другого – соціально-економічного розвитку всієї держави.*

Зазначені заходи державного регулювання туристичної сфери рекомендовано передбачати в оновленій Стратегії сталого розвитку України, а також реалізовувати паралельно з тими заходами, що визначені у Стратегії розвитку туризму та курортів України на період до 2026 року.

Досліджено поняття «туристичний кластер», що характеризуються міждисциплінарністю. З'ясовано напрями розвитку механізмів державного регулювання туристичної сфери в Україні, серед яких одне з центральних місць посідає стратегізація та їх удосконалення. Визначено суб'єктів туристичного кластера в медичній і лікувально-оздоровчій сфері, які забезпечують її ефективність функціонування. Обґрунтовано засади та засоби його підвищення в Україні, а також моделі керування туристичною сферою відповідно до вимог часу та суспільства.

Ключові слова: державне регулювання, туристична сфера, стратегія розвитку туризму та курортів, туристичні кластери.

N. P. Rybalchenko. Analysis of the functioning of mechanisms state regulation of the tourist sphere in Ukraine

According to the experts, the nearest world tendencies of development of this sphere will be realized round its three basic subsystems - oil-producing, machine-building and tourist. It is important to remember that the natural resources that allow the oil and energy sectors to function are depleted, so it is important to consider aspects of tourism development.

The paper objective is the research of strategic directions of development of mechanisms of state regulation of tourism and resorts in Ukraine.

On March 16, 2017, the Government of Ukraine approved the Strategy of Tourism and Resorts until 2026. It contains the definition of the main strategic goals of the development of the field of tourism and resorts based on the current condition and tendencies of development of Ukraine. Among the goals are the following:

- creation of a competitive national tourist product;*
- comprehensive increase in the resorts and recreational territories infrastructure quality by way of the use of possibilities of cluster models, public and private partnership and social procurement;*
- improvement of informational infrastructure of tourist services, etc.;*

Meanwhile, it was determined that the modern model of tourist field governing in the country shall include the following:

- improved legislative environment for the process of service provision in the field of medical and health improving tourism;*
- institutional support of the development in the field of tourism, in particular the medical and health improving one, which may be implemented in different organizational and legal forms;*

– national strategy of the tourism field development, which shall be connected with goals and tasks of the development of medical and health improving tourism on the one hand, and social and economic development of the whole country, on the other hand, etc.

It is appropriate to stipulate the indicated measures of government control of tourist field in the updated Strategy for Sustainable Development of Ukraine, and to implement them alongside the measures indicated in the Strategy of Tourism and Resorts until 2026.

Thus, the concepts of 'tourist cluster', which is characterized by interdisciplinary nature, were studied. The directions of development of mechanisms of state regulation of the tourist sphere in Ukraine were defined, among which one of the central roles belongs to the strategizing and improvement. The subjects of the tourist cluster in the medical and medical and health-improving sphere, which ensure their effective functioning, were defined. The fundamentals and means of this effectiveness increase in Ukraine were grounded, as well as the models of tourism management in accordance with the requirements of time and society.

Key words: government regulation, sphere of tourism, tourism and resort development strategy, tourism clusters.

Постановка проблеми. Найближчі світові тенденції розвитку економічної сфери будуть реалізовуватися довкола трьох основних її підсистем – нафтовидобувної, машинобудівної й туристичної [3; 5]. Тому всі інвестиції будуть перерозподілятися саме на забезпечення розвитку зазначених сфер економіки. Природні ресурси, які дозволяють функціонувати нафтовій та енергетичній сферам, мають здатність вичерпуватися, тому важливим є розгляд аспектів розвитку туристичної сфери. Усе це визначає актуальність вибраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблемних питань державного регулювання туристичної сфери присвячені наукові праці В. Антонової, О. Білотіла, О. Борисенко, С. Домбровської, С. Майстра, А. Помази-Пономаренко, І. Парубчака, М.М. Покоłodної, В. Садкового, В. Шведун, Е. Щепанського, Н.В. Фоменко та ін. [1; 3–5]. Разом із тим у науковій літературі існує недостатня кількість розвідок, присвячених ґрунтовному та комплексному дослідженню сучасного стану дії механізмів державного регулювання в зазначеній сфері, зокрема з позиції врахування в їхніх межах вимог часу та суспільства.

Мета статті – системний аналіз стану функціонування механізмів державного регулювання туристичної сфери.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні діяльність туристичної сфери регулюється насамперед Конституцією України і Законом України «Про туризм» [1]. Загалом, якщо дослідити державно-правове забезпечення туристичної сфери в Україні, то наразі діє близько 600 законів, Указів Президента, Постанов Кабінету Міністрів, відомчих нормативних актів, що прямо або опосередковано стосуються туристичної сфери [1]. Незважаючи на це, у сфері нормативно-правової бази туризму існує ціла низка проблем, які потребують негайного вирішення.

Ці проблеми певною мірою окреслені в Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року [2]. У ній міститься визначення основних стратегічних цілей розвитку сфери туризму та курортів з урахуванням сучасного стану і тенденцій розвитку України. До цих цілей віднесені такі:

- створення конкурентоспроможного національного туристичного продукту на засадах системної маркетингової діяльності, спрямованої на чітке позиціонування різних видів туристичних продуктів, адаптованих до вимог і очікувань споживачів;
- забезпечення ефективного і комплексного (економічного, соціального, екологічного та інноваційного) використання наявного туристичного та курортно-рекреаційного потенціалу шляхом розв'язання проблеми рекреаційного природокористування й охорони навколишнього природного середовища та вдосконалення територіальної структури сфери туризму та курортів з метою розвитку туристичних територій, брендингу територій;
- системне підвищення якості інфраструктури курортів та рекреаційних територій шляхом виконання комплексної програми поетапного вдосконалення матеріально-технічної бази з використанням можливостей кластерних моделей, державно-приватного партнерства та соціального замовлення;
- удосконалення інформаційної інфраструктури рекреаційних та туристичних послуг шляхом створення центрів туристичної інформації та популяризації туристичних продуктів під час провадження ярмаркової, фестивальної та виставкової діяльності;
- забезпечення відповідності ціни та якості туристичних продуктів шляхом створення умов для оптимізації організаційно-економічної структури діяльності суб'єктів малого та середнього бізнесу у сфері туризму і розроблення національних стандартів надання туристичних послуг відповідно до міжнародних стандартів;
- організація системи якісної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців туристичного супроводу й обслуговування, інших професій сфери туризму та курортів [2].

Разом із тим до реалізації зазначених цілей існує низка зауважень. На наше переконання, не розкриті особливості створення конкурентоспроможного національного туристичного продукту на засадах системної маркетингової діяльності, спрямованої на чітке позиціонування різних видів туристичних продуктів. Таке позиціонування конкурентоспроможності турпродукту варто здійснювати з огляду на вимоги часу та суспільства, зокрема його зростаючі потреби на відновлення власного здоров'я через негативний вплив тих чи інших факторів. Уважаємо, що в цьому контексті перспективним є розвиток медичного та лікувально-оздоровчого туризму. Забезпечити його розвиток може створення та функціонування відповідних кластерів.

На продовження відзначимо, що в аналізованій Стратегії розвитку туризму та курортів відсутнє визначення поняття кластерних моделей у туристичній сфері, їхніх учасників та інших важливих аспектів кластерної культури. Кластерні

структури, як форма реалізації комерційної діяльності в підприємницьке середовище, мають уже досить тривалу історію практичного використання у світовому масштабі – починаючи з 60-х–70 рр. минулого століття з моменту появи перших промислових кластерів у сфері автомобілебудування [4; 5]. В економічно розвинених країнах у кінці минулого століття кластерна політика стала широко застосовуватися, зокрема в умовах переходу до сервісної економіки [там само].

На нашу думку, кластер у сфері туризму, в тому числі лікувально-оздоровчого та медичного, представляє собою інтегровану структуру, покликану об'єднати низку територіально і функціонально взаємопов'язаних організацій, діяльність яких передбачає таке: проєктування, надання, просування і контроль якості лікувально-оздоровчих і медичних послуг на туристичному ринку, що вимагає здійснення координації зусиль з ефективного застосування ресурсного потенціалу й моніторингу запитів рекреантів як споживачів відповідних послуг.

Крім того, з метою забезпечення повноцінного розвитку туристичної сфери доцільно здійснювати вдосконалення інформаційної інфраструктури рекреаційних та туристичних послуг в Україні. Ці заходи визначені в аналізованій Стратегії розвитку туризму та курортів. Проте уточнення вимагають особливості формування інформаційної інфраструктури рекреаційних та туристичних послуг. Допомогти в цьому може дослідження й аплікація позитивного закордонного європейського досвіду, зокрема Республіки Польща, яка є регіональним лідером соціально-економічного та туристичного розвитку в Центральній-Східній Європі (див. матеріали Міністерства розвитку, праці та технологій, якому підпорядковується Департамент туризму [6]). Більше того, врахування досвіду державного регулювання туристичної сфери зазначеної країни відповідає конституційно оформленим інтеграційним прагненням України, а також покликано підвищити її імідж на міжнародній арені. На підставі проаналізованої Стратегії розвитку туризму та курортів України (до 2026 року) [2] можемо зазначити, що в окресленому напрямі доцільно реалізовувати заходи з реалізації такого:

- 1) гармонізації вітчизняних стандартів у сфері туризму та курортів з європейськими;
- 2) уніфікації вітчизняного законодавства у сфері туризму та курортів з європейським;
- 3) розроблення та впровадження порядку створення та ліквідації туристичних представництв України за кордоном;
- 4) визначення спеціалізації курортів з урахуванням вимог часу та суспільства;
- 5) лібералізації й забезпечення ефективного державного регулювання провадження підприємницької діяльності у сфері туризму та курортів, що можливо за умови надання відповідної державної підтримки на розвиток підприємств цієї сфери;
- 6) створення державного реєстру природних рекреаційних лікувальних ресурсів;
- 7) створення та наповнення актуальною інформацією туристичного Інтернет-порталу «Пізнай і відчуй Україну» (визначена вимога щодо створення «Відвідай Україну» («Visit Ukraine»)) поки що не зrealізована в повній мірі);
- 8) кластеризації туристичних ринків медичної та лікувально-оздоровчої спрямованості, забезпечення диференціації їхніх учасників, зокрема за виконуваними функціями учасники туристичного кластеру можуть бути поділені умовно на провідних і допоміжних учасників, а також інших партнерів;
- 9) формування позитивного іміджу України на міжнародній арені як туристичної держави, яка гарантує безпеку її рекреантів тощо.

За умови уточнення положень Стратегії розвитку туризму та курортів України в напрямі систематизації цілей і заходів її реалізації, узгодження її з положеннями тайм-менеджменту тощо можна буде досягти тих показників розвитку цієї сфери, які містяться в зазначеній Стратегії (табл. 1).

Таким чином, державно-правове забезпечення розвитку туристичної сфери вимагає вирішення таких питань:

- некоректності, невизначеності, а іноді й відсутності окремих юридично виважених важливих понять туристичного підприємництва;
- відсутності закріплення законодавчої норми щодо важливості здійснення середньо- і довгострокового планування розвитку туристичної сфери;
- неврахування специфіки туристичної галузі в системі оподаткування, наявність окремих податків, що стримують розвиток галузі;
- суперечливість окремих положень нормативних актів, особливо відомчих, та невідповідність їх положенням Конституції України, законам України та світовим стандартам, які встановлюються міжнародними нормативними актами у сфері туризму. Це, зокрема, стосується наукового супроводу її розвитку, що передбачає активну та результативну діяльність наукових центрів (інститутів). Відповідно до ст. 27 Закону України «Про туризм» на вітчизняних теренах має бути створено та діяти Науковий центр розвитку туризму в Україні. Він був створений 17.08.2002 р., але його діяльність було припинено відповідно до рішення Окружного адміністративного суду міста Києва (від 15.03.2013 р. № 826/1891/13-а). У цьому контексті наполягається на відновленні роботи зазначеного центру, а також на уточненні його завдань. Допомогти в цьому може врахування відповідного позитивного європейського досвіду (зокрема, польського) щодо функціонування подібних наукових інституцій у туристичній сфері, покликаних підвищувати рівень її розвитку. Підставами для визначення таких авторських рекомендацій є інтеграційні прагнення України в європейський простір, що були конституційно оформлені у 2019 р.

Таблиця 1

Показники розвитку туризму та курортів України

Найменування показника розвитку	За роками			
	2015	2019	2022	2026
1. Кількість іноземних туристів, які в'їжджають до України, млн осіб	12,9	збільшення у 1,5 рази	збільшення у 2 рази	збільшення у 2,5 рази
2. Кількість суб'єктів туристичної діяльності, тис. одиниць	6,8	збільшення у 1,5 рази	збільшення у 3 рази	збільшення у 5 разів
3. Обсяг надходжень до місцевих бюджетів від сплати туристичного збору, млн гривень	37,1	збільшення у 2 рази	збільшення у 5 разів	збільшення у 10 разів
4. Обсяг надходжень до зведеного бюджету (податки та збори) від діяльності суб'єктів туристичної діяльності, млрд гривень	1,71	збільшення у 2 рази	збільшення у 5 разів	збільшення у 10 разів
5. Кількість робочих місць у сфері туризму, тис. осіб	88	збільшення у 1,5 рази	збільшення у 3 рази	збільшення у 5 разів
6. Кількість внутрішніх туристів, тис. осіб	357	збільшення у 2 рази	збільшення у 3 рази	збільшення у 5 разів
7. Кількість екскурсантів, тис. осіб	125,5	збільшення у 1,5 рази	збільшення у 2 рази	збільшення у 2,5 рази

Джерело: складено на підставі [2]

Висновки і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, сучасна вітчизняна модель керування туристичною сферою функціонує в межах низки механізмів державного регулювання, що, з одного боку, відзначаються організаційною єдністю зовнішнього та внутрішнього середовища, а з другого боку – мають свою спрямованість: правову, інституційну й економічну. На цих аспектах певною мірою звернуто увагу в Стратегії розвитку туризму в Україні (на період до 2026 р.). Разом із тим визначено, що модель керування туристичною сферою в Україні повинна відповідати вимогам часу та суспільства, а тому включати таке:

- удосконалене нормативно-правове забезпечення процесу надання послуг у сфері туризму, зокрема медичного й лікувально-оздоровчого;
- оптимізацію системи органів, що управляють туристичною сферою, з урахуванням соціально-економічних умов;
- інституціональну підтримку розвитку у сфері туризму, яка може бути реалізована в різних організаційно-правових формах;
- загальнонаціональну стратегію розвитку сфери туризму, яка повинна бути пов'язана з цілями і завданнями, з одного боку, розвитку медичного та лікувально-оздоровчого туризму, а з другого – соціально-економічного розвитку всієї держави;
- загальнонаціональну стратегію щодо реалізації програм та державної підтримки експорту туристичних послуг і її вплив на процес організації та управління ринком медичних і лікувально-оздоровчих послуг у рекреаційній сфері;
- забезпечувати підвищення іміджу України на міжнародній арені, розвиток її бренду й інвестиційного клімату, а також цифровізацію державної політики.

Зазначені заходи державного регулювання туристичної сфери доречно передбачати в оновленій Стратегії сталого розвитку України (яка розрахована на період до 2020 року), а також реалізовувати її паралельно з тими заходами, що визначені в Стратегії розвитку туризму та курортів України на період до 2026 року. Саме дослідженню цих питань мають бути присвячені подальші наукові розвідки у сфері забезпечення розвитку туристичної сфери.

Список використаних джерел:

1. Домбровська С.М., Білотіл О.М., Помаза-Пономаренко А.Л. Державне регулювання туристичної галузі України : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2016. 196 с.
2. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/249826501>
3. Поколюдна М.М., Полчанінова І.Л. Конспект лекцій з дисципліни «Рекреаційні комплекси світу (в тому числі турсресурси України)» (для студентів 3 курсу денної та заочної форм навчання за напрямом підготовки 6.140101 «Готельно-ресторанна справа»); Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. Харків : ХНАМГ, 2012. 174 с.
4. Помаза-Пономаренко А.Л. Стратегія як засіб стабільного розвитку України. *International scientific journal*. 2015. № 7. С. 12–15.
5. Фоменко Н.В. Рекреаційні ресурси та курортологія : навч. посіб. Київ : Центр навчальної літератури. 2007. 312 с.
6. Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii. URL: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/publikacje>

References:

1. Dombrovska S. M., Bilotil O. M., Pomazov-Ponomarenko A. L. Derzhavne rehulyuvannya turystychnoyi Haluzi Ukrayiny: monohrafiya. Kharkiv: NUTSZU, 2016. 196 s.
2. Pro odobrenyia stratehiyi rozvytku turyzmu ta kurortiv na period do 2026 roku. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249826501>.
3. Pokolodna M.M., Polchaninova I.L. Konspekt lektsiy z dystsypliny «rekreatsinyi komplekсы svitu (v tomu chysli turresursy Ukrayiny)» (dlya studentiv 3 kursu dennoyi ta zaochnoyi form navchannya za napryamamy podhotovky 6.140101 «Hotelno-restoranna sprava»). Khark. nats. akad. misk. hosp-va. Kharkiv: KHNAMH, 2012. 174 s.
4. Pomaza-Ponomarenko A.L. Stratehiya yak zasib stabilnoho rozvytku Ukrayiny. International scientific journal. 2015. № 7. S. 12–15.
5. Fomenko N.V. Rekreatsinyi resursy ta kurortolohiya: navch. posib. Kyiv: Tsentr navchalnoyi literatury. 2007. 312 s.
6. Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii. URL: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/publikacje>.

В. В. Сиченко, доктор наук
з державного управління, професор, професор
кафедри освітнього менеджменту, державної політики
та економіки, ректор КЗВО «Дніпровська академія
неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради»

С. О. Рибкіна, аспірант
кафедри менеджменту, публічного управління
та адміністрування Дніпровського державного
аграрно-економічного університету

Е. Т. Соколова, аспірант
кафедри публічного управління та права
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради»

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ СТРУКТУР У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ЗАКЛАДАМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ

У статті розглянуто теоретичні підходи до визначення та класифікації організаційних структур як основи ефективного функціонування закладу вищої освіти. Установлено, що можливість запровадження адаптивних організаційних структур відповідно до неoinституційної теорії управління сприяє зростанню конкурентоспроможності організації, формуванню та реалізації довгострокових стратегічних цілей. Визначені найбільш вагомі й актуальні світові тенденції, які впливають на зміну підходів до розвитку організаційних структур у закладах вищої освіти: пандемія, дистанційна освіта, фінансово-економічна автономія. Ідентифіковані ключові ознаки новітніх організаційних структур, а саме самоорганізованість, гнучкість, застосування нових механізмів координації та розподілу праці, зумовлюють появу нових структурних одиниць і повноважень співробітників, продемонстровано вплив на розвиток системи вищої освіти. Реалізація управлінських нововведень щодо зміни типу організаційних структур продиктована швидкими змінами зовнішнього середовища. Можливість адаптування і трансформування організаційних структур закладів вищої освіти відбувається за рахунок внутрішніх ресурсів, якісного кадрового складу, інноваційного потенціалу організації, державного регулювання. Серед головних умов застосування гнучких моделей організаційних структур варто виділити значний показник автономії, у тому числі фінансової, трансформаційне лідерство, колегіальні форми прийняття рішень, децентралізацію структури. Тенденція створення адаптивних структур базується на зміцненні й розвитку горизонтальних інформаційних зв'язків, партнерстві, співпраці всередині колективу та окремих підрозділів з метою досягнення стратегічних цілей. Перманентні динамічні зміни навколишнього середовища, швидкий розвиток ІТ та комунікаційних технологій, нові форми організаційних структур є вирішальними факторами змін до підходів організаційного управління. За таких обставин функціонують лише ті організації, які здатні йти в ногу зі змінами та перетворювати їх на можливості, підтримувати високі конкурентні переваги й забезпечувати умови для розвитку. Плануються подальші дослідження з метою розробки конкретного методичного інструментарію щодо застосування моделей гнучких організаційних структур і діяльності закладів вищої освіти.

Ключові слова: інноваційний менеджмент, організаційна структура управління, гнучкість, заклади вищої освіти, адаптивні моделі організаційних структур, тенденції розвитку організаційних структур.

V. V. Sychenko, S. O. Rybkina, E. T. Sokolova. Current trends in the development of organizational structures in the management system of higher education

The article considers theoretical approaches to the definition and classification of organizational structures as the basis for the effective functioning of higher education institutions. According to the neo-institutional theory of management it is found, that the possibility of introducing adaptive organizational structures, promotes the growth of the organization's competitiveness, the formation and implementation of long-term strategic goals. The most significant and important world trends that affect the change of approaches to the development of organizational structures in higher education institutions are identified: pandemic, distance education, financial and economic autonomy. The key features of the newest organizational structures are identified, especially self-organization, flexibility, application of new mechanisms of coordination and labor specialization, the emergence of new structural units and powers of employees, the influence on the development of the higher education system has been demonstrated. The implementation of administrative innovations to change the type of organizational structures are caused by rapid changes in the external environment. The possibility of adapting and transforming the organizational structures of higher education institutions happens due to internal resources, quality

staff, innovative potential of the organization, state regulation. Among the main conditions for the application of flexible models of organizational structures should be noted a significant indicator of autonomy, including financial, transformational leadership, collegial decision-making, structural decentralization. The tendency to create adaptive structures is based on the strengthening and development of horizontal information links, partnerships, cooperation within the team and individual units in order to achieve strategic goals. Persistent dynamic changes in the environment, the rapid development of IT and communication technologies, new forms of organizational structures are crucial factors in changing approaches to organizational management. In such circumstances, only the organizations that are able to keep up with change and turn it into opportunities, maintain a high competitive advantage and provide conditions for development. It is planned to develop specific methodological tools for the application of models of flexible organizational structures and the activities of higher education institutions in further studies.

Key words: *innovation management, organizational structure of management, flexibility, institutions of higher education, adaptive models of organizational structures, tendencies of organizational structures development.*

Постановка проблеми. Освітня система як складник процесів суспільного відтворення функціонує в умовах загальних економічних відносин. Першочерговим завданням освітньої політики є створення умов для забезпечення якості освіти, декларування світових і загальнодержавних норм і принципів, відповідності суспільним запитам. Інноваційні форми менеджменту в управлінні реформуванням системи вищої освіти полягають у розробці нових підходів, які відповідають потребам конкретних закладів вищої освіти в умовах динамічності й глобалізації. Ефективність функціонування закладу вищої освіти в багатьох аспектах залежить від адаптивного потенціалу організаційної структури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові обґрунтування управління розвитком організаційних структур відображені в працях В. Шорохова, М. Мартиненко, Л. Полякової, Є. Антипенко, О. Гетьман, І. Сіменко, Н. Костенюк, Т. Халімон, І. Прудникової [3, с. 264–269]. У дослідженнях запропоновані параметри щодо визначення якості управління організаційними структурами, серед яких варто виділити рівні централізації менеджменту, гнучкість, адаптивність, результативність, керованість, оперативність, цілеспрямованість, автономність [2, с. 245–254]. Аналіз наукових досліджень дав змогу встановити відсутність єдиного уніфікованого підходу щодо розвитку управління організаційними структурами в системі вищої освіти.

Метою статті є аналіз чинників, які впливають на розвиток організаційних структур управління, визначення механізмів удосконалення організаційних структур в умовах загальносвітових викликів. Для досягнення мети вирішені такі завдання: визначені особливості розвитку організаційних структур і підходів до управління, виявлені чинники, які впливають на необхідність трансформування організаційних структур у системі вищої освіти, запропоновані підходи до реформування управління організаційних структур закладів вищої освіти.

Виклад основного матеріалу. У процесі порівняння підходів до трактування терміна «організаційна структура управління» варто визначити спільну думку науковців, яка полягає в складності й багатоаспектності системи взаємопов'язаних упорядкованих сукупності елементів, які здатні забезпечити цілісне функціонування організації. Т. Норберт у праці «Управління змінами» визначає організаційну структуру як найбільш консервативну систему, незмінну в часі та з плином подій. Але, відповідно до практики життя та процесів прийняття управлінських рішень, схиляємося до думки американського дослідника П. Друкера, який активно вивчав інформаційне суспільство й інноваційні форми менеджменту щодо необхідності постійного пошуку оптимальних організаційних структур, трансформації та вдосконалення наявних механізмів. Нині у світі виділяється декілька підходів до класифікацій організаційних структур, зокрема за характером реакції на вплив зовнішніми факторами, за орієнтацією зусиль, за варіантами командної взаємодії щодо вирішення ключових проблем, за стаціонарністю кадрів, характером взаємозв'язків між елементами структури [4, с. 342–350]. Однією з головних ознак під час вивчення ефективності тієї чи іншої організаційної структури залишається процес взаємодії організації із зовнішнім середовищем, швидкістю та характером реагування на зміни, що дає можливість проаналізувати адаптивний потенціал компанії [5, с. 441–463]. Ф. Лалу в праці «Компанії майбутнього» демонструє еволюційну модель розвитку організаційних структур. Відповідно до стадій розвитку, виділяє червоні, жовті, помаранчеві, зелені та бірюзові організації. Відрізняються вони за ступенем формалізації ролей, переважання короткострокових чи довгострокових цілей, стабільністю, ставленням до конкуренції, роллю співробітників тощо. Автор на реальних прикладах із функціонування світових компаній демонструє можливість еволюціонування організаційних структур від червоної до бірюзової стадії. Найвищим рівнем розвитку відрізняються бірюзові компанії, особливістю яких є можливість самоврядування, цілісності, наявності еволюційної мети.

Ефективне управління перехідними процесом для вищої освіти під час пандемії COVID-19 стає ключовим питанням на світовому рівні. Пандемія COVID-19 призвела до безпрецедентної кризи соціально-економічної сфери, зокрема дуже вплинула сектор вищої освіти в усьому світі. Заклади вищої освіти, які прагнуть досягти успіху в управлінні, мають сконцентруватися на модернізації організаційних структур, плануванні, комунікації та вирішенні проблем, бути готовими реагувати на глобальні виклики, покращувати методи своєї роботи. Досягнення певної стратегічної мети й результатів інноваційного управління відбувається через цілеспрямовану дію керівного центру на керовані об'єкти. У часи швидких трансформаційних зрушень суспільних запитів, зростання

конкуренції в середовищі суб'єктів ринку освітніх послуг кожен заклад вищої освіти має розвиватися відповідно до чинного довгострокового стратегічного плану, ураховуючи власну унікальність, аналізуючи зміни зовнішнього середовища, запитів цільової аудиторії. Формування стійкої сукупності дій з визначеними цілями розвитку закладу, обґрунтування прийняття рішень щодо новацій, мотивації та стимулювання суб'єктів інноваційних процесів забезпечують новітню траєкторію розвитку освітньої установи. До головних джерел ідей розвитку закладів освіти належать потреби країни та регіону, чинні директиви та нормативно-правові акти, досягнення, педагогічна практика, власний професійний досвід керівника. Управлінські нововведення можуть стосуватися створенню нових організаційних структур (освітні хаби, центри), введення нових управлінських функцій (наукове консультування, експериментальна діяльність, педагогічне проектування, залучення аутсорсингових послуг), організації механізмів реалізації управлінських рішень (положення, інструкції, договори) [1, с. 52–60]. Провідною ознакою інноваційного менеджменту стає філософія тотальної якості, з метою забезпечення якої необхідно постійно спостерігати за трендами в управлінні, світовим досвідом, практиками стейкхолдерів.

Управління закладами вищої освіти функціонує в умовах загальної відповідальності, підзвітності засновників, академічних керівників та адміністрації. Потреба в зміні організаційних структур управління тісно пов'язана із заміщенням бюрократичної координації автономією закладів освіти. Ефективність організаційної структури закладу вищої освіти залежить від цілісного функціонування всіх структурних підрозділів, внутрішньої координації, можливості делегування повноважень тощо. Останніми роками в закладах вищої освіти Європи спостерігаємо проєктний підхід як головну новітню організаційну структуру [6, с. 74–86]. Трансформування управління в системі вищої освіти спостерігається в зміні завдань, ролі керівника, функцій управління. Відбувається поступовий перехід від формалізованих структур, застосовуються нові принципи розподілу праці (визначаються та розподіляються конкретні завдання – проєкти, формуються універсальні обов'язки), повноважень, механізми координації праці. У книзі А. Кісера та М. Еберса «Організаційні теорії» сформульовано принципи ефективності організації, які залежать від формальної структури, зауважено, що не існує єдиного уніфікованого підходу, а самі організації мають постійно адаптуватися до тих умов, у яких вони знаходяться, бо інакше показники конкурентоспроможності будуть різко знижуватися. Організаційна структура не визначає норми поведінки для всіх співробітників, а створює загальну структуру стимулів і мотивації. Діяльність і залученість усіх співробітників є визначальним чинником при формуванні організаційної структури та продуктивності. На основі емпіричних досліджень науковці сформулювали тенденції ефективного розвитку організаційних структур. Наприклад, для більших організацій, які мають більш високий показник диференціації, є зазвичай децентралізованими (підрозділи мають повноваження та приймають деякі рішення) і навпаки. Відповідно до неоінституційної теорії, організації адаптують рішення не лише з метою підвищення ефективності, а й для відповідності чинним нормативно-правовим вимогам. Потрібно враховувати складність середовища вищої освіти з метою формування адаптивної організаційної структури.

В умовах стрімких соціально-економічних змін, утворення нових організаційних структур, застосування практик інноваційного менеджменту, розвитку нових типів підприємств, які здатні надавати освітні послуги, постає необхідність у застосуванні гнучких способів управління. Заклади вищої освіти є життєво важливими джерелами нових знань та інноваційного мислення як постачальники кваліфікованого персоналу, учасники інновацій, як фактори, що привертають міжнародні таланти й бізнес-інвестиції в регіони як агентів соціальної справедливості й чинників соціальної та культурної життєздатності. Тому особливого значення набуває система управління закладами вищої освіти в умовах світової пандемії. У закладах вищої освіти з метою ефективної координації та інтеграції управлінських рішень має бути забезпечений процес оптимізації організаційної структури, застосований досвід проєктного менеджменту. Це можливість для вищої освіти взяти на себе лідерство в ефективному управлінні перехідним періодом. Управлінська модель закладів вищої освіти багато років поспіль функціонує в умовах вертикальної інтеграції значною мірою через потребу в ефективності, коли безпосередня залученість усіх учасників освітнього процесу була центральним елементом діяльності закладу освіти. Світові тенденції відображають ситуацію, відповідно до якої інтегрована структура управління втрачає своє значення, дуже швидко з'являються альтернативні моделі управління. Ще до того, як сектор вищої освіти був утягнутий у кризу світової пандемії, у закладів вищої освіти був вагомий аргумент, щоб стати більш адаптивними. Невизначеність фінансування, посилення конкуренції, глобалізаційних процесів змушували переглянути підходи до управління в умовах мінливих ринків.

Успішність ініціатив щодо функціонування закладу вищої освіти в кризових умовах змін залежать від лідерів, які добре розуміють динаміку змін, сил, що перешкоджають змінам стратегії подолання джерел опору, а також готовність і здатність використовувати ці знання для розробки й реалізації систематичного процесу ініціативи щодо зміни. Як зазначає І. Решетова, головні проблеми ефективного та відповідного часу управління полягають у формуванні нової свідомості керівника й реалізації ефективних управлінських рішень [4, с. 342–350]. Інноваційне управління закладом вищої освіти в багатьох аспектах залежить від особистості лідера, реформатора, який здатен формувати ініціативну команду однодумців, які в діяльності керуються принципами людиноцентризму

та демократизації. У працях Б. Рубена, Р. Де Лісі, Р. Джильотті сформульовані п'ять головних принципів, які мають вирішальне значення для застосування адаптивного гнучкого менеджменту. Планування, лідерство, комунікація, відповідність корпоративній культурі, оцінювання діяльності – наскрізні фактори успіху запровадження гнучкого управління. Лідерство забезпечує напрям і визначає підзвітність і відповідальність за стратегічні академічні результати. Операційні моделі і структури забезпечують інституційну платформу для ефективного й дієвого навчання, а корпоративна культура закладу вищої освіти – це всеохоплююча риса академічного життя, яка визначає загальні інституціональні переконання. Світові зміни та суспільні запити суттєво трансформують спосіб організації та структури управління закладами вищої освіти. Оскільки зміни у вищій освіті стають набагато складнішими, заклади вищої освіти повинні застосовувати більш адаптивні й гнучкі підходи.

Багато європейських університетів уже зараз ініціюють програми стратегічної трансформації у відповідь на різкі зміни у вищій освіті, політиці фінансування та з метою покращення їхніх конкурентних академічних переваг [2, с. 245–254]. Організаційна гнучкість є однією з головних проблем сучасного менеджменту. Досить активно концепція організаційної гнучкості почала застосовуватися в 1950–1960-х роках у рамках «відкритої системи» моделі управління. Здатність організації приймати зміни, адаптуватися до подій зовнішнього та внутрішнього середовища відповідає поняттю організаційної гнучкості. Розвиток гнучкості організаційних структур може відбуватися в таких площинах, як час (наскільки довготривалі зміни), сфера дії (залученість усіх чи окремих структур), цілеспрямованість (пов'язано з вибором відповідного способу реагування), зона впливу (вибір адаптивної зони впливу організації).

Механізм управління закладом вищої освіти в умовах невизначеності має відповідати таким принципам:

1. Своєчасність прийняття управлінських рішень і донесення їх до співробітників.
2. Системність вирішення кризових ситуацій.
3. Диференційований підхід до управління різними частинами організаційної структури.
4. Узгодженість рішень на всіх рівнях.
5. Застосування ситуативного проєктного менеджменту.

Дослідники теорії сучасного менеджменту порівнюють організаційну гнучкість компаній із живим організмом за такими ознаками, як можливість ідентифікування (підкреслення унікальних рис закладу вищої освіти на основі детального SWOT-аналізу), стадійність розвитку (перехід до наступної стадії має бути поступовим), відкритість систем (постійний розвиток в умовах взаємозалежності зі зовнішнім середовищем), швидкість реагування на зміни в умовах турбулентності, диференціація функцій (для кожної частини організаційної структури мають існувати свої функції в разі системного збою, мають бути підключені інші частини, яким делегують вирішення проблемних ситуацій), цілісність, самоорганізація, результативність. Управління закладом вищої освіти в умовах пандемії не має бути схожим на антикризовий менеджмент, який характеризується пасивністю, відповідністю до минулих подій, високим рівнем централізованості. Має розвиватися саме адаптивна гнучка модель управління, яка орієнтована на майбутнє, децентралізована, функціонує на засадах стратегічного довготривалого планування [6, с. 74–86]. У результаті аналізу наукових робіт з'ясовано, що на практиці активно функціонують такі види організаційних структур, як лінійна, дивізійна, матрична, проєктна, мережева [1, с. 52–60].

Отже, до головних тенденцій, які впливають на розвиток організаційних структур закладів вищої освіти в умовах сьогодення, належать:

1. Географія функціонування закладу вищої освіти.
2. Місія та стратегічні цілі.
3. Конкурентні переваги конкретного закладу вищої освіти.
4. Рівень застосування інформаційно-комунікаційних технологій.

Застосування гнучкого підходу до формування організаційних структур ґрунтується на ітераційному підході до управління, який дає змогу не розглядати діяльність структурних підрозділів як окремих елементів, а адмініструвати їхню діяльність на засадах цілісної системи взаємопов'язаних мініпроєктів. Стратегічне планування розробляється для всього закладу вищої освіти, усередині якого реалізуються окремі проєкти відповідно до запитів і траєкторії розвитку. Головною перевагою гнучких організаційних структур є можливість керівника змінювати вимоги до виконання певних проєктів у процесі функціонування. Перевагами для співробітників є отримання певної свободи в реалізації ідей, застосуванні інноваційних продуктів, самостійності рішень, відкритості системи.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Застосування інноваційних підходів менеджменту пояснюється зростанням впливу невизначеності й нестабільності в суспільстві та структурними змінами у світовій економіці. Нині майже неможливо вирішувати запити, які надходять до керівників закладів вищої освіти, без застосування гнучкого управлінського підходу. Застосування гнучких організаційних структур – це ще один крок у напрямі розвитку конкурентних переваг закладу. У подальшому планується запропонувати конкретні методики формування гнучких організаційних структур з урахуванням послідовності циклів розвитку, специфічних рис функціонування закладів вищої освіти, порівняти з наявними прикладами європейських моделей гнучких структур, проаналізувати відмінності й риси подібності.

Список використаних джерел:

1. Дорошенко М.П. Організаційна структура управління. Сутність та класифікація. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія «Економіка і управління»*. 2019. Том 30 (69). С. 52–60.
2. Петренко С.А. Порівняльний аналіз моделей організаційних структур підприємства. *Бюлетень Міжнародного Нобелівського економічного форуму*. 2010. Вип. 1 (3). С. 245–254.
3. Прудникова І.М. Ідентифікація аспектів оцінки і параметрів якості організаційної структури управління підприємством в контексті системно-синергетичного підходу. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2014. Вип. 1 (52). С. 264–269.
4. Решетова І.А. Напрями вдосконалення системи управління вищими навчальними закладами. *Економіка і суспільство. Економіка та управління підприємствами*. 2018. Вип. 17. С. 342–350.
5. Сиченко В.В. Державне управління регіональним розвитком на засадах європейських стандартів *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2019. Вип. № 4. С. 441–463.
6. Gergely Kováts. The change of organizational structure of higher education institutions in Hungary: a contingency theory analysis *International Review of Social Research*. 2018. № 8 (1). P. 74–86.

References:

1. Doroshenko M.P. (2019) «Orhanizatsiina struktura upravlinnia. Sutnist ta klasyfikatsiia» [«Organizational management structure. The essence and classification»] journal *Vcheni zapysky TNU imeni V. I. Vernadskoho. Serii: Ekonomika i upravlinnia* [Scientific notes of TNU named after VI Vernadsky. Series: Economics and Management], vol. 30 (69), pp. 52–60.
2. Petrenko S. A. (2010) «Porivnialnyi analiz modelei orhanizatsiinykh struktur pidpriemstva» [«Comparative analysis of models of organizational structures of the enterprise»], journal *Biuletyn Mizhnarodnoho Nobelivskoho ekonomichnoho forumu* [Bulletin of the International Nobel Economic Forum], vol. 1(3), pp. 245–254.
3. Prudnykova I.M. (2014) «Identyfikatsiia aspektiv otsinky i parametriv yakosti orhanizatsiinoi struktury upravlinnia pidpriemstvom v konteksti systemno-synerhytychnoho pidkhodu» [«Identification of aspects of evaluation and quality parameters of the organizational structure of enterprise management in the context of system-synergistic approach»] journal *Visnyk sotsialno-ekonomichnykh doslidzhen* [Bulletin of socio-economic research], vol. 1 (52), pp. 264–269.
4. Reshetova I.A. (2018) «Napriamy vdoskonalennia systemy upravlinnia vyshchymy navchalnymy zakladamy» [«Directions for improving the management system of higher education institutions»] journal *Ekonomika i suspilstvo. Ekonomika ta upravlinnia pidpriemstvamy*. [«Economy and society. Economics and business management»], vol. 17, pp. 342–350.
5. Sychenko V. V. (2019) «Derzhavne upravlinnia rehionalnym rozvytkom na zasadakh yevropeiskykh standartiv» [«Public administration of regional development on the basis of European standards»] journal *Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok* [«Public administration and regional development»] 2019. vol. 4, pp. 441– 463.
6. Gergely Kováts. (2018) The change of organizational structure of higher education institutions in Hungary: a contingency theory analysis *International Review of Social Research*. Vol. 8 (1), pp. 74–86.

М. М. Троценко, аспірант
кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ЯКОСТІ ОСВІТИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ РЕФОРМУВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ ОСВІТИ

У статті проаналізовано й описано роль і структуру Державної служби якості освіти України як суб'єкта реформування вітчизняної освіти в питанні здійснення державного нагляду (контролю) за забезпеченням якості й доступності освіти в контексті реформи децентралізації повноважень від державної влади органам місцевого самоврядування. Обґрунтовано концептуальні засади взаємодії Державної служби якості освіти України з органами місцевого самоврядування, територіальними громадами, громадськістю через регіональні представництва Державної служби якості освіти України в областях у питанні дотримання закладами освіти норм Конституції України та законодавства у сфері освіти.

Розмежовано повноваження Державної служби якості освіти та її регіональних представництв, окреслено функції органів місцевого самоврядування згідно з проведеною реформою децентралізації владних повноважень. Проаналізовано реалізацію повноважень Державної служби якості освіти України на основі звіту її діяльності щодо забезпечення якості освіти за 2019 рік. Узагальнено результати порівняльного аналізу функцій й повноважень у частині державного нагляду (контролю) щодо забезпечення якості освіти Державної служби якості освіти України та Чеської шкільної інспекції як партнера Державної служби якості освіти України.

За результатами здійсненого аналізу запропоновано внесення на законодавчому рівні пропозицій щодо зміни системи фінансування закладів освіти залежно від результатів інституційного аудиту шкіл. Визначено необхідність вивчення повноважень і досвіду роботи інституцій з подібними функціями в країнах Європейського Союзу для розробки пропозицій щодо внесення змін до національного законодавства для покращення показників ефективності Державної служби якості освіти України в частині забезпечення й дотримання прав та обов'язків усіх зацікавлених сторін.

Ключові слова: взаємодія органів влади, громадський контроль, державний нагляд (контроль), децентралізація освітніх повноважень, інституційний аудит, якість освіти.

M. M. Trotsenko. State Inspectorate of Education Quality of Ukraine as a subject of reforming domestic education system

The article examines and provides deep insight into the role and structure of the State Inspectorate of Education Quality of Ukraine as the tool of controlling the way local authorities and educational establishments keep to the norms of the law under the decentralization reform in educational sphere. The author gives brief history of controlling education quality since Ukraine gained its independence and defines the role of the State Inspectorate of Education Quality of Ukraine as the only state body that has legal powers to control local self-government bodies and educational establishments in the way they realise state educational policy.

The article explains how the conceptual bases of cooperation between the State Inspectorate of Education Quality of Ukraine and local self-government bodies, territorial communities, and civil society are determined through territorial representation of the State Inspectorate of Education Quality of Ukraine in the regions to provide quality and equal access to education. Moreover, powers and responsibilities of the State Inspectorate of Education Quality of Ukraine and its territorial representatives are distinguished, newly obtained powers and responsibilities of local self-government bodies in educational sphere are described.

The author has compared the authority of the State Inspectorate of Education Quality of Ukraine with the experience of the Czech School Inspectorate in terms of the effective regulation of educational processes under the reform of domestic education system and concluded that the Czech School Inspectorate has wider range of powers in comparison with the State Inspectorate of Education Quality of Ukraine. In this respect, a proposal has been made to addend the current legislation of Ukraine regarding the powers of the State Inspectorate of Education Quality of Ukraine.

Further research will include the analysis of the experience of government institutions with similar functions and responsibilities in the member states of the European Union in assuring and monitoring education quality with the development of recommendations to improve the activity of State Inspectorate of Education Quality of Ukraine.

Key words: collaboration between government institutions, public control, government control, decentralization of educational responsibilities, institutional audit, education quality.

Постановка проблеми. Державна політика України у сфері місцевого самоврядування передбачає делегування значної частини повноважень, ресурсів і відповідальності від центральних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Це має забезпечити «створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, створеними ними установами та організаціями, високоякісних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях» [12].

У сфері освіти основні повноваження, які делегуються органам місцевого самоврядування базового рівня в рамках реформи самоврядування, передбачають забезпечення «управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти» [12]. Водночас одним із принципів реформування територіальних органів влади й територіальної організації влади залишається «підконтрольність органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України» [12]. Виходячи з таких положень, перед Державною службою якості освіти України (далі – ДСЯОУ) як «центральною виконавчою владою, що реалізує політику у сфері освіти, забезпечення якості освітньої діяльності, здійснення державного нагляду (контролю) за закладами освіти щодо дотримання ними законодавства» [8] поставлено завдання створення й забезпечення стабільного функціонування ефективної вертикальної системи стримувань і противаг, а також «трансформація системи державного нагляду (контролю) у сфері освіти в систему «довіри та допомоги» [3] для ефективної взаємодії ДСЯОУ з органами місцевого самоврядування (далі – ОМС).

Аналіз чинного законодавства [8; 10; 13] щодо повноважень ДСЯОУ та її взаємодії з обласними підрозділами, ОМС, закладами освіти та громадськістю свідчить про необхідність перегляду її повноважень саме в частині відповідальності ОМС і керівників закладів освіти за результатами перевірок і вивчення їхньої діяльності щодо дотримання ними норм законодавства.

Ми вважаємо, що успішному вирішенню поставленого завдання сприятиме аналіз і використання досвіду саме тих країн Європейського Союзу, які мають схожі з ДСЯОУ інституції. У цьому контексті заслуговує на увагу функціонування Чеської шкільної інспекції, з якою ДСЯОУ має не лише багаторічний досвід співпраці, а й підписаний Меморандум щодо імплементації кращих європейських практик у сфері забезпечення якості освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Хоча питанню забезпечення якості освіти приділяється багато уваги вітчизняними науковцями, однак ними аналізуються переважно загальні поняття державного нагляду (контролю) у сфері освіти (В. Бондаренко, Н. Пустова [2]), проблеми управління якістю освіти та освітньої діяльності (Л. Белова, В. Бульба, О. Поступна [1], Є. Швець, М. Турба, Д. Швець [15]), механізми управління якістю освіти (Н. Сидоренко [14]), а також способи вдосконалення цих механізмів (С. Мороз [6], С. Шевченко [16]). Проте питанню здійснення нагляду (контролю) ДСЯОУ за виконанням делегованих ОМС повноважень у сфері освіти дослідники все ще приділяють недостатньо уваги.

Метою статті є обґрунтування ролі ДСЯОУ як суб'єкта реформування вітчизняної освіти й інструментів контролю за дотриманням норм законодавства з метою забезпечення підвищення якості освіти в Україні.

Для досягнення мети передбачено виконання таких завдань: 1) проаналізувати реалізацію повноважень ДСЯОУ на основі звіту її діяльності щодо забезпечення якості освіти за 2019 рік; 2) порівняти функції й повноваження ДСЯОУ з функціями й повноваженнями Чеської шкільної інспекції, 3) узагальнити отримані результати аналізу для подальшої розробки рекомендацій щодо розширення повноважень ДСЯОУ в частині державного нагляду (контролю) щодо забезпечення якості освіти в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Освіта є однією з пріоритетних галузей, якими зобов'язана опікуватися держава, здійснюючи відповідні функції. Державне управління освітою, маючи виконавчий і розпорядчий характер, полягає в організуючому впливові на суспільні відносини у сфері освіти з метою створення належних умов для розвитку та забезпечення високої якості освіти. Саме тому державна політика у сфері освіти передбачає виконання державно-владних повноважень і включає цілеспрямоване вироблення, прийняття й реалізацію організуючих, регулювальних і координувальних рішень [4, с. 221].

Як свідчить проведений аналіз, в Україні взаємодія між центральними органами виконавчої влади, відповідними інституціями та навчальними закладами на місцях завжди існувала в одній формі, де держава була жорстким регулятором і здійснювала державний нагляд (контроль) за дотриманням законодавства у сфері освіти. З 1991 року по 2017 рік в Україні існувала Державна інспекція закладів освіти, контролююча структура, що була успадкована від Радянського Союзу. Основними функціями інспекції був державний нагляд (контроль) у всіх освітніх сферах (вищій, професійно-технічній, загальноосвітній, дошкільній, позашкільній), а також розгляд запитів у межах компетенції. Державна інспекція закладів освіти функціонувала при Міністерстві освіти відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1992 р. Указом Президента України від 6 квітня 2011 № 370/2011 були об'єднані дві інспекції, а саме Республіканська інспекція вищих і середніх спеціальних навчальних закладів та Інспекція професійно-технічної освіти. З них було утворено Державну інспекцію закладів освіти для виконання зазначених вище функцій, якій було надано статус центрального органу виконавчої влади [7].

У контексті євроінтеграційних процесів, зокрема й освітньої реформи, і на виконання Закону України «Про освіту» (2017 р.) [11] 6 грудня 2017 р. Кабінет Міністрів України прийняв Постанову про утворення ДСЯОУ «як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра освіти і науки, реорганізувавши Державну інспекцію навчальних закладів України шляхом перетворення» [13]. Згідно із законом, метою цієї нової інституції є трансформація та розбудова якісної освітньої моделі держави.

ДСЯОУ почала втілювати нову філософію партнерства, розпочавши етап переходу від контролю до забезпечення якості освіти. Для реалізації визначеної місії в межах реформи децентралізації ДСЯОУ започатковує нову парадигму відносин з органами місцевого самоврядування, які, у свою чергу, отримали нові, значно ширші повноваження на місцях. Так, зокрема, управління освітою в територіальних громадах відповідають за: 1) реалізацію державної політики у сфері освіти; 2) забезпечення якості освіти; 3) доступність дошкільної, початкової, базової середньої та позашкільної освіти; 4) здійснюють функції засновника щодо підпорядкованих закладів освіти. Водночас на законодавчому рівні закріплена можливість активної участі громадськості в освітніх процесах через акредитовані ДСЯОУ фахові об'єднання, інші акредитовані юридичні особи, які в такому випадку зможуть здійснювати незалежне оцінювання якості освіти й освітньої діяльності закладів освіти. Порядок акредитації наразі розробляється Державною службою якості освіти в Україні.

Варто зауважити, що отримання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування передбачає також узяття на себе відповідальності за створення ефективного управління системою освіти у відповідних територіальних громадах. Оскільки це передбачає проведення належної кадрової, фінансової та навчальної діяльності в закладах освіти, ДСЯОУ стає своєрідним сучасним маркером на межі перетину повноважень усіх зацікавлених суб'єктів владних повноважень, залучених до процесу управління системою освіти на місцях і забезпечення якості освіти. При цьому ДСЯОУ залишається інституцією, яка, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної служби якості освіти України» від 6 грудня 2017 р. [13], здійснює оцінювання роботи закладів освіти й учителів.

Завдяки чітко встановленому розподілу повноважень між Державною службою якості освіти в Україні й управліннями освіти територіальних громад створюється єдина система підходів до здійснення заходів контролю, а також збільшується варіативність видів, форм і змісту перевірок [4, с. 224]. Відповідні зміни щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності враховані в Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 3 листопада 2016 р. № 1726-VIII [9]. Ним визначено порядок запобігання порушенням, виявлення та припинення закладами освіти порушень вимог, установлених законами й нормативно-правовими актами України.

Аналіз чинного законодавства свідчить, що ДСЯОУ уповноважена: 1) проводити інституційний аудит закладів освіти (крім закладів вищої освіти), 2) здійснювати позапланові перевірки щодо дотримання законодавства закладами освіти (крім закладів вищої освіти), 3) надавати рекомендації закладам освіти (крім закладів вищої освіти) щодо організації та функціонування внутрішньої системи забезпечення якості освіти, 4) проводити моніторинг якості освітньої діяльності та якості освіти, 5) здійснювати державний нагляд (контроль) за діяльністю закладів освіти щодо дотримання ними вимог законодавства про освіту, 6) видавати обов'язкові до виконання розпорядження щодо усунення виявлених порушень у визначені строки та 7) проводити добровільну сертифікацію вчителів.

Для виконання покладених повноважень ДСЯОУ організовує та здійснює взаємодію з іншими центральними органами виконавчої влади, а також відділами освіти на місцях [8]. Уважаємо за доцільне запропонувати графічне зображення цієї взаємодії на рис. 1.

За своєю структурою ДСЯОУ складається із центрального апарату в м. Київ із юрисдикцією по всій території держави й територіальних органів у кожній області України, які підпорядковані Службі. Основним завданням територіальних органів є реалізація повноважень ДСЯОУ на території відповідної області [10], адже кожен обласний підрозділ наділений тими ж функціями й повноваженнями, що й ДСЯОУ.

Здійснюваний ДСЯОУ інституційний аудит закладів освіти передбачає, що ДСЯОУ проводить комплексну зовнішню перевірку й оцінювання освітніх та управлінських процесів закладу освіти (крім закладів вищої освіти), що забезпечують ефективну роботу відповідного закладу освіти та сталий розвиток системи освіти [8; 10; 11]. Водночас варто зауважити, що протягом 2019 року ДСЯОУ працювала над розробкою нормативно-правових актів, що необхідні для якісного виконання повноважень, покладених на ДСЯОУ та відділи освіти територіальних громад.

У 2019 році ДСЯОУ, здійснивши два пілотні інституційні аудити, апробувала розроблений інструментарій і порядок проведення таких перевірок. Пілотний аудит проведений у двох загальноосвітніх навчальних закладах (далі – ЗЗСО) Броварського району на Київщині, а саме в Літківській ЗОШ І–ІІІ ступенів імені М.П. Стельмаха та Княжицькій ЗОШ І–ІІІ ступенів. Необхідно зазначити, що ДСЯОУ здійснила аудит, відповідно до чинного законодавства, на добровільних засадах за ініціативою керівників зазначених вище шкіл. Пілотний інституційний аудит передбачав аналіз «освітніх та управлінських процесів закладу освіти та внутрішньої системи забезпечення якості освіти» за такими параметрами, як освітнє середовище, оцінювання учнів, педагогічна діяльність та управлінські процеси закладу освіти [3].

За результатами пілотного аудиту ДСЯОУ було:

1) унесено зміни в інструментарій і нормативно-правові акти для вдосконалення процедури здійснення такого аудиту;

2) сформовано графік проведення планового інституційного аудиту 101 навчального закладу протягом 2020 року, щоб ці заклади освіти розробили «дорожню карту вдосконалення освітньої та управлінської діяльності».

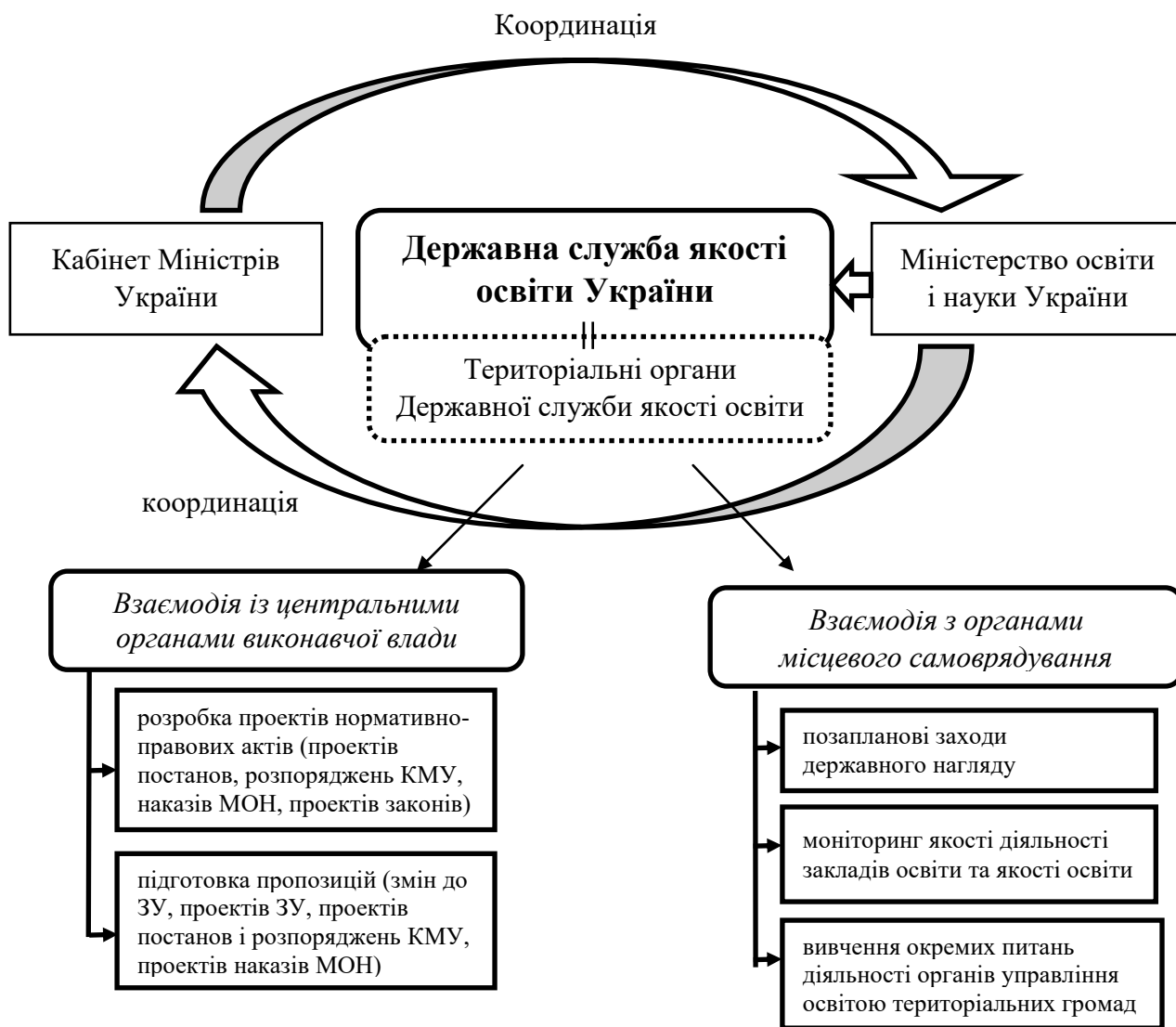


Рис. 1. Взаємодія Державної служби якості освіти України із центральними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування

Взаємодія органів влади є визначальним організаційним принципом публічного управління, передбачає взаємодію центральних органів виконавчої влади між собою та з органами місцевого самоврядування та взаємодію з громадськістю [12]. Основною формою взаємодії ДСЯОУ з громадськістю є робота зі зверненнями громадян: здійснення комплексу заходів організаційного й інформаційно-аналітичного характеру (телефон «гарячої лінії»; опрацювання звернень громадян, що надходять через органи влади, від інших органів, установ, організацій; безпосередньо від громадян на адресу ДСЯОУ). Узагальнення результатів реалізації повноважень ДСЯОУ представлено на рис. 2.

У цьому контексті заслуговує на увагу взаємодія й тісна співпраця ДСЯОУ із Чеською шкільною інспекцією. У Чеській Республіці вона наділена подібними із ДСЯОУ повноваженнями у сфері контролю за якістю освіти [5, с. 104–109; 17; 18]. Результати проведеного порівняльного аналізу повноважень і функцій Державної служби якості освіти України та Чеської шкільної інспекції нами подано в таблиці 1.

Заслуговує на увагу той факт, що за результатами інспектування, Чеська шкільна інспекція має повноваження ініціювати виключення навчальних закладів зі шкільного реєстру країни. Як наслідок, школа не зможе видавати свідоцтва про здобуття освіти, подавати пропозиції засновнику (а це, як правило, ОМС) про звільнення керівника закладу освіти, а також проводити дистанційні тестування учнів щодо набутих знань і вмінь, учителів на знання предметів і законодавства за допомогою електронних онлайн платформ для дослідження очікуваних результатів досягнень закладів освіти для здійснення аналізу й прогнозування розвитку національної освіти.

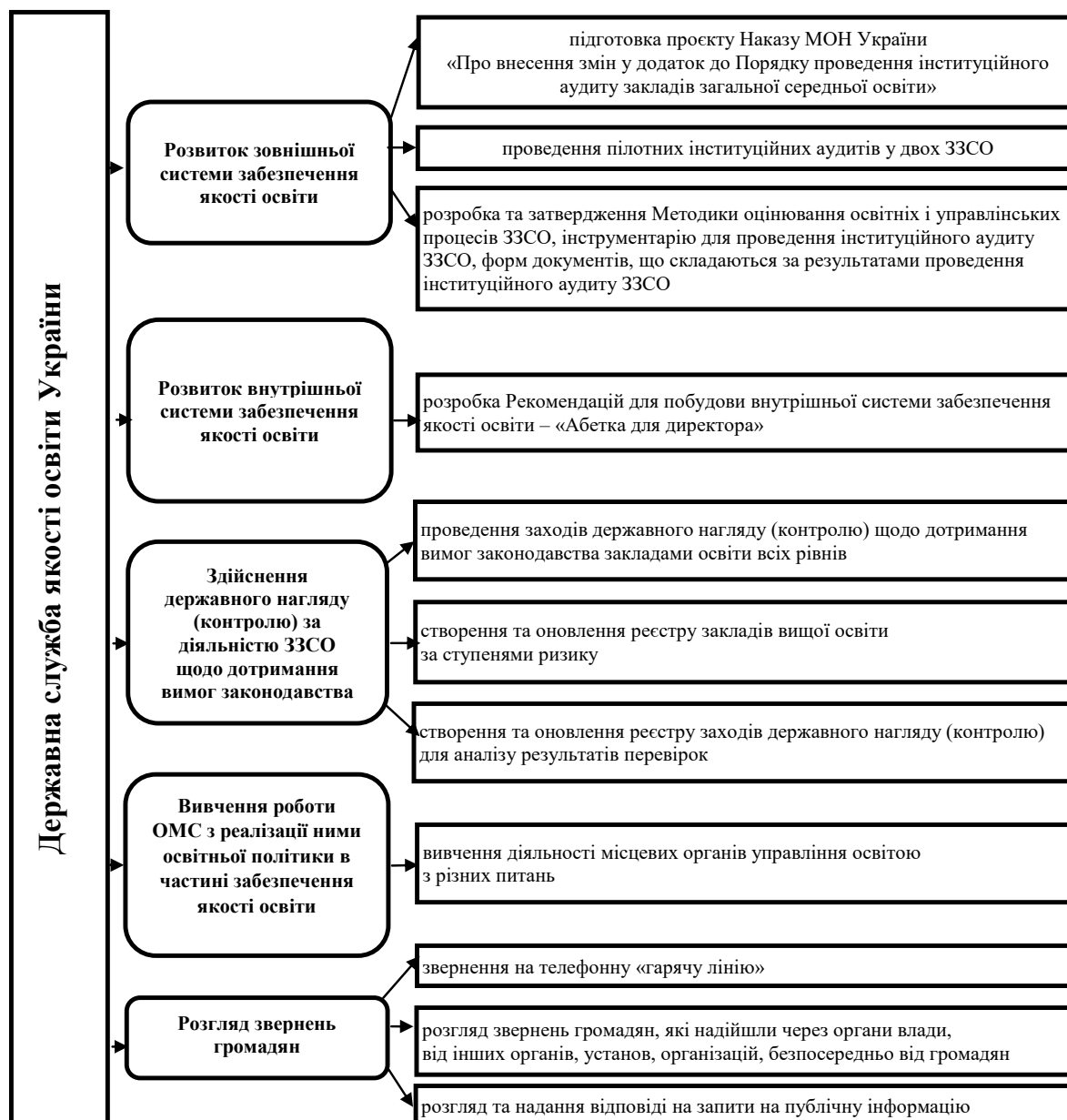


Рис. 2. Реалізація повноважень Державною службою якості освіти України у 2019 році

Таблиця 1

Порівняльний аналіз повноважень і функцій Державної служби якості освіти України та Чеської шкільної інспекції

Функції, повноваження	Державна служба якості освіти України	Чеська шкільна інспекція
1	2	3
	Раз на 10 років	Раз на 3–6 років
Проведення заходів державного нагляду (контролю)	Інституційний аудит передбачає оцінювання освітніх та управлінських процесів закладу освіти та внутрішньої системи забезпечення якості освіти за чотирма напрямками: - освітнє середовище закладу освіти, - оцінювання здобувачів освіти, - педагогічна діяльність педагогічних працівників закладу освіти, - управлінські процеси закладу освіти	Інспектування передбачає аналіз навчальних досягнень учнів та ефективність управління навчальним закладом

Закінчення таблиці 1

1	2	3
Проведення заходів державного нагляду (контролю)	За результатами нагляду (контролю) – вироблення рекомендацій щодо: - підвищення якості освітньої діяльності й удосконалення внутрішньої системи забезпечення якості освіти; - приведення освітнього та управлінського процесів у відповідність до вимог чинного законодавства	За результатами нагляду (контролю) – надання пропозиції засновнику закладу освіти щодо розміру коефіцієнта фінансування школи
	Результати інституційного аудиту – звіти, довідки, протоколи	Результати інспектування – інспекційні, тематичні звіти і протоколи

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Проаналізовано реалізацію повноважень Державною службою якості освіти України на основі звіту її діяльності щодо забезпечення якості освіти за 2019 рік, проведено порівняння функцій і повноважень ДСЯОУ з функціями й повноваженнями Чеської шкільної інспекції та запропоновано внести на законодавчому рівні пропозицію щодо зміни системи фінансування закладів освіти залежно від результатів інституційного аудиту шкіл.

Отже, хоча ДСЯОУ порівняно з Державною інспекцією закладів освіти отримала набагато ширші повноваження щодо здійснення нагляду (контролю) для забезпечення якості й доступності освіти на всіх рівнях, після аналізу звіту ДСЯОУ за 2019 рік і здійснення порівняння повноважень Чеської шкільної інспекції ми дійшли висновку, що реагування на виявлені порушення щодо дотримання законодавства у сфері освіти не є достатньо ефективними для швидкого впливу на усунення недотримання законодавства. Уважаємо за необхідне вивчення повноважень і досвіду роботи аналогічних державних установ у країнах Європейського Союзу (зокрема таких партнерів ДСЯОУ, як Державне виконавче агентство освіти в Шотландії, Національне агентство оцінювання шкіл Литовської Республіки) для розробки пропозицій щодо внесення змін до національного законодавства для підвищення ефективності роботи ДСЯОУ в частині забезпечення й дотримання прав та обов'язків усіх стейкхолдерів і зацікавлених сторін.

Список використаних джерел:

1. Белова Л.О., Бульба В.Г., Поступна О.В. Стан і проблеми здійснення управління якістю освіти та освітньої діяльності в Україні: експертне оцінювання. *Theory and practice of Public Administration*. 2018. № 2 (61). С. 1–10.
2. Бондаренко В.А., Пустова Н.О. Основні функції державного нагляду та контролю у сфері освіти в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 3. С. 119–128.
3. Звіт про діяльність Державної служби якості освіти України на 2019 рік. URL: <http://sqe.gov.ua/index.php/uk-ua/zvity/1095-zvit-pro-diialnist-derzhavnoi-sluzhby-iakosti-osvity-ukrainy-za-2019-rik>.
4. Крисюк С.В. Державне управління освітою : навчальний посібник. Київ, 2009. 225 с.
5. Куценко Т. Інспектування шкіл у Чеській республіці: досвід для України. *Україна – ЄС: крос-культурні порівняння в освітніх дослідженнях* : матеріали І Міжнар. наук. конф. Київ, 22–23 травня 2017. Київ, 2017. С. 104–109.
6. Мороз С.А. Детермінанти якості освіти як підґрунтя для вдосконалення механізмів державного управління її забезпеченням. *Ефективність державного управління* : збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України. 2018. № 57. URL: <http://edu.lvivacademy.com/article/view/164631>.
7. Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 06.04.2011 № 370/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/370/2011>.
8. Положення про Державну службу якості освіти України : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2018-%D0%BF>.
9. Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 1726-VIII від 3.11.2016 р. щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 03.11.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1726-19>.
10. Про деякі питання Державної служби якості освіти у Житомирській області : Наказ Державної служби якості освіти України від 02.09.2019 № 01-11/40. URL: <http://www.document.org.ua/pro-dejaki-pitannja-derzhavnoyi-sluzhbi-jakosti-osviti-u-zhi-doc396799.html>.
11. Про освіту : Закон України від 5.09.2017 № 2145-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/page>.
12. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.

13. Про утворення Державної служби якості освіти України : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 № 947. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/947-2017-%D0%BF>.
14. Сидоренко Н. Внутрішнє забезпечення якості вищої освіти в Україні як суспільно-освітній пріоритет. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 4 (31). С. 81–86.
15. Швець Є.Я., Турба М.М., Швець Д.Є. Проблема аналізу і контролю якості освіти. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2005. Вип. 23. С. 17–24.
16. Шевченко С.О. Впровадження освітнього аудиту як інструменту державно-громадського механізму управління якістю вищої освіти. *Університетські наукові записки*. 2009. № 2 (30). С. 321–327.
17. ACT No. 561 of 24th September 2004 on Pre-school, Basic, Secondary, Tertiary Professional and Other Education (the Education Act). URL: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/quality-assurance-17_en.
18. Annual report. Czech School Inspectorate. 2010/2011. URL: <https://www.csicr.cz/getattachment/87d8dca8-405c-45c6-ab14-0957aa91cae0>.

References:

1. Bielova L.O., Bulba V.H. and Postupna O.V. (2018), “*Stan i problemy zdiysnennia upravlinnia iakosti osvity ta osvitnoi diialnosti v Ukraini: ekspertne otsiniuvannia*” [“State and problems of realizing education quality insurance in Ukraine: an expert assessment”], journal *Theory and practice of Public Administration*, issue 2(61), pp. 1–10 [in Ukrainian].
2. Bondarenko V.A. and Pustova N.O. (2018), “*Osnovni funktsii derzhavnoho nahliadu ta kontroliu u sferi osvity v Ukraini*” [“Basic functions of state monitoring and control in education sphere in Ukraine”], journal *Naukovy visnyk Lvivskoho derzhavnoho univrsytetu vnutrishnikh sprav* [Bulletin of Lviv state university of internal affairs], issue 3, pp. 119–128 [in Ukrainian].
3. State Inspectorate of Education Quality of Ukraine, report (2020), *Zvit pro diialnist Derzhavnoi sluzhby yakosti osvity Ukrainy na 2019 rik* [Report on the activities of the State Service of Education Quality of Ukraine in 2019]. URL: <http://sqe.gov.ua/index.php/uk-ua/zvity/1095-zvit-pro-diialnist-derzhavnoi-sluzhby-iakosti-osvity-ukrainy-za-2019-rik> [in Ukrainian].
4. Krysiuk S.V. (2009), *Derzhavne upravlinnia osvitoiu* [State administration of education], Kyiv, 225 p. [in Ukrainian].
5. Kutsenko T. (2017), “*Inspektuvannia shkil u Cheskij respublitsi: dosvid dlia Ukrainy*” [“Controlling of schools in Czech Republic: Expertise for Ukraine”], materials of the I International scientific conference “*Ukraina – YeS: kros-kulturni porivniannia v osvityakh doslidzhenniakh*” [“Ukraine – EU: cross-cultural comparison in educational investigations”], Kyiv. P. 104–109 [in Ukrainian].
6. Moroz S.A. (2018), “*Determinanty iakosti osvity iak pidgruntia dlia vdoskonalennia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia ii zabezpechenniam*” [“Determinants of education quality as the basis for improvement of state administration mechanisms of its insurance”] journal *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia. Zbirnyk naukovykh prats Lvivskoho rehionalnoho instytutu derzhavnoho upravlinnia NADU pry Prezidentovi Ukrainy* [Effectiveness of Public administration. Collection of research papers of the Lviv Regional Institute for Public Administration], issue 57. URL: <http://edu.lvivacademy.com/article/view/164631> [in Ukrainian].
7. President of Ukraine (2011), *Pytannia optymizatsii systemy tseentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady* [The issue of modernizing the system of central government bodies], the decree of the President of Ukraine dated April 6, 2011. No. 370/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/370/2011> [in Ukrainian].
8. VRU, Law of Ukraine (2018), *Polozhennia pro Derzhavnu sluzhbu iakosti osvity Ukrainy* [Law of Ukraine “Regulation on State Inspectorate of Education Quality of Ukraine”], dated March 14, 2018. No 168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2018-%D0%BF> [in Ukrainian].
9. VRU, Amendments to the Law of Ukraine (2016), *Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro osnovni zasady derzhavnoho nahliadu (kontroliu) u sferi hospodarskoi diialnosti» № 1726-VIII vid 3.11.2016 r. schodo liberalizatsii systemy derzhavnoho nahliadu (kontroliu) u sferi hospodarskoi diialnosti* [Amendments to the Law of Ukraine “On basic principles of state monitoring (control) in the sphere of commercial activities”], dated November 3, 2016. No 1726-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1726-19> [in Ukrainian].
10. State Inspectorate of Education Quality of Ukraine (2019), *Pro deiaki pytannia Derzhavnoi sluzhby iakosti osvity u Zhytomyrskij oblasti* [About some issues of State Inspectorate of Education Quality in Zhytomyr region], the order of the State Inspectorate of Education Quality of Ukraine dated September 2, 2019 No 01-11/40. URL: <http://www.document.org.ua/pro-deiaki-pitannja-derzhavnnoi-sluzhbi-jakosti-osvity-u-zhi-doc396799.html> [in Ukrainian].
11. VRU, Law of Ukraine (2017), *Pro osvitu* [Law of Ukraine “On Education”], dated September 5, 2017. No 2145-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/page> [in Ukrainian].
12. KMU (2014), *Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi organizatsii vlady v Ukraini* [About the approval of the Concept of reforming local self-government and territorial

order of power in Ukraine], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 1, 2014. No 333-p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> [in Ukrainian].

13. KМУ (2017), Pro utvorennia Derzhavnoi sluzhby yakosti osvity Ukrainy [About establishment of the State Inspectorate of Education Quality of Ukraine], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 6, 2017. No 947. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/947-2017-%D0%BF> [in Ukrainian].

14. Sydorenko N. (2016), “*Vnutrishnie zabezpechennia yakosti vyschoi osvity v Ukraini iak suspilno-osvitnij priorytet*” [“Inner insurance of higher education quality in Ukraine as a social and educational priority”], journal *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia* [Public administration and local self-governance], issue 4(31), pp. 81–86 [in Ukrainian].

15. Shvets Ye.Ya., Turba M.M. and Shvets D.Ye. (2005), “*Problema analizu i kontroliu yakosti osvity*” [“The problem of analyzing and controlling education quality”], journal *Humanitarnyj visnyk ZDIA* [Humanitarian Bulletin of Zaporizhzhia State Engineering Academy], issue 23, pp. 17–24 [in Ukrainian].

16. Shevchenko S.O. (2009), “*Vprovadzhennia osvitnoho audytu iak instrumentu derzhavno-hromadskoho mekhanizmu upravlinnia yakosti vyschoi osvity*” [Implementation of educational audit as an instrument of state-public higher education quality], journal *Universytetski naukovy zapysky* [University Bulletin], issue 2 (30), pp. 321–327 [in Ukrainian].

17. ACT No. 561 of 24th September 2004 on Pre-school, Basic, Secondary, Tertiary Professional and Other Education (the Education Act). URL: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/quality-assurance-17_en.

18. Annual report. Czech School Inspectorate (2010/2011). URL: <https://www.csicr.cz/getattachment/87d8dca8-405c-45c6-ab14-0957aa91cae0>.

О. В. Чорний, кандидат медичних наук,
докторант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕФОРМ У СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ ПАНДЕМІЇ В УКРАЇНІ

У статті зазначено, що активізація участі держави і зацікавлених груп у формуванні та реалізації державної політики України, виробленні політичних і соціальних рішень з питань охорони здоров'я, посилення уваги вчених різних сфер знань цієї сфери не є випадковими. Адже питання державної соціально-економічної політики, здоров'я, соціального забезпечення, вартості та доступності лікування, умов життя стосуються інтересів широких груп населення, формують електоральні настрої, стають предметом політичних дискусій. Необхідно змінювати спосіб мислення в підході до вирішення різних проблем, він повинен виходити з потреб сучасного громадянського суспільства.

Реакція більшості на COVID-19, як на період надзвичайної ситуації, виявилася непропорційно чутливою і неадекватною в порівнянні з його можливими соціальними наслідками. Дисциплінарні режими, примусове неробство провокує ослаблення здоров'я від малорухливого способу життя, психологічну втому, агресію, побутове насильство, зростання числа сімейних сварок, розлучень. Зазначені порушення суворого дисциплінарного режиму мільйонів громадян за своєю вагою багаторазово перевищують прямі та непрямі економічні та психологічні втрати населення під час надзвичайної ситуації від коронавірусу.

Висуваються аргументовані припущення, що COVID-19 не суттєво спотворює статистику глобальної смертності від пневмонії, ставиться під сумнів статистика числа заражень, а також масштаб абсолютної та відносної смертності від коронавірусу. Коронавірус став несподіваним і важливим каталізатором для позначення і легітимізації економічних, політичних і культурних контурів нової моделі громадянського суспільства як демографічно стабільного соціуму. Це суспільство, в якому будуть домінувати механізми соціальної регуляції на рівні національних держав, які контролюють і перерозподіляють все більшу частку суспільних ресурсів.

Державна соціально-економічна політика, загальнообов'язкове соціальне забезпечення мінімального рівня гідного життя в обмін на обмеження громадянських прав є очевидним глобальним трендом, який веде до перегляду механізмів демократії на користь більш високого ступеня дисциплінарної регуляції суспільного життя. Формування та реалізація державної політики, здатність України ефективно діяти в галузі охорони здоров'я у великій мірі залежить від знань, умінь, стимуляції, мотивації та розподілу людей, які відповідають за організацію та реалізацію медичних послуг.

Ключові слова: державна політика, трансформаційний період, реформи, соціально-економічні аспекти, охорона здоров'я, формування та реалізація.

O. V. Chornyi. Socio-economic aspects of the formation and implementation of state policy of reforms in the health care system at the present stage of the pandemic in Ukraine

The article states that the intensification of participation of the state and stakeholders in the formation and implementation of state policy of Ukraine, development of political and social decisions on health care, increasing the attention of scientists in various fields of knowledge in this field are not accidental. After all, issues of state socio-economic policy, health, social security, cost and affordability of treatment, living conditions concern the interests of broad groups of the population, form electoral sentiments, become the subject of political discussions. It is necessary to change the way of thinking in the approach to solving various problems, it must be based on the needs of modern civil society.

The reaction of the majority to COVID-19, as a period of emergency, was disproportionately sensitive and inadequate compared to its possible social consequences. Disciplinary regimes, forced idleness provokes the weakening of health from a sedentary lifestyle, psychological fatigue, aggression, domestic violence, an increase in the number of family quarrels, divorces. These violations of the strict disciplinary regime of millions of citizens are many times greater than the direct and indirect economic and psychological losses of the population during the emergency situation from the coronavirus.

Arguments have been made that COVID-19 does not significantly distort global pneumonia mortality statistics, question the number of infections, and the scale of absolute and relative coronavirus mortality. Coronavirus has become an unexpected and important catalyst for marking and legitimizing the economic, political and cultural contours of the new model of civil society as a demographically stable society. It is a society dominated by mechanisms of social regulation at the level of nation-states, which control and redistribute an increasing share of public resources.

State socio-economic policy, compulsory social security of the minimum standard of living in exchange for restrictions on civil rights is an obvious global trend that leads to a revision of the mechanisms of democracy in favor of a higher degree of disciplinary regulation of public life. The formation and implementation of public policy, the ability of Ukraine in the effective field of health largely depends on the knowledge, skills, incentives, motivation and distribution of people responsible for the organization and implementation of medical services.

Key words: public policy, transformation period, reforms, socio-economic aspects, health care, formation and implementation.

Постановка проблеми. Соціально-економічна криза під час надзвичайних ситуацій проявляється як у вигляді стрімкого зменшення попиту у зв'язку із сильним падінням доходів населення, так і в колапсі пропозицій, тому що багато компаній банкрутують. Надзвичайна ситуація 2020 року може змусити значне число підприємців вийти з бізнесу, що у свою чергу здатне підірвати не тільки стійкість економіки, а й основи довгострокового соціально-економічного розвитку [12]. Зволікання з прийняттям стратегічно важливих рішень для галузі охорони здоров'я і соціального забезпечення призвели до того, що нині вони знаходяться в критичному стані та не можуть належним чином виконувати покладені на них функції.

Запропоновані зміни в рішенні проблем державної соціально-економічної політики та охорони здоров'я в значній мірі можуть вплинути на свідомість громадян України і на їхній спосіб життя, а потім поліпшити стан здоров'я й підняти рівень життя населення. Втілення такої стратегії має значну соціально-економічну ефективність і може сприяти підвищенню особистої відповідальності за умови створення соціального середовища, що дозволить формувати та реалізувати відповідну державну політику, а людям – підтримувати особисте здоров'я та суспільний добробут.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідниками встановлено, що програма і заходи такого характеру повинні передбачати механізми впровадження системного підходу до державної соціально-економічної політики, до управлінської діяльності, впровадження сталого споживання та виробництва, підвищення рівня обізнаності суспільства про значення та переваги його застосування з метою збереження здоров'я і соціального благополуччя громадян України [8]. Серед проблем соціальної державної політики й галузі охорони здоров'я залишається відсутність цільової компоненти, яка орієнтується на створення сприятливих умов для виховання, розвитку особистості в житті.

Відповідно, за таких умов перед керівниками медичних установ галузі охорони здоров'я стоїть завдання щодо розроблення державної політики і прийняття управлінських рішень для організації необхідного ресурсного забезпечення медичної допомоги в період надзвичайних ситуацій, пошуку додаткових джерел фінансування, посилення діяльності стосовно вирішення проблем здоров'я суспільства. Це вимагає підготовки і розроблення моделей міжгалузевих контактів у формуванні та реалізації державної соціально-економічної політики України і виконанні затверджених медичних програм. Вплив людського фактору на ефективність галузі охорони здоров'я зараз більша, але значна ефективність залежить від самої галузі, від того, як вона побудована, і це вже залежить від органів державної влади.

Метою статті є обґрунтування формування та реалізації державної політики реформ у системі охорони здоров'я за умови наявності пандемії на сучасному етапі в Україні.

Виклад основного матеріалу. Розвиток системи охорони здоров'я натеper передбачає ефективну діяльність медичних інституцій, яка неможлива без високопрофесійної роботи медичного персоналу. Однак заповнення кадрових ресурсів вимагає формування державної політики комплексного вирішення протягом тривалого часу, тому, незважаючи на відповідні заходи щодо вирішення даного питання, залишаються проблеми, що перешкоджають розвитку кадрового потенціалу в галузі охорони здоров'я України.

Держави, здатні до форсованої і планової мобілізації інфраструктурних ресурсів, виявилися більш підготовленими до пандемії, проте суспільства, де державно-соціальна політика ставить пріоритет автономії особистості вище її безпеки, які цінують свободу переміщень і саморегульовані ринки, виявилися менш підготовлені до ефективних колективних дій влади і громадян [10]. В умовах стагнації світової економіки ринкові робочі місця в період надзвичайної ситуації будуть об'єктивно скорочуватися, а держави будуть змушені підтримувати бюджетних працівників.

Зростає безпосереднє і приховане безробіття, відновлення після кризи вже не призведе до вихідного рівня попиту і зайнятості, особливо у сфері послуг. Соціальні та економічні функції держави, що торкаються життєвих ресурсів малого і середнього бізнесу, самозайнятих працівників і всіх тих, хто працює в тіні, забезпечуючи трудову зайнятість усередині і поза державою, можуть викликати закономірне відторгнення в значній частині соціальних груп. Своїм втручанням держава може зруйнувати матеріально-економічну базу їх існування, але навряд чи здатна, навіть у разі реалізації державної соціально-гуманітарної політики, запропонувати натомість щось істотне в плані зайнятості, а це загрожує лише зростанням протестних настроїв. Тому державі є сенс утриматися від негативного втручання в економічну повсякденність і регулятивне руйнування природно створених соціальних обмінів та зв'язків на низовому рівні [6]. Слід формувати та реалізовувати державну політику подальшого розширення сервісів електронної України, починаючи від доступу до державних послуг і закінчуючи розвитком електронної демократії. Розвиток будуть мати онлайн-сервіси від електронної комерції до телемедицини та традиційної пошти, які отримають стимул використовувати технології, що дозволяють знизити число можливих контактів клієнтів один з одним та зі співробітниками відділень зв'язку.

З іншого боку, електронні технології все активніше застосовуються в цілях дисциплінарного контролю громадян, але самі по собі гаджети не програмує певного типу соціального устрою. Державні послуги в реальності

виявилися обмеженими занадто вузьким спектром, а повна зайнятість швидко вибрала свої резерви, які виявилися не такими великими за загальною кількістю зайнятих в економіці [4]. Коли будуть вирішені легкі, технічні проблеми, тоді з'ясується, наскільки ми хочемо жити в оптимізованому онлайн-світі, а в якій мірі для нашого морального і фізичного комфорту виявиться необхідним збереження соціальних практик, заснованих на безпосередньому людському спілкуванні навіть під час надзвичайних ситуацій.

Найважливішим завданням у період пандемічної ситуації став час мобілізації організаційних якостей, горизонтальної взаємодії між локаціями й оперативного впровадження нових внутрішніх інструментів для організації дистанційного навчання. Натепер завдяки формуванню і реалізації державної політики всі основні освітні курси вже успішно переведені в онлайн-режим, незважаючи на те, що окремі формати було змінено. У безкоштовних сервісах є низка обмежень, тому слід перевіряти, що властиво конкретному випадку, і все ж краще не економити, а оформити повну, платну підписку й отримати максимально зручний сервіс.

Тепер питання полягає не тільки в успішному їх застосуванні до кінця карантину, а й в тому, як нинішня ситуація вплине на подальший розвиток освіти та галузі охорони здоров'я [2]. Доступ до медичної допомоги може бути розширено шляхом навчання і підключення медичних працівників середньої ланки і непрофесійних працівників галузі охорони здоров'я до виконання певних процедур, які в даному випадку виконують тільки працівники, що мають більш тривалу спеціалізовану підготовку. Забезпечення медичної галузі фінансовими ресурсами є головним фактором, спрямованим на забезпечення ефективного розвитку галузі на сучасному етапі її реформування і розвитку для проведення ефективної державної соціально-гуманітарної політики реформ галузі охорони здоров'я в Україні.

Під час розгляду економічного спрямування виявилось, що економічні наслідки пандемії коронавіруса COVID-19 стали більш серйозними, ніж передбачалося, що призвело до погіршення макроекономічного прогнозу. Період дії карантину та соціальної ізоляції під час надзвичайної ситуації в багатьох країнах виявився більш тривалим, ніж очікувалося, що завдало істотно більших збитків діловій активності [13]. Прогнози, як і раніше, досить високо не визначені, що пов'язано з подальшим поширенням коронавіруса, а також з неочевидною ефективністю прийнятих країнами заходів у напрямках політики, економіки та охорони здоров'я.

Масове поширення бюджетного дефіциту зумовлено зниженням державних доходів у міру спаду економічної активності та світової торгівлі, безпрецедентними за обсягом заходами підтримки домашніх господарств і сектора для пом'якшення наслідків надзвичайної ситуації COVID-19. Проблеми в реальному секторі економіки, на ринку праці, в соціальній сфері та банківському секторі в результаті цього шоку мають особливу природу і не можуть трактуватися з точки зору стандартних підходів до аналізу економічних і фінансових криз або стадій ділового циклу.

Також некоректно розглядати закриття бізнесу в цій ситуації з точки зору конкурентоспроможності компаній або товарів. В умовах же карантину максимальні обмеження належать до сфери послуг, де виробничі ланцюжки переважно прості й короткі. Отже, час спаду може бути скорочений періодом збереження регуляторних обмежень, а відновлення економіки може відбутися досить швидко [11]. Оскільки у світі скорочення торгівлі й попиту в значній мірі є наслідком різних обмежувальних заходів і розриву господарських і логістичних зв'язків, природа і тривалість такого падіння буде обмежена часом суворих карантинних заходів у період надзвичайної ситуації.

Важливим фактором, що визначає масштаби зменшення, а також збільшення попиту, є стан світової економіки перед шоком, однак надії на розширення попиту вище докризових обсягів попиту й торгівлі, швидше за все, не обґрунтовані. Відносно даного шоку, як і для внутрішнього шоку, ми будемо припускати, що його реалізація не вийде за межі 2020–2021 років. Триваюча епідемія і нові санітарні обмеження змушують переглядати в бік погіршення оцінку перспектив розвитку світової економіки. Так чи інакше, це означає різке скорочення зовнішнього і внутрішнього попиту в переважній кількості країн і додаткове падіння сукупної пропозиції в результаті обмежень.

Можна очікувати відхід з активного бізнесу або остаточного переміщення в тіньову економіку до половини суб'єктів малого і середнього бізнесу [9]. Крім цього, нинішня криза змінить структуру зайнятості в секторі малого та середнього бізнесу і створить можливості для її зростання в окремих галузях, у тому числі цифровій галузі, логістиці, онлайн-торгівлі. Частка цих галузей росла і в докризовий період, значний вплив на зміну структури зайнятості повинні мати процеси цифровізації і роботизації економіки, які прискорилися в умовах кризи й режиму самоізоляції.

Пріоритет розвитку особистості лікаря в процесі його професіоналізації визначає успіх і ефективність лікарської діяльності. Медичний персонал відноситься до дорогих ресурсів, вимагає великих витрат на підготовку кваліфікованих фахівців. На відміну від більшості ресурсів, цінність яких з часом знижується, цінність кадрових ресурсів з накопиченням професіоналізму і досвіду тільки збільшується. Роль лікаря полягає передусім у тому, що він організовує своєчасне і кваліфіковане обстеження і лікування пацієнта, надаючи інформацію про стан його здоров'я [7]. Робота лікаря є складним процесом, успіх і повага зумовлені безперервним удосконаленням його медичних знань, лікарським професіоналізмом.

Крім того, в період надзвичайних ситуацій, подібних пандемії COVID-19, можуть бути скликані працівники правоохоронних органів, персонал підрозділів цивільної оборони, військовослужбовці, пожежники. Залежно від дорученого їм завдання вони можуть контактувати з інфікованим населенням, пацієнтами, колегами, а також із зараженим середовищем [5]. Щоби подолати цю критичну ситуацію і обмежити поширення захворювання, органи державної влади, формуючи та реалізуючи державну політику, пішли на безпрецедентний крок, прийнявши рішення про введення обов'язкового карантину для населення на додаток до закриття багатьох закладів. Це часто робиться на основі державної соціально-гуманітарної політики національної безпеки, яка визначає стратегічно важливі сектори, необхідні запаси продуктів харчування та медикаментів, умови їх розподілу. Поряд із заходами протидії поширенню пандемії Україна повинна вжити особливих заходів, необхідних для захисту мільйонів людей, які працюють у галузі охорони здоров'я, надають послуги з догляду та щодня ризикують своїм здоров'ям. Період надзвичайної ситуації під час епідемії коронавірусу негативно впливає на окремі верстви населення, посилюючи нерівність.

Під час надзвичайної епідемічної ситуації працюючі особи можуть піддаватися ризику зараження інфекцією під час виконання своєї роботи [3]. Тією ж мірою, в якій працівники, котрі отримали захворювання у зв'язку зі своєю роботою і втратили працездатність, повинні мати право на отримання грошової компенсації, а також на медичну та соціальну допомогу. Для того щоб забезпечити обґрунтованість і реалізацію таких рішень, необхідно, реалізуючи державну соціальну політику України, приймати їх на основі консультацій із соціальними партнерами.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Істотні позитивні зрушення в поліпшенні здоров'я населення можуть бути досягнуті в разі реалізації соціально-економічної політики та помірного зростання витрат у галузі охорони здоров'я за рахунок реалізації комплексної стратегії, орієнтованої на оптимальне поєднання медичних та соціальних факторів боротьби із захворюваннями [1]. У галузі охорони здоров'я належить здійснити структурні перетворення, спрямовані на оптимізацію медичної допомоги на основі посилення координації, більш цілеспрямованої та якісної підготовки медичного персоналу та поліпшення технічної оснащеності медичних установ.

Ефективна державна соціально-економічна політика підвищує ступінь стабільності суспільства, дозволяючи долати виникаючі надзвичайні ситуації, та зводить до мінімуму наслідки можливих майбутніх криз. Масштабні заходи й рішення, формування та реалізація державної політики абсолютно необхідні для подолання кризи, збереження рівня життя потерпілого від неї населення. У суспільстві необхідно забезпечити отримання належної інформації про заходи в галузі охорони здоров'я, можливість консультуватися зі спеціалізованими організаціями й отримувати належну підготовку в галузі соціальної безпеки.

Список використаних джерел:

1. Вовк С.М. Системні трансформації охорони здоров'я : монографія. Кривий Ріг : ДДУУ: Вид. Р.А. Козлов, 2017. 315 с.
2. Гойда Н.Г., Курділь Н.В., Вороненко В.В. Нормативно-правове забезпечення державно-приватного партнерства в охороні здоров'я України. *Запорізький медичний журнал*. 2013. № 5 (80). С. 104–108.
3. Григорович В.Р. Удосконалення управлінських механізмів державної підтримки системи охорони здоров'я в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=93> (дата звернення: 15.08.2020).
4. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. : у 2 ч. / заг. ред. проф. М.М. Білінської, проф. Я.Ф. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
5. Державне управління реформуванням системи охорони здоров'я в Україні : навч.-наук. вид. / заг. ред. М.М. Білінської. Київ-Львів : НАДУ, 2012. 240 с.
6. Деякі питання електронної системи охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.04.2018 р. № 411 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/deyaki-pitannya-elektronnoyi-sistemi-ohoronizdorovya> (дата звернення: 15.09.2020).
7. Здоров'є-2020: основы европейской политики и стратегия для XXI века. Всемирная организация здравоохранения. Европейское региональное бюро. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/215432/ (дата звернення: 15.10.2020).
8. Лехан В.М., Слабкий Г.О., Шевченко М.В. Аналіз результатів реформування системи охорони здоров'я в пілотних регіонах: позитивні наслідки, проблеми та можливі шляхи їх вирішення. *Україна. Здоров'я нації*. 2015. № 3. С. 67–86.
9. Лобас В.М., Шутов М.М., Вовк С.М. Методологія реформування систем охорони здоров'я, за кластерними підходами. *Україна. Здоров'я нації*. 2013. № 2 (26). С. 84–88.
10. Мартякова О.В., Трикоз І.В. Перспективи модернізації охорони здоров'я. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. 2015. № 4 (32). С. 23–30.

11. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років / Міністерство охорони здоров'я України. URL: moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf (дата звернення: 13.08.2020).
12. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України від 19.10.2017 р. № 2168-19 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2168-19> (дата звернення: 03.10.2020).
13. Фещенко Н.М. Галузь охорони здоров'я: проблеми та перспективи фінансового забезпечення. *Держава та регіони*. 2010. № 3. URL: http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/2559/1/Derzhava%20ta%20regioni_2010_6_155-161.pdf (дата звернення: 12.09.2020).

References:

1. Vovk S.M. (2017), *Systemni transformatsii okhorony zdorovia* [Systemic healthcare transformations], Monograph, Press R.A. Kozlov, Kryvyi Rih, 315 p. [Ukraine]
2. Hojda N.H., Kurdil N.V. and Voronenko V.V. (2013), “*Normatyvno-pravove zabezpechennia derzhavno-pryvatomu partnerstva v okhoroni zdorovia Ukrainy*” [“Regulatory and legal support of public-private partnership in health care of Ukraine”], *Zaporizkyi medychny zhurnal* [Medical journal of Zaporozhye], vol. 5 (80), pp. 104-108 [Ukraine]
3. Hryhorovych V.R. (2010), “*Udoskonalennia upravlinskykh mekhanizmiv derzhavnoi pidtrymky systemy okhorony zdorovia v Ukraini*” [“Improving the management mechanisms of state support of the health care system in Ukraine”], *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok* [Public administration: improvement and development], vol. 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=93> [Ukraine]
4. Edited by Bilynskoi M.M. and Radysya Ya.F. (2013), *Derzhavna polityka u sferi okhorony zdorovia* [State policy in the field of health care], Col. monograph, Press NADU, Kyiv, Ch. 1, 396 p. [Ukraine]
5. Edited by Bilynskoi M.M. (2012), *Derzhavne upravlinnia reformuvanniam systemy okhorony zdorovia v Ukraini* [Public administration of health care reform in Ukraine], educational and scientific publication, Press NADU, Kyiv-Lviv, 240 p. [Ukraine]
6. KMU (2018), *Deiaki pytannia elektronnoi systemy okhorony zdorovia: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy* [Some issues of the electronic health care system], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 25, 2018 No 411. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/deyaki-pitannya-elektronnoyi-sistemi-okhoronizdorovya> [Ukraine]
7. Vsemirnaja organizacija zdavoohranenija. Evropejskoe regionalnoe bjuro (2020), “*Zdorove-2020: osnovy evropejskoj polityki i strategija dlja XXI veka*” [“Health 2020: a European policy framework and strategy for the 21st century”]. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/215432/ [Russ.]
8. Lekhan V.M., Slabkyj H.O. and Shevchenko M.V. (2015), “*Analiz rezul'tativ reformuvannia systemy okhorony zdorovia v pilotnykh rehionakh: pozytyvni naslidky, problemy ta mozhyvi shliakhy ikh vyrishennia*” [“Analysis of the results of health care reform in the pilot regions: positive consequences, problems and possible solutions”], *journal Ukraina. Zdorovia natsii* [Ukraine. The health of the nation], No 3. pp. 67–86 [Ukraine]
9. Lobas V.M., Shutov M.M. and Vovk S.M. (2013), “*Metodolohiia reformuvannia system okhorony zdorovia, za klasternymy pidkhodamy*” [“Methodology of reforming health care systems, according to cluster approaches”], *journal Ukraina. Zdorovia natsii* [Ukraine. The health of the nation], No 2 (26), pp. 84–88 [Ukraine]
10. Martiakova O.V. and Trykoz I.V. (2015), “*Perspektyvy modernizatsii okhorony zdorovia*” [“Prospects for health care modernization”], *Visnyk Berdianskoho universytetu menedzhmentu i biznesu* [Bulletin of Berdyansk University of Management and Business], No 4 (32), pp. 23–30 [Ukraine]
11. Ministry of Health of Ukraine (2014), *Natsionalna stratehiia reformuvannia systemy okhorony zdorovia v Ukraini na period 2015-2020 rokiv* [National strategy for reforming the health care system in Ukraine for the period 2015-2020], official site. URL: moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf [Ukraine]
12. VRU, Law of Ukraine (2017), *Pro derzhavni finansovi harantii medychnoho obsluhovuvannia naseleennia* [On state financial guarantees of medical care] dated October 19, 2017 No 2168-19. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2168-19> [Ukraine]
13. Feschenko N.M. (2010), “*Haluz okhorony zdorovia: problemy ta perspektyvy finansovoho zabezpechennia*” [“Problems and Prospects for Financial Security”], *journal Derzhava ta rehiony* [State and regions], No 3. URL: http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/2559/1/Derzhava%20ta%20regioni_2010_6_155-161.pdf [Ukraine]

С. В. Корнієвський, кандидат наук
з державного управління, докторант кафедри економіки
та регіональної економічної політики
Дніпропетровського регіонального інституту державного
управління Національної академії державного управління
при Президентові України

ВПЛИВ РЕГІОНАЛЬНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ ТА МІЖРЕГІОНАЛЬНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ НА ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

У статті зазначається, що процеси глобалізації тягнуть за собою інтенсифікацію інтеграційних регіональних процесів, підвищуючи роль міжрегіональної конкуренції в регіональному розвитку. Спостерігається явище, коли чим більші внутрішні зв'язки між регіонами всередині держави, тим повніше реалізуються її внутрішні ресурси, тим успішніше використовуються переваги інтеграційних зв'язків, і тим успішніше реалізуються конкурентні переваги регіонів за мінливих умов глобального середовища. Одночасне загострення конкуренції між регіонами у боротьбі за отримання ресурсів і посилення міжрегіональної інтеграції зумовлює зміну уявлень щодо публічного управління регіональним розвитком в Україні за умов глобалізаційних процесів.

Метою статті є дослідження впливу глобалізації на процеси регіональної конкуренції та міжрегіональної інтеграції, надання пропозицій щодо врахування органами публічного управління зазначених процесів у ході формування та реалізації політики регіонального розвитку.

На думку автора, результатом процесів, які відбуваються в регіонах під впливом глобалізації, є поява нових інтегрованих суб'єктів світової економіки. Створюється нова структура відносин між країнами і регіонами, зумовлена поглибленням спеціалізації територій, збільшенням їх значимості у глобальній відтворювальній системі.

За таких умов актуалізується роль публічного управління регіональним розвитком у частині сприяння товаровиробникам, які відіграють важливу роль у виробництві валового регіонального продукту і можуть за рахунок побудови ланцюгів доданої вартості з товаровиробниками із інших регіонів підвищити конкурентоспроможність вироблених продуктів на глобальному ринку.

У статті наголошується на тому, що головне місце у забезпеченні досягнення цих завдань відводиться державній політиці регіонального розвитку, яка насамперед повинна бути націлена на координацію дій регіональних органів влади щодо посилення конкурентоспроможності, концентрації капіталу і ресурсів у пріоритетних сферах виробництва спільних продуктів інтегрованих регіонів. Така координуюча роль державної політики регіонального розвитку сприятиме забезпеченню оптимізації розміщення продуктивних сил у інтегрованих регіонах, вибору технологій, способів ведення виробництва і його обсягів, виробничих і екологічних стандартів, асортименту та параметрів продукції з урахуванням глобальної ринкової кон'юнктури.

На регіональному рівні політика регіонального розвитку проявляється у підтримці учасників міжрегіональних проєктів, сприянні процесам формування міжрегіональних виробничих кластерів, вдосконаленні регіональної інфраструктури, яка покращить інтеграційні можливості регіональних підприємств, тощо.

Ключові слова: глобалізація, глобальна регіоналізація, регіональна конкуренція, міжрегіональна інтеграція.

S. V. Korniyevskiy. The influence of regional competition and interregional integration on the formulation of regional development policy

The article states that the processes of globalization entail the intensification of regional integration processes, increasing the role of interregional competition in regional development. There is a phenomenon when the greater the internal links between regions within the state, the more fully realized its internal resources, the more successful use of the benefits of integration, and the more successful the competitive advantages of regions in a changing global environment. Simultaneous intensification of competition between regions in the struggle for resources and strengthening interregional integration leads to a change in perceptions of public management of regional development in Ukraine in the context of globalization.

The purpose of the article is to study the impact of globalization on the processes of regional competition and interregional integration and to provide proposals for public authorities to take these processes into account during the formation and implementation of regional development policy.

The result of the processes taking place in the regions under the influence of globalization is the emergence of new integrated actors in the world economy. A new structure of relations between countries and regions is being created, which is due to the deepening of the specialization of territories, increasing their importance in the global reproductive system.

Under such conditions, the role of public management of regional development is relevant in terms of promoting producers who play an important role in gross regional product production and can increase the competitiveness of products in the global market by building value chains with producers from other regions.

The main place in ensuring the achievement of these tasks is given to the state policy of regional development, which should be aimed primarily at coordinating the actions of regional authorities to strengthen competitiveness, concentration of capital and resources in priority areas of joint products of integrated regions. Such a coordinating role of the state policy of regional development will help to optimize the location of productive forces in integrated regions, the choice of technologies, methods of production and its volumes, production and environmental standards, range and parameters of products taking into account global market conditions.

At the regional level, regional development policy is manifested in supporting participants in interregional projects, promoting the formation of interregional production clusters, improving regional infrastructure, which will improve the integration capabilities of regional enterprises and more.

Key words: globalization, global regionalization, regional competition, interregional integration.

Постановка проблеми. За умов сучасного світу, який дедалі більше глобалізується, формується нове уявлення про регіон як елемент всесвітньої суспільно-економічної системи. Ми спостерігаємо явище, за якого низка можливостей і проблем, які виникають під впливом глобалізаційних процесів, проявляються на регіональному рівні. Процеси регіонального розвитку супроводжується перебудовою відносин регіонів із державою, всередині якої вони виникли, й одночасно – зміною відносин з іншими територіями як всередині держави, так і за її межами.

В епоху глобалізації особливого значення набуває такий інструмент регіонального розвитку, як інтеграція, що відбувається у формі зближення економік різних регіонів, у розвитку глибоких і стійких взаємозв'язків і поділі праці між регіональними господарськими комплексами. Інтеграційні процеси створюють необхідність формування теоретико-методологічного підґрунтя для формування політики регіонального розвитку за умов глобалізаційних процесів сучасного світу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій за напрямом досліджень показує, що науковці приділяють значну увагу різноманітним аспектам дослідження глобалізаційних процесів. Такі вчені, як М. Бутко, А. Гальчинський, Т. Кальченко, Ю. Макогон, Н. Нижнік та ін. зробили значний вклад у дослідження впливу глобалізації на розвиток країн та окремих регіонів. У наукових доробках дослідників наводиться уявлення щодо неоднозначного впливу глобалізації на процеси регіонального розвитку, що проявляється в одночасному посиленні конкуренції між регіонами та зростанні розвитку міжрегіональної інтеграції.

Серед останніх публікацій потрібно відзначити роботи Н. Андрусак [1], І. Брикової [2], О. Красноносової [11], К. Петренко [12], Л. Яремко [13; 15], у яких досліджені аспекти регіональної конкуренції, та праці Є. Волинєць [3], Т. Деркач [5; 6], І. Дунаєва [7; 8], у яких висвітлені питання міжрегіональної інтеграції. Однак недостатньо розглянутими залишилися питання методології дослідження впливу регіональної конкуренції та міжрегіональної інтеграції на формування та реалізацію політики регіонального розвитку за умов глобалізації.

Мета статті – дослідження впливу глобалізації на процеси регіональної конкуренції та міжрегіональної інтеграції та надання пропозицій щодо врахування органами публічного управління зазначених процесів у ході формування та реалізації політики регіонального розвитку.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи вплив глобалізації на регіональний розвиток, слід відзначити, що у значній кількості наукових праць йдеться про суперечливий характер глобалізаційних процесів. Так, у роботі Л.А. Яремко, з одного боку, наголошується на зростанні взаємодії, взаємозумовленості розвитку країн, а з іншого – у фрагментації економіки, формуванні місцевих територіально-господарських комплексів. І це веде не до підриву глобалізаційних процесів, а навпаки їх посилення. Чим вищим є рівень глобалізації економіки, тим сильнішими стають її найдрібніші учасники. Сказане безпосередньо стосується регіонів [14].

Із розвитком регіонів відбуваються зміни у загальному устрої світової економіки. Якщо раніше вона розглядалася як сукупність національних економік, пов'язаних між собою міжнародним поділом праці та світовими ринками, то сьогодні її структурною одиницею стає економічний регіон. У книзі відомого американського економіста К. Омає «Наступний глобальний етап: виклики та можливості нашого безмежного світу» йдеться про те, що світ сьогодні – це мережа взаємопов'язаних регіонів [2, с. 60].

У роботі В.З. Запужляк [9] зазначається, що за своєю суттю глобальна регіоналізація на глобальному рівні відображає регіональне структурування глобального простору. Водночас згідно з поглядами О.В. Гаврилюк [4] саме глобалізація веде до підвищення ролі місцевого, субнаціонального рівня. Досить сказати, що інвестиції спрямовуються в конкретний регіон, місто, а ТНК розміщують свої виробництва, привносячи сучасні технології, організацію, менеджмент, спираючись на локальні умови регіону, що перетворює господарство в мережу полюсів розвитку, у мультиполярні утворення. З іншого боку, має місце прагнення локальних територіальних спільнот до виходу на арену світового економічного простору, адаптації до глобальних процесів.

Ми погоджуємося з виявленими автором тенденціями зростання значущості місцевих і регіональних державних інституцій і виникнення міжнародної конкуренції територіальних умов господарювання в напрямі створення преференційних умов для залучення іноземного капіталу за його вкладення у певну територію. Більше того, концепція конкурентних територіально-господарських переваг держав дедалі більше дезагрегується та переноситься на регіони, де сформувалися особливі форми взаємодії підприємств, місцевих органів управління, місцевих ринкових умов і суспільних груп.

О.В. Гаврилюк робить висновки, що за умов глобалізаційних тенденцій зміна функцій держави у бік їх передачі наднаціональним органам, з одного боку, і підвищення повноважень територіально-адміністративних одиниць на основі принципу субсидіарності – з іншого, є процесом адаптації до якісно нового стану світової економіки. Констатується зростання ролі локальних спільнот (регіонів, міст і т. д.) у рамках національних державних кордонів. Крім того, активізація регіонів у зовнішньоекономічній діяльності не тільки робить повноціннішою зовнішньоекономічну політику, а й становить механізм включення країни у світовий економічний простір. Одночасне підвищення самостійності та відповідальності регіонів генерує наростання міжнародної конкуренції територіальних умов господарювання. Глобалізація, роблячи прозорими для переміщення капіталу та праці державні кордони, дає можливість вибору територій для вкладення мобільних факторів виробництва, якими володіють міжнародні компанії. Вищезазначене додатково підтверджує, що зворотним боком світового доцентрового руху, який ще відносно недавно вважався багатьма дослідниками магістральною тенденцією розвитку, стали відцентрові тенденції, які спричинюють появу великої кількості локальних явищ, а глобальні процеси набули різних регіональних проявів [4].

В. Ковальчук [10] визначає, що за умов глобалізації боротьба за залучення і збереження мобільності капіталу та трудових ресурсів призводить до виникнення прямої конкуренції між регіонами. Існування такої територіальної конкуренції зосереджує увагу органів влади багатьох країн на «конкурентоспроможності» регіональних економік. Слід враховувати, що бажання територій брати участь у міжнародній конкуренції часто працює проти країни загалом, збільшуючи в ній економічні та соціальні нерівності. Прагнення їх зменшити зумовлює необхідність підвищення ефективності публічного управління регіональною конкуренцією на державному та міждержавному рівнях [10].

Матеріали проведеного дослідження дозволяють стверджувати, що питання конкурентоспроможності регіонів за умов глобалізації привертають значну увагу науковців. У роботах [1; 2; 11–13; 15] висвітлені підходи до формування конкурентоспроможності регіонів шляхом впливу різноманітних чинників.

Погляди Н.О. Андрусак [1] щодо питань конкурентоспроможності регіонів можна викласти у вигляді твердження, що для різних регіонів мають використовуватися різні методи та способи забезпечення їх конкурентоспроможності, яка формується під впливом сукупності чинників, завдань, властивостей і характеристик, що є системою взаємопов'язаних і взаємозалежних складників. Види конкурентоспроможності, оцінка яких не враховує майбутнього стану, чинників впливу чи динаміки у прогнозованому періоді й орієнтована на оцінку наявного зараз рівня розвитку економіки, втрачає позиції як у науковому сенсі, так і у практичному, пов'язаному з прогнозуванням потенціалу конкурентоспроможності. Потрібно зазначити, що конкурентоспроможність регіону є керованим складником, властивістю ринкової системи, яку можна підвищити шляхом використання управлінських механізмів [1].

Один із таких механізмів полягає в забезпеченні найбільш повного використання внутрішніх ресурсів регіонів і їхньої специфіки за умов посилення регіональної автономії [11].

Дослідивши досвід європейських країн, К.В. Петренко [12] робить висновок про те, що конкурентоспроможність регіону можна підвищити за умови побудови дієвої структури публічного управління регіональним розвитком. Основною умовою для зміцнення конкурентних позицій регіонів повинно стати соціально відповідальне виконання регіональними системами управління таких функцій: забезпечення використання максимального потенціалу та захист інтересів територіального суб'єкта як усередині держави, так і за її межами за умови децентралізації влади у країні; посилення конкурентних позицій територіальних громад завдяки вдосконаленню не лише економічної, а й соціокультурної інфраструктури, що приведе до поліпшення якості життя в регіоні; залучення інвестицій і сприяння розвитку в регіонах малого і середнього бізнесу на основі побудови систем регіональних пільг і гарантій для діяльності підприємницьких, комерційних структур та інвесторів; нарощування інноваційного потенціалу і розширення торговельних зв'язків між регіонами.

Для сприяння вирішенню наведених завдань К.В. Петренко пропонує використовувати глобальний рейтинг конкурентоспроможності території, який об'єднує 12 складників: інституції; інфраструктуру; макроекономічне середовище; охорону здоров'я та початкову освіту; вищу освіту та професійну підготовку; ефективність ринку товарів; ефективність ринку праці; рівень розвитку фінансового ринку; технологічну готовність; розмір ринку; рівень розвитку бізнесу; інновації [12].

Зазначені складники безпосередньо пов'язані з чинниками, які формують конкурентоспроможність території та впливають на неї. Л.А. Яремко відносить до них такі:

- єдність екологічного та соціально-економічного розвитку;
- єдність і системність інтересів реальної економіки;
- формування та зміцнення кооперативних зв'язків між підприємствами регіону;
- організацію виробництва, достатнього для задоволення попиту інших регіонів;
- єдиний напрям розвитку виробничої, економічної та соціальної інфраструктур;
- єдність соціальної, економічної, ресурсної й екологічної систем;
- відтворення умов для розвитку населення території.

Як уже зазначалося вище, значний вплив на регіональну конкурентоспроможність здійснює політика регіонального розвитку, яка за умов децентралізації формується за принципом «знизу – догори». За таким принципом головні дії мають бути вчинені на регіональному рівні. Саме тут формуються основні джерела конкурентних переваг. Саме від активності органів регіонального управління, бізнесової та громадської еліт залежить рівень конкурентоспроможності території. До основних заходів органів регіонального управління щодо формування глобальної конкурентоспроможності регіону можна віднести: проведення спеціальної політики підвищення конкурентоспроможності регіону; визначення та поглиблення спеціалізації регіону; сприяння збільшенню в регіоні великих підприємницьких структур; стимулювання інноваційної поведінки та інноваційного розвитку в регіоні; здійснення заходів із фінансової підтримки суб'єктів господарювання регіону [15].

Л.А. Яремко також зазначає, що реалізація зазначених заходів можлива шляхом впровадження фінансово-оперативних інструментів, до яких належать: регіональний бюджет розвитку, котрий консолідує у своєму складі інвестиційні програми розвитку регіону; податкові інструменти, що входять до складу регіональної податкової політики; управління борговими зобов'язаннями експортоорієнтованих суб'єктів господарського процесу, які діють у регіоні; спеціальні режими ведення господарської діяльності; регіональні програми соціально економічного розвитку; договори щодо комплексного співробітництва між регіонами, що дозволяють знизити міжрегіональні бар'єри на шляху потоків капіталу, праці та ресурсів; фонди підтримки регіональних інновацій і суспільних ініціатив [13].

Унаслідок впровадження прогресивної політики регіонального розвитку відповідальність дедалі більше розподіляється між різними рівнями управління в регіоні, а також економічними суб'єктами, котрі представляють приватний сектор і громадянське суспільство (так звані державно-приватні партнерства). Діяльність державно-приватних партнерств запобігає дублюванню функцій і виникненню необґрунтованої конкуренції між аналогічними владними структурами та водночас сприяє розв'язанню макроекономічних проблем у відповідних регіонах [2].

Згідно з поглядами І.В. Дунаєва усі сучасні процеси регіонального розвитку в Україні і в Європі відбуваються під одночасним впливом глобалізації, міждержавної інтеграції та внутрішньодержавної інтеграції, які є універсальними, складними та багатоаспектними процесами останніх десятиліть [8].

За умов реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні органи публічного управління в регіонах отримують нові можливості для формування власних політик регіонального розвитку з урахуванням актуалізації міжрегіональних інтеграційних зв'язків.

Незважаючи на те, що регіональна інтеграція є складним соціально-економічним явищем і була предметом дослідження значної кількості науковців, нині не існує єдиного визначення терміна «регіональна інтеграція». На нашу думку, найбільш ефективним є використання системного підходу для визначення понятійних рамок регіональної інтеграції. За такого підходу регіональна інтеграція представляється у вигляді процесу, результатом якого є єдність внутрішнього середовища системи «держава», яка базується на взаємозв'язках окремих підсистем – «регіонів».

Публічне управління регіональною інтеграцією передбачає впровадження ефективних інструментів встановлення взаємовигідних відносин із іншими регіонами у країні, сприяння участі у загальнодержавних і міжрегіональних програмах, узгодження дій регіональних органів публічного управління в ході реалізації спільних міжрегіональних проєктів.

Використавши структурний підхід, за якого система вивчається загалом, у єдності всіх своїх підсистем і проводиться оцінка розвитку підсистем відносно одна одної, тобто якісних прогресивних змін власне структури системи, І.В. Дунаєв зазначає, що методологічно міжрегіональна інтеграція формує такі рамки формування політики регіонального розвитку:

- важливість у сучасному механізмі управління регіональним розвитком;
- орієнтир на самодостатній розвиток, що послаблює ізоляцію як сильних, так і слабких регіонів, проте відбувається поляризація груп регіонів між собою за рівнем самого розвитку і на основі передовсім економічних вигід;
- подолання внутрішньої неподільності регіонів і зовнішніх протидій, що є рушійною силою регіонального розвитку. Відсутність спільного кордону і самі адміністративні кордони регіонів втрачають значення;
- пошук і реалізація «великого імпульсу» розвитку ефективно здійснюються завдяки зусиллям як самих регіонів, так і держави;
- єдність мотивації розвитку слабких і сильних регіонів створюється імперативами розвитку і формуванням мезосистем, що характеризуються єдиними критеріями;
- конструювання мезосистем у системі механізму управління регіональним розвитком передбачає єдність принципів;
- організаційно-технологічні зв'язки розвиваються в мережевий спосіб організації форм співробітництва та інститутів міжрегіональної інтеграції [7].

У роботі [6] на основі досвіду інтеграційної взаємодії регіональних систем узагальнено наявну в сучасній науковій літературі класифікаційну базу досліджуваних інтеграційних процесів. Серед наведених видів інтеграції найбільший інтерес викликають економічна, політична, соціальна та культурна.

Економічна передбачає утворення єдиного економічного простору, що усуває обмеження вільного переміщення товарів, капіталів, послуг і робочої сили, консолідації виробництва та продуманої політики розміщення виробничих потужностей; створення благополучного інвестиційного клімату і т. д.

Політична – це об'єктивний процес, що дозволяє досягти взаємовигідних результатів із меншими витратами для всіх суб'єктів-учасників. Він вимагає утворення формальних або неформальних інститутів для прийняття спільних рішень і також передбачає високий рівень усвідомлення політичними одиницями спільності інтересів і цінностей, наявність стійких взаємних очікувань. Цей процес може протікати на місцевому, національному та міжнародному рівнях.

Соціальна передбачає зближення, подолання роз'єднаності, а також зміну структури соціуму за рахунок процесів інтеграції. Соціальна інтеграція консолідує капітал громадськості, духовності, толерантності, комунікативності, знижує соціальну напруженість і т. д. Це дозволяє проводити погоджену політику в галузі освіти, охорони здоров'я, культури, створити необхідну систему заходів з охорони прав людини й соціального захисту населення.

Культурна передбачає створення єдиного культурного простору, розширення міжнародних і міжнаціональних культурних зв'язків, створення нових механізмів соціалізації, інкультурації й самореалізації особистості. Підсилюється особистісна, емоційна й естетична погодженість між культурними значеннями. Можливе створення єдиних бібліотечних, архівних, музейних фондів і т. д. [6].

Безумовно, економічна інтеграція є найбільш використовуваним видом інтеграції. Будучи багаторівневим процесом, регіональна економічна інтеграція визначає необхідність дослідження її різних рівнів. Оцінка участі регіонів країни у цих процесах вимагає урахування:

- внутрішньорегіональної взаємодії регіонів;
- міжрегіональної взаємодії регіонів;
- міждержавної взаємодії регіонів.

Залежно від ступеня участі у процесах регіональної економічної інтеграції Т.В. Деркач пропонує згрупувати регіони України у п'ять кластерів (груп):

- регіони з яскраво вираженими процесами експортної орієнтації регіонів;
- регіони з яскраво вираженими процесами, які створюють передумови для кластерної форми освоєння економічного регіонального простору;
- регіони, що володіють істотними міжрегіональними зв'язками, які є рушійним чинником реалізації великомасштабних проектів в інноваційній, інвестиційній та іншій сферах;
- регіони з недостатньою реалізацією можливостей здійснення інтеграційних процесів, на території яких механізми взаємодії не функціонують повною мірою та не дозволяють повноцінно використати потенціал;
- регіони з недостатнім ступенем розвитку економічної інтеграції, що пов'язане з розривом відтворювальних процесів на території регіонів [5].

Згідно з поглядами Є. Волинець публічне управління процесами міжрегіональної інтеграції потребує розвитку у трьох напрямках: посилення ролі держави в регулюванні інтеграційних процесів через удосконалення механізмів стимулювання і санкціонування поведінки суб'єктів міжрегіональних відносин; активізація інтеграційних процесів через формування механізмів інтеграційного партнерства влади та бізнесу з посиленням горизонтальних зв'язків; розробка антикризових стратегій регіонального розвитку на засадах позиціонування регіону як суб'єкта міжрегіональних відносин.

Розвиток і вдосконалення інтеграційних процесів між регіонами України безпосередньо залежить від ефективності публічного управління цими процесами, насамперед, при розподілі ресурсів і підтриманні балансу інтересів, що зумовлює нагальну необхідність розвитку повноважень органів влади щодо міжрегіонального співробітництва [3].

Основні взаємопов'язані складники процесу міжрегіональної інтеграції наведені в табл. 1. У зв'язку з викладеним вище потрібно зазначити, що процеси глобалізації тягнуть за собою інтенсифікацію інтеграційних регіональних процесів, підвищуючи роль міжрегіональної конкуренції в регіональному розвитку.

Чим більші внутрішні зв'язки між регіонами всередині держави, тим повніше реалізуються її внутрішні ресурси, тим успішніше використовуються переваги інтеграційних зв'язків і тим успішніше реалізуються конкурентні переваги регіонів за мінливих умов глобального середовища. Одночасне загострення конкуренції між регіонами у боротьбі за отримання ресурсів і посилення міжрегіональної інтеграції зумовлює зміну уявлень щодо публічного управління регіональним розвитком в Україні за умов глобалізаційних процесів.

Результатом процесів, які відбуваються в регіонах під впливом глобалізації, є поява нових інтегрованих суб'єктів світової економіки. Створюється нова структура відносин між країнами та регіонами, зумовлена поглибленням спеціалізації територій, збільшенням їх значимості у глобальній відтворювальній системі.

Таблиця 1

Основні складники процесу міжрегіональної інтеграції

Стратегічна мета міжрегіональної інтеграції	Забезпечення оптимального соціально-економічного розвитку регіонів в аспекті вирішення територіальних проблем міжрегіонального характеру на основі збалансованого поєднання інтересів і ресурсів держави, регіону, бізнесу і громадськості за принципами демократичного врядування.
Інтереси регіонів як суб'єктів міжрегіональної інтеграції	Формування єдиного соціально-економічного простору й усунення перешкод, які виникають на шляху міжрегіональних потоків, стимулювання їх мобільності.
Принципи міжрегіональної інтеграції	Ділове партнерство, адаптивність, системність, прагматизм, субсидіарність, співфінансування, цілеспрямованість, поступовість, добровільність, рівність регіонів при взаємодії, прозорість, легітимність інтересів регіонів, динамічність, погодженість інтересів державних і регіональних органів влади.
Форми міжрегіональної інтеграції	Міжрегіональні кластери; асоціації економічної взаємодії; державна підтримка міжрегіональних інфраструктурних проєктів; надання підприємствам субсидій і пільг; надання кредитів за заниженою ставкою; фінансова підтримка при придбанні патентів і ліцензій; розвиток науково-технічних розробок; інформаційне супроводження інноваційних проєктів; розвиток інфраструктури (логістичної, інженерної й т. д.); розвиток електронної торгівлі в секторі b2b; формування єдиної інформаційної бази за підприємствами.
Механізми міжрегіональної інтеграції	Інституційне впорядкування нових форм відносин між регіонами, узгодження інтересів, перерозподіл ресурсів, стратегічне управління.

Складено автором на основі джерел [3; 5; 7]

За таких умов актуалізується роль публічного управління регіональним розвитком у частині сприяння товаровиробникам, які відіграють важливу роль у виробництві валового регіонального продукту і можуть за рахунок побудови ланцюгів доданої вартості з товаровиробниками із інших регіонів підвищити конкурентоспроможність вироблених продуктів на глобальному ринку.

Головне місце у забезпеченні досягнення цих завдань відводиться державній політиці регіонального розвитку, яка насамперед повинна бути націлена на координацію дій регіональних органів влади щодо посилення конкурентоспроможності, концентрації капіталу і ресурсів у пріоритетних сферах виробництва спільних продуктів інтегрованих регіонів. Така координуюча роль державної політики регіонального розвитку сприятиме забезпеченню оптимізації розміщення продуктивних сил у інтегрованих регіонах, вибору технологій, способів ведення виробництва і його обсягів, виробничих і екологічних стандартів, асортименту та параметрів продукції з урахуванням глобальної ринкової кон'юнктури.

На регіональному рівні політика регіонального розвитку проявляється у підтримці учасників міжрегіональних проєктів, сприянні процесам формування міжрегіональних виробничих кластерів, вдосконаленні регіональної інфраструктури, що покращить інтеграційні можливості регіональних підприємств тощо.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Досліджуючи вплив глобалізації на регіональний розвиток, слід відзначити, що у значній кількості наукових праць йдеться про суперечливий характер глобалізаційних процесів. З одного боку, спостерігається зростання взаємодії, взаємозумовленості розвитку країн, а з іншого – фрагментація економіки, формування місцевих територіально-господарських комплексів. Чим вищий рівень глобалізації економіки, тим сильнішими стають її учасники – регіони.

За умов глобалізації боротьба за залучення і збереження мобільності капіталу та трудових ресурсів призводить до виникнення прямої конкуренції між регіонами. Існування такої територіальної конкуренції зосереджує увагу органів влади багатьох країн на «конкурентоспроможності» регіональних економік.

Саме на регіональному рівні формуються основні джерела конкурентних переваг. Від активності органів регіонального управління, бізнесової та громадської еліт залежить рівень конкурентоспроможності території. Наведені основні заходи органів публічного управління регіонального рівня щодо формування глобальної конкурентоспроможності регіону.

Усі сучасні процеси регіонального розвитку в Україні та Європі відбуваються під одночасним впливом глобалізації, регіональної конкуренції, міждержавної інтеграції та внутрішньодержавної інтеграції. Публічне управління регіональною інтеграцією передбачає впровадження ефективних інструментів встановлення взаємовигідних відносин з іншими регіонами в країні, сприяння участі у загальнодержавних і міжрегіональних програмах, узгодження дій регіональних органів публічного управління в ході реалізації спільних міжрегіональних проєктів.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі вбачаються у концептуалізації впливу публічноуправлінських рішень на процеси міжрегіональної інтеграції.

Список використаних джерел:

1. Андрусак Н.О. Конкурентоспроможність регіону в умовах глобалізації. *Держава та регіони. Серія : Економіка та підприємництво*. 2018. № 4. С. 151–158.
2. Брикова І. Детермінанти міжнародної конкурентоспроможності національних регіонів у глобальному економічному просторі. *Міжнародна економічна політика*. 2007. Вип. 7. С. 5–33.
3. Волинець Є. Стратегія міжрегіональної інтеграції як механізм демократизації врядування на регіональному рівні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. Вип. 3 (2). С. 46–49.
4. Гаврилюк О.В. Теоретичні та методологічні підходи до вивчення сучасних глобальних регіональних тенденцій. *Регіональна економіка*. 2012. № 3. С. 7–15.
5. Деркач Т.В. Важелі й механізми управління інтеграційними процесами у регіональному економічному просторі. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2016. Вип. 8 (1). С. 62–66.
6. Деркач Т.В. Класифікаційні ознаки інтеграційних процесів у регіональному економічному просторі. *Причорноморські економічні студії*. 2016. Вип. 12 (2). С. 55–59.
7. Дунаєв І.В. Вплив інтеграційних процесів на модернізацію регіональної економічної політики. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 1. С. 116–125.
8. Дунаєв І.В. Закономірності та визначальні тренди регіонального розвитку і управління в умовах глобалізації та інтеграції. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 2. С. 112–122.
9. Запужляк В.З. Глобальна регіоналізація у формуванні нового світового економічного порядку. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. Вип. 5. С. 159–164.
10. Ковальчук В. Управління регіональним розвитком: глобальний контекст. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 3. С. 79–83.
11. Красносова О.М., Олійник А.Д. Конкурентоспроможність регіонів в умовах глобалізації. *Бізнес Інформ*. 2012. № 11. С. 90–93.
12. Петренко К.В. Проблеми підвищення конкурентоспроможності депресивних регіонів в умовах глобалізації економіки. *Бізнес Інформ*. 2015. № 1. С. 85–90.
13. Яремко Л.А., Полякова Ю.В. Глобальна конкурентоспроможність регіону та фінансово-економічні аспекти її підвищення. *Вісник Східноєвропейського університету економіки і менеджменту. Серія : Економіка і менеджмент*. 2013. № 1. С. 7–17.
14. Яремко Л.А. Новий етап регіонального розвитку: глобалізація регіонів. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2011. № 1. С. 643–658.
15. Яремко Л.А. Регіональний потенціал глобальної конкурентоспроможності країни. *Економіка. Управління. Інновації. Серія : Економічні науки*. 2012. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2012_1_71.
16. Ohmae K. The Next Global Stage: Challenges and Opportunities in Our Borderless World. Wharton School Publishing, 2005. 312 p.

References:

1. Andrusyak N.O. (2018) *Konkurentospromozhnist regionu v umovax globalizaciyi* [Competitiveness of the Region in the Context of Globalization], journal *Derzhava ta regiony. Seriya : Ekonomika ta pidpryyemnyctvo* [State and Regions. Series: Economics and Entrepreneurship], vol. 4, pp. 151–158 [Ukraine].
2. Brykova I. (2007) *Determinanty mizhnarodnoyi konkurentospromozhnosti nacionalnyx regioniv u globalnomu ekonomichnomu prostori* [Determinants of International Competitiveness of National Regions in the Global Economic Space], journal *Mizhnarodna ekonomichna polityka* [International Economic Policy], vol. 7, pp. 5–33 [Ukraine].
3. Volynecz Ye. (2010) *Strategiya mizhregionalnoyi integraciyi yak mexanizm demokratyzaciyi vryaduvannya na regionalnomu rivni* [Strategy of interregional integration as a mechanism of democratization of governance at the regional level], journal *Aktualni problemy derzhavnogo upravlinnya* [Actual Problems of Public Administration], vol. 3 (2), pp. 46–49 [Ukraine].
4. Gavrylyuk O.V. (2012) *Teoretychni ta metodologichni pidxody do vyvchennya suchasnyx globalnyx regionalnyx tendencij*. [Theoretical and methodological approaches to the study of modern global regional trends], journal *Regionalna ekonomika* [Regional Economy], vol. 3, pp. 7–15 [Ukraine].
5. Derkach T.V. (2016) *Vazheli j mexanizmy upravlinnya integracijnymy procesamy u regionalnomu ekonomichnomu prostori* [Levers and Mechanisms of Management of Integration Processes in Regional Economic Space], journal *Naukovyj visnyk Uzhgorodskogo nacionalnogo universytetu. Seriya : Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove gospodarstvo* [Scientific herald of Uzhhorod national university. Series: International Economic Relations and the World Economy], vol. 8 (1), pp. 62–66 [Ukraine].
6. Derkach T.V. (2016) *Klasyfikacijni oznaky integracijnyx procesiv u regionalnomu ekonomichnomu prostori* [Classification Features of Integration Processes in the Regional Economic Space], journal *Prychornomorski ekonomichni studiyi*. [Black Sea Economic Studies], vol. 12 (2), pp. 55–59 [Ukraine].

7. Dunayev I. V. (2018) *Vplyv integracijnyx procesiv na modernizaciju regionalnoyi ekonomichnoyi polityky* [Influence of Integration Processes on Modernization of Regional Economic Policy], journal *Teoriya ta praktyka derzhavnogo upravlinnya* [Theory and Practice of Public Administration], vol. 1, pp. 116–125 [Ukraine].
8. Dunayev I. V. (2015) *Zakonomirnosti ta vyznachalni trendy regionalnogo rozvytku i upravlinnya v umovax globalizatsiyi ta integratsiyi* [Laws and Defining Trends of Regional Development and Management in the Context of Globalization and Integration], journal *Aktualni problemy derzhavnogo upravlinnya* [Actual Problems of Public Administration], vol. 2, pp. 112–122 [Ukraine].
9. Zapuxlyak V. Z. (2018) *Globalna regionalizatsiya u formuvanni novogo svitovogo ekonomichnogo poriadku* [Global regionalization in the Formation of a New World Economic Order], journal *Socialno-ekonomichni problemy suchasnogo periodu Ukrainy* [Socio-economic Problems of the Modern Period of Ukraine], vol. 5, pp. 159–164 [Ukraine].
10. Kovalchuk V. (2016) *Upravlinnya regionalnym rozvytkom: globalnyj kontekst* [Management of Regional Development: Global Context], journal *Derzhavne upravlinnya ta misceve samovryaduvannya* [State Management and Local Self-government], vol. 3, pp. 79–83 [Ukraine].
11. Krasnonosova O. M. (2012) *Konkurentospromozhnist regioniv v umovax globalizatsiyi* [Competitiveness of Regions in the Context of Globalization], journal *Biznes Inform* [Business Inform], vol. 1, pp. 90–93 [Ukraine].
12. Petrenko K. V. (2015) *Problemy pidvyshhennya konkurentospromozhnosti depresyvnix regioniv v umovax globalizatsiyi ekonomiky* [Problems of Increasing the Competitiveness of Depressed Regions in the Context of Globalization of the Economy], journal *Biznes Inform* [Business Inform], vol. 1, pp. 85–90 [Ukraine].
13. Yaremko L. A. (2013) *Globalna konkurentospromozhnist regionu ta fiskalno-ekonomichni aspekty yiyi pidvyshhennya* [Global Competitiveness of the Region and Fiscal and Economic Aspects of its Increase], journal *Visnyk Sxidnoevropejskogo universytetu ekonomiky i menedzhmentu. Seriya : Ekonomika i menedzhment* [Bulletin of the Eastern European University of Economics and Management], vol. 1, pp. 7–17 [Ukraine].
14. Yaremko L. A. (2011) *Novyj etap regionalnogo rozvytku: globalizatsiya regioniv* [A New Stage of Regional Development: the Globalization of Regions], journal *Zbirnyk naukovykh pracz Nacionalnogo universytetu derzhavnoyi podatkovoyi sluzhby Ukrainy* [Collection of Scientific Works of the National University of State Tax Service of Ukraine], vol. 1, pp. 643–658 [Ukraine].
15. Yaremko L. A. (2012) *Regionalnyj potencial globalnoyi konkurentospromozhnosti krayiny* [Regional Potential of Global Competitiveness of the Country] [Electronic resource], journal *Ekonomika. Upravlinnya. Innovatsiyi. Seriya : Ekonomichni nauky* [Economics. Management. Innovations. Series: Economic Sciences], vol. 1, URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2012_1_71 [Ukraine].
16. Ohmae K. *The Next Global Stage: Challenges and Opportunities in Our Borderless World*. Wharton School Publishing, 2005. 312 p.

Т. А. Крушельницька, доктор наук
з державного управління, доцент, професор кафедри
економіки та регіональної економічної політики
Дніпропетровського регіонального інституту державного
управління Національної академії державного управління
при Президентові України

О. Ю. Матвеева, кандидат наук
з державного управління, доцент кафедри економіки
та регіональної економічної політики Дніпропетровського
регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при
Президентові України

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ГАЛУЗЗЮ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ ЯК АЛЬТЕРНАТИВА СТАЛОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ ГРОМАД У КОНТЕКСТІ ДОСВІДУ ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ ТА США

Стаття представляє огляд і компаративний аналіз українського, британського й американського підходів до керування розвитком галузі фізичної культури та спорту, що окреслює перспективи для України. У ній досліджено зв'язок між розвитком зазначеної галузі та сталим економічним розвитком у територіальних громадах, що сприяє укріпленню їхніх конкурентних позицій і фінансової спроможності, а також формуванню позитивного іміджу на національній і світовій арені через розвиток спорту.

Виявлено, що в Україні розвиток галузі фізичної культури та спорту суттєво сповільнився, поступаючись пріоритетністю підтримки з боку держави іншим галузям. Спорт в Україні залишається дотаційною соціальною галуззю, а не економічно прибутковою, джерелом наповнення бюджету. Наприклад, у 2019–2020 рр. у бюджеті міста Дніпра витрати на фізкультуру і спорт склали 136 004,75 і 121 320,87 тис. грн відповідно, натомість доходів у скарбницю міста від спорту не надходило.

Аналіз досвіду Великої Британії та США в галузі публічного управління галуззю фізичної культури та спорту доводить наявність альтернатив для сталого розвитку економіки громад шляхом підтримки спортивних ініціатив їхніх мешканців. У ході компаративного аналізу виявлено, що висока додана вартість послуг, які надаються в межах галузі фізкультури і спорту у Великій Британії і США, здатна слугувати вагомим джерелом наповнення місцевих бюджетів. Зокрема, такий від діяльності, як «спортивні події» як спосіб зібрати потенційних інвесторів в одному місті є джерелом розвитку економічної активності в таких напрямках, як оптовий торговий бізнес, страхування, лізинг, реклама та маркетинговий супровід, перевезення та логістика.

Суспільне сприйняття спорту як вагомої галузі економіки окреслює перспективи для України щодо виведення його на новий рівень пріоритетності через фінансову, ресурсно-організаційну та інфраструктурну підтримку з боку органів місцевого самоврядування. Існує сильний зв'язок між розвитком зазначеної галузі та сталим поглибленням економічних відносин у громаді, що сприяють укріпленню її позицій фінансової спроможності, а також формуванню позитивного іміджу на національній і світовій арені через розвиток спорту і, відповідно, туризму й орендування територій (через промоцію видів спорту, спортивних подій та окремих спортсменів).

Ключові слова: публічне управління, галузь фізичної культури та спорту, досвід України, досвід Великої Британії, досвід США, Цілі сталого розвитку, сталий розвиток, територіальні громади, місцевий бюджет.

T. A. Krushelnyska, O. Yu. Matveieva. Public administration in sphere of physical education and sports as an alternative for sustainable development of community's economy through the context of UK and USA experience

The article presents an overview and comparative analysis of the Ukrainian, British and American approaches to the managed development of the field of physical education and sports, which outlines the prospects for Ukraine.

It examines the relationship between the development of this sphere and sustainable economic development in local communities, which contributes to strengthening their competitive position and financial capacity, as well as the formation of a positive image on the national and global arena through the development of sports.

It is determined that in Ukraine the development of the field of physical education and sports has slowed down significantly, giving way to the priority of state support to other industries. Sport in Ukraine remains a subsidized social sector, not an economically profitable one, not a source of filling the budget on. For example, in 2019–2020 in the budget of the city of Dnipro expenditures on

physical culture and sports amounted to 136 004.75 and 121 320.87 thousand UAH. accordingly, the city's treasury did not receive any income from sports.

An analysis of the experience of the United Kingdom and the United States in the public management in the field of physical education and sports opens up many alternatives for sustainable economic development of communities by supporting sports initiatives of the residents.

The comparative analysis revealed that the high added value of services provided in the sphere of physical education and sports in the UK and the USA can serve as a significant source of filling local budgets. In particular, activities such as "sports events" as a way to gather potential investors in a city are a source of economic activity in areas such as wholesale trade, insurance, leasing, advertising and marketing support, transportation and logistics.

Public perception of sport as an important sector of the economy outlines the prospects for Ukraine to bring it to a new level of priority through financial, resource-organizational and infrastructural support from local governments. There is a strong link between the development of this industry and the steady deepening of economic relations in the community, which contribute to strengthening its position of financial capacity, as well as the formation of a positive image in the national and global arena through sports development and, accordingly, tourism, (through promotion of sports, sports events and individual athletes).

Key words: public administration, physical culture and sports, experience of Ukraine, experience of Great Britain, experience of the USA, Sustainable Development Goals, sustainable development, territorial communities, local budget.

Постановка проблеми. Галузь фізичної культури і спорту є важливою сферою економіки багатьох країн світу, основою формування здорової нації, важливим індикатором престижності країни на світовій арені. Фізична культура і спорт впливають як на рівень і якість життя громадян, так і на розвиток суспільного добробуту в територіальних громадах і в державі загалом. У галузь залучено значні ресурси: кадрові, матеріальні, фінансові, до нього прикута увага відповідних владних органів, мас-медіа, громадян тощо.

Це посилює відставання України від провідних країн світу, що визнають здоров'я населення важливим пріоритетом національної політики, спрямовуючи на спорт і фізичну культуру значні ресурси. Суттєва асиметрія в рівні здоров'я українців за статеві-віковими характеристиками, індикаторах гендерної рівності у спорті, економічній значущості спортивної індустрії в її нинішньому вигляді зумовлює доцільність поглибленого аналізу досвіду передових країн, що визнають спорт і фізичну культуру основою здоров'я нації, важливим елементом розвитку економічної системи та визначають цю галузь серед ключових пріоритетів для досягнення Цілей сталого розвитку.

Сьогодні, особливо за умов економічної кризи, галузь фізичної культури і спорту відійшла на другий план у соціальній сфері, а в економічній позбулася навіть тих слабких напрацювань, що були набуті з 2015 р., з початком децентралізації. Залишається не вирішеною проблема дослідження ролі спорту в економіці громад, впровадження напрацювань учених у практику публічного управління щодо прискореного розвитку галузі фізичної культури та спорту в Україні як альтернативи сталого розвитку, що актуалізує проведення цього дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням публічного управління та державного регулювання галузі фізичної культури і спорту присвячено окремі наукові роботи в галузі державного управління, зокрема праці таких вчених, як І.Л. Гасюк [1], Ю.І. Довгенько [2], О.М. Жданова [3], Ю.П. Мічуда [4], Ю.М. Шкретій [5] та ін. Проблеми удосконалення організаційно-правових механізмів державного управління галузі досліджували І. Рибіч [6] та ін., а О. Гацула – питання розвитку галузевого управління, зосередивши увагу на питаннях загальної державної політики розвитку фізичної культури і спорту та диверсифікації джерел фінансування галузі [7, с. 183–184]. Доволі обмежена кількість досліджень, спрямованих на оцінку суспільної та економічної вигоди від спорту для територіальних громад, – це роботи І.М. Стахів [8], А.Д. Молдован [9] та ін.

Водночас зазначимо, що за умов реалізації Цілей сталого розвитку (далі – ЦСР), які є орієнтирами глобального розвитку людства до 2030 р. [10], перед Україною стоїть завдання виведення спорту на рівень соціо-економічного пріоритету. ЦСР – єдині, універсальні цільові рамки розвитку людства у найближче десятиріччя у більшості розвинених країн зводяться до заклик до урядів світу і простих людей до дій щодо збереження екології, зміцнення економіки, забезпечення цілісності соціуму й рівності індивідів у ньому. У більшості розвинених країн галузь фізкультури і спорту є серед чільних напрямів публічного управління уже поспіль кількох десятиріч, навіть попри національне різноманіття цілепокладання й особливості розвитку у цих країнах. Для України питання публічного управління галуззю фізичної культури та спорту як економічної складової частини сталого розвитку економіки громад досі не увійшло до числа пріоритетних ні для наукових досліджень, ні для практиків органів місцевого самоврядування (далі – ОМС). Тому є потреба вивчення і висвітлення провідного досвіду публічного управління галуззю фізичної культури та спорту як альтернативи сталого розвитку економіки громад у провідних країнах світу, зокрема у Великій Британії та США.

Мета статті полягає в узагальненні особливостей публічного управління галуззю фізичної культури та спорту як альтернативи сталого розвитку економіки громад у контексті досвіду Великої Британії та США.

Виклад основного матеріалу. Спорт приносить користь людям і суспільству, у ринковому конкурентному середовищі він має бути важливою частиною національної економіки, сприяти формуванню високої доданої вартості товарів і послуг вітчизняного походження та забезпечувати робочими місцями місцеве населення.

Аналіз, проведений за результатами останніх Олімпійських ігор (Португалія, 2016 р.), виявив кореляцію між рівнем щастя і здоров'я та благополуччя людей, які займаються спортом, зокрема професійним [11]. Олімпійські та паралімпійські ігри показали позитивні ефекти, зумовлені не лише безпосередньою участю, а й переглядом телетрансляцій спортивних змагань. Натомість в Україні фізична культура та спорт досі не лежать у площині пріоритетних видів діяльності громадян, не стали пріоритетами національного розвитку й не позначилися ні на національних, ні на регіональних напрямках сталого розвитку.

Галузь функціонує майже поза межами державної підтримки, її розвиток фінансується переважно організаціями й учасниками спортивних подій. Тобто ключовими суб'єктами розвитку галузі виступають безпосередньо учасники спортивних подій, спортсмени. Цю тенденцію візуалізуємо на прикладі Дніпропетровської області. Так, у 2019 р. такі події в області проводилися переважно громадськими організаціями. За попередній рік було проведено 203 обласні змагання з олімпійських видів спорту, у яких взяв участь 25 301 спортсмен, і з 83 неолімпійських видів спорту, у яких взяли участь 8 058 спортсменів. Забезпечено підготовку членів збірних команд України: з олімпійських видів спорту – 553, неолімпійських видів спорту – 618, параолімпійських видів спорту – 76, дефлімпійських видів спорту – 62. Протягом звітної періоду присвоєно звання «Заслужений майстер спорту України» 1 спортсмену, 15 спортсменам – звання «Майстер спорту України міжнародного класу», 141 спортсмену – звання «Майстер спорту України», 808 спортсменів області стали кандидатами у майстри спорту України, 948 спортсменам присвоєно I розряд. Присвоєно звання «Заслужений тренер України» – 6 тренерам і 198 кваліфікаційних категорій тренерам-викладачам із видів спорту.

Всіма видами фізкультурно-оздоровчої та спортивної роботи охоплено 22,8% населення, що, незважаючи на такий невисокий показник, робить Дніпропетровщину одним із лідерів із фізкультурно-оздоровчої та спортивної роботи в Україні.

В області нині функціонує доволі розгалужена мережа спортивних споруд, дитячо-юнацьких спортивних шкіл і спортклубів: 80 стадіонів із трибунами на 1 500 місць, 5 легкоатлетичних арен, 590 майданчиків із тренажерним обладнанням, 53 плавальних басейнів, 1 237 спортивних залів, 395 стрілецьких тири, 1 441 приміщення для фізкультурно-оздоровчих занять, із них 594 – із тренажерним обладнанням, 5 304 спортивні майданчики та гімнастичні містечка, 6 кінноспортивних баз, 9 споруд зі штучним льодом, 127 тенісних кортів, 531 футбольне поле, налічується 94 дитячо-юнацькі спортивні школи та спеціалізовані дитячо-юнацькі школи олімпійського резерву, в яких навчається 40 675 осіб.

Важливий напрям діяльності в галузі – проведення обласних змагань як ефективного засобу підвищення ролі фізичної культури та спорту у всебічному гармонійному розвитку особистості, сприяння формуванню бренду здорового способу життя населення. Головні завдання змагань: популяризація спорту серед широких верств населення; перевірка та підвищення рівня технічної та тактичної майстерності спортсменів; визначення найсильніших команд Дніпропетровської області; виявлення перспективного резерву для збірних команд області; сприяння моніторингу стану розвитку за видами спорту та формування національного рейтингу, а також розвиток спортивного туризму [12].

Індустрія спорту так і не стала вагомою частиною місцевої економіки громад Дніпропетровської області та України загалом. Незважаючи на наявну матеріально-технічну базу та кадрове забезпечення галузі, місцева статистика не дозволяє визначити питому вагу спортивної індустрії в економіці області, яка, очевидно, є вкрай невисокою. Україна виховує конкурентних спортсменів, проте не створює умов для належної монетизації результатів їхніх спортивних досягнень. Спорт залишається дотаційною соціальною галуззю, а не економічно прибутковою, джерелом наповнення бюджету.

На підтвердження цього зазначимо, що в 2019–2020 рр. у бюджеті міста Дніпра витрати на фізкультуру і спорт становили 136 004,75 і 121 320,87 тис. грн. відповідно, у розрізі статей видатків наведено в табл. 1. за використання інформації [13], натомість доходів у скарбницю міста від спорту не надходило. Зрозуміло, що фізкультура і спорт – важлива соціальна галузь, і автори не закликають до обмеження видатків на її підтримку, але, враховуючи прийняту у світі концепцію врядування і тяжіння владних інститутів до підтримки тих галузей у громадах, які фактично або потенційно можуть дати доходи бюджету, доцільно було би переорієнтувати роботу підрозділів ОМС галузі фізичної культури та спорту і відповідних комунальних підприємств із «сухого» споживання фінансових ресурсів громади на їх генерацію, зберігаючи підтримку з боку ОМС.

Для аналізу переваг державної підтримки галузі фізичної культури та спорту доцільно навести досвід Великої Британії, яка визначила цей пріоритет багато років тому. Так, сьогодні галузь фізичної культури та спорту, а також дотична до неї діяльність щорічно генерує валову додану вартість (ВДВ) у розмірі 20,3 млрд фунтів стерлінгів, що становить 1–1,9% від загального показника по Великій Британії. Це утримує спорт у рейтингу 15 найбільш рентабельних галузей економіки Великої Британії, що за обсягами випереджає такі галузі, як продаж і ремонт автомобілів, страхування, телекомунікації, юридичні послуги та бухгалтерський облік. Спорт і діяльність, пов'язана зі спортом, щорічно надає понад 400 000 робочих місць – 2,3% загальної кількості робочих місць у Великій Британії [14].

Таблиця 1

Витрати на фізкультуру і спорт із бюджету міста Дніпра, тис. грн

Вид витрат	2019 р.		2020 р.		Фактичне виконання 2020 до 2019, %
	Кошторисні призначення на рік	Фактично виконано за 9 місяців	Кошторисні призначення на рік	Фактично виконано за 9 місяців	
Проведення навчально-тренувальних зборів і змагань з олімпійських видів спорту	3357,54	3269,85	1626,19	434,90	13,30
Проведення навчально-тренувальних зборів і змагань із неолімпійських видів спорту	1274,78	1226,33	883,45	279,95	22,83
Утримання та навчально-тренувальна робота комунальних дитячо-юнацьких спортивних шкіл	113868,82	112273,13	159831,76	105779,59	94,22
Підтримка спорту вищих досягнень та організацій, які здійснюють фізкультурно-спортивну діяльність у регіоні	10312,94	9874,16	11225,49	6782,46	68,69
Утримання та фінансова підтримка спортивних споруд	7996,28	7739,41	9813,10	6170,19	79,72
Фінансова підтримка дитячо-юнацьких спортивних шкіл фізкультурно-спортивних товариств	1622,06	1621,87	3049,16	1873,79	115,53
Разом	138432,42	136004,75	186429,13	121320,87	89,20

Спорт також приносить широкий спектр суспільних переваг, що позитивно впливають на розвиток економіки через керований суспільний розвиток. До них британці відносять:

- добробут / щастя людей, котрі займаються спортом,
- підвищення ефективності діяльності системи охорони здоров'я через покращення показників здоров'я населення в суспільстві, що масово тяжіє до здорового способу життя,
- покращення показників освітньої діяльності,
- зниження рівня злочинності серед молоді,
- поліпшення екологічної ситуації в містах, стимулювання регенерації екосистеми через надання суспільної переваги екологічно безпечним видам активності,
- комплексний розвиток громади,
- розвиток волонтерства,
- посилення національного бренду через просування спортивної діяльності на міжнародному рівні,
- національне єднання на тлі плекання національної гордості за професійні досягнення спортсменів.

Цікаво, що річна «вартість» користі спорту для здоров'я населення становить 1,7 млрд фунтів стерлінгів. Це – обсяг економії медичної допомоги та витрат на медикаменти. Ґрунтовне національне дослідження сукупного впливу галузі спорту на розвиток територіальних громад Великої Британії було проведено 8 років тому (в 2011 р.). Воно показало, що 15,5 млн дорослих (16+) або 36% населення займалося спортом принаймні раз на тиждень. Нині країна налічує понад 6 000 добровільних організацій популярних видів спорту, які відвідує в Англії більше 3,2 млн дорослих (7,6%). Показово, що за рік кількість відвідування спортивних заходів у Великій Британії сягнула показника понад 75 млн осіб, із них 11 млн – відвідування подій з олімпійських і паралімпійських видів спорту. З решти 64 млн відвідувань 42 млн припадали на професійний футбол. Економічна цінність спорту, яка загалом склала 11,78 млрд фунтів стерлінгів у Великої Британії, оцінена такими показниками, що візуалізують генерування прибутків для громад [15]:

- спортивні події та участь у них громади та зовнішніх відвідувачів – 1,2 млрд фунтів стерлінгів,
- реалізація обладнання місцевого виробництва – 1,2 млрд фунтів стерлінгів,
- спортивне дозвілля і відпочинок – 4,4 млрд фунтів стерлінгів,
- спортивна освіта – 4,9 млрд фунтів стерлінгів,
- реалізація спортивного одягу місцевого виробництва – 0,08 млрд фунтів стерлінгів.

Підтвердженням того факту, що галузь фізичної культури і спорту є однією з найбільш пріоритетних в економіці розвиненої країни, є і досвід США, зокрема територіальної громади Шарлотта штату Північна Кароліна США протягом того ж періоду (2011 р.). Двадцять років тому, за підсумками 1980 р., спортивна індустрія мала мінімальний вплив на економіку Шарлотти. За ці роки спортивна індустрія аналізованої громади суттєво розширилася, результатом стала практика проведення масштабних спортивних подій (зокрема з баскетболу, бейсболу, автоперегонів) двома основними професійними організаціями (NASCAR та AA Baseball).

Дані про доходи організації на початку діяльності з підтримки та розвитку спорту в місті (1980 р.) – великих платників податків міста – оцінювалися на основі опублікованих цін і загального доходу від проданих квитків, сягали 6 млн доларів. Загальний дохід, включаючи концесії, збір за паркування, послуги телебачення та радіо, становив 15 млн дол. США.

У 1988 р. Національна баскетбольна асоціація почала спрямовану діяльність щодо розвитку галузі. Відповідно, баскетбольна команда «Hornets» почала грати в 1988 р. і наступного року потрапила до НБА, що сприяло посиленню суспільної уваги до баскетболу. «Hornets» здобули 358 перемог поспіль, що відкрило їм двері у професійний спорт у Шарлотті. Інша знакова команда Національної футбольної ліги, «Пантери Кароліни», вийшла на спортивну арену у 1995 р. і згодом почала успішно розпродавати квитки на стадіон на 72 000 місць. За підтримки держави та місцевого самоврядування ці дві франшизи змінили національний імідж Шарлотти та допомогли започаткувати стрімкий розвиток спорту як галузі, яка сьогодні генерує дохід в обсязі понад 2 млрд дол. і надає тисячі робочих місць. Нижче представлена інформація про економічний вплив спортивних подій і пов'язаних із ними заходів для господарської системи Шарлотти (табл. 2).

Таблиця 2

Економічний вплив спортивних подій і пов'язаних заходів для сталого розвитку господарської системи територіальної громади Шарлотти (США)

Категорія	Відвідуваність, кількість осіб	Прямий дохід «на місці», долл. США	Прямий пов'язаний дохід, долл. США	Прямий сукупний дохід, долл. США	Зайнятість, кількість осіб
Професійні команди	2 200 502	344 168 705	58 189 802	402 358 507	6 246
Спортивні події	2 122 500	181 562 247	140 076 059	321 638 306	4 841
Відео-продукція та медіа	н/д	238 077 395	н/д	238 077 395	820
Молодіжні спортивні події	381 000	н/д	132 740 400	132 740 400	1 927
Разом	4 704 002	763 808 347	331 006 260	1 094 814 607	13 834

Так, 4,7 млн осіб безпосередньо відвідували спортивні події та брали участь в аматорських молодіжних турнірах. Це більше ніж у десятки разів більше за показник 1980 р. Прямі витрати на спортивні змагання, відеопродукцію та молодіжні турніри протягом аналізованого року становили 1,1 млрд дол. США.

Загальні витрати (включаючи прямий, непрямий та індукований вплив) на спортивні змагання, підготовку та реалізацію відеопродукції та проведення молодіжних турнірів протягом цього ж року становили 2 188 207 639 дол. США. Спортивні змагання, відеопродукція та молодіжні турніри створили 23 136 робочих місць на території Шарлотти. Загалом спортивна індустрія перетворилася на значну за своїми обсягами галузь місцевої економіки. Станом на початок 2019 р. вона щорічно формувала значну робочих місць у місті та вкладала понад 2 млрд дол. у сталий розвиток місцевої господарської системи.

Показово, що населення Шарлотти та річний дохід на душу населення за останні 40 років прогресивно зрости: кількість населення – на 137%, річний дохід на душу населення – на 963%. І бурхливий розвиток спортивної індустрії експерти вважають одним із вагомих факторів цієї тенденції. За 40 років території вдалося стати міжнародним центром спорту та спортивних подій, залучати провідні світові спортивні бренди та генерувати чималі надходження до місцевих бюджетів у галузі професійного спорту.

Варто описати, яким саме чином спорт впливає на структуру економіки Шарлоти у 2019 р. Основними суб'єктами спортивної діяльності є:

- професійні спортивні команди та команди коледжів,
- організатори й учасники аматорських і молодіжних заходів,
- спортивні відеооператори та медіа.

Механізм впливу є таким. Найважливіша галузь місцевого економічного впливу – сектори надання послуг, що створюють переважну більшість робочих місць. Прямий вплив і, відповідно, прямий дохід від розвитку спорту означає отримання прибутку від діяльності, проваджуваної зазначеними суб'єктами, зокрема це плата за відвідування спортивних подій. Мультиплікатор доходу фіксує загальний ефект економічної діяльності від надання послуг у галузі та формування зайнятості загалом в економіці. Мультиплікатор для економіки Шарлотти 2,1 означає, що кожна послуга в галузі створює 1,1 додаткового робочого місця у споріднених секторах місцевої економіки, сукупна вигода для економіки становить 2,1 робочих місця. Тому спортивна подія, яка створює 100 нових робочих місць у галузі, з урахуванням мультиплікатора перетворюються на подальше збільшення зайнятості зі 110 робочих місць на 210 робочих місць у різних секторах. Тобто загальний приріст зайнятості складає $100 \times 2,1$.

Складники цього мультиплікативного ефекту – суб'єкти й об'єкти спортивних подій. До суб'єктів прямого впливу належать:

- глядачі,
- радіо та телебачення,
- кабельні мережі,
- магазини продуктів харчування та напоїв,
- магазини товарів,
- готелі та хостели, гостьові дома,
- заклади громадського харчування,
- кейтерингові організації.

До суб'єктів непрямого впливу належать представники місцевого бізнесу, що беруть участь у процесах створення додаткових робочих місць у «неспортивних» галузях, які підтримуються прямою економічною діяльністю спортивних організацій і витрат фанатів або зацікавлених сторін (самих спортсменів, батьків, шкіл, спонсорів, спортивних фанатів).

Так, доходи готелів чинять найбільший вплив із погляду генерування додаткового економічного ефекту. Кожен долар, витрачений на готельний бізнес, дає додаткові 89 центів місцевій економіці.

Також вагомим є вплив комунальної та приватної власності – нерухомості як місця проведення подій. Кожен із таких закладів формує додаткові робочі місця у таких сферах, як: нерухомість, управління та менеджмент, промоція фізичної культури, мистецтва та спорту, представництво команд і спортсменів, страхування, перевезення, логістика, радіо та телебачення, телекомунікації, кредитне посередництво та пов'язана з ним діяльність, оптовий торговий бізнес, виробництво та постачання електроенергії, юридичні послуги, бухгалтерський облік, рекламні та супутні послуги, послуги будівництва, ремонт та обслуговування, фінансові органи, служби зайнятості, обробка даних, хостинг, ISP, портали веб-пошуку та пов'язані послуги (табл. 3).

Зазначимо, що у 2020 р. рівень доходів комунальних і приватних закладів від різних видів діяльності, у т. ч. спортивних заходів, суттєво знизився через економічну кризу, викликану пандемією коронавірусу COVID-19 та обмежувальними заходами, пов'язаними з протидією його поширенню.

Таблиця 3

Структура статей доходів від продажу продукції / надання послуг топ-20 галузей, пов'язаних зі спортом у громаді Шарлотти, США, 2019

Галузь	Дохід, дол. США	Питома вага галузі, %
Нерухомість	27,3	3,4
Страхування	16,5	2,1
Оптовий торговий бізнес	15,9	2,0
Фінансові органи	12,6	1,6
Кредитне посередництво та пов'язана з ним діяльність	11,9	1,5
Перевезення та логістика	11,2	1,4
Телекомунікації	10,5	1,3
Управління та менеджмент	9,6	1,2
Виробництво та постачання електроенергії	7,7	1,0
Промоція фізичної культури, мистецтва та спорту, представництво команд і спортсменів	6,5	0,8
Юридичні послуги	6,4	0,8
Радіо та телебачення	5,6	0,7
Обробка даних, хостинг, ISP, портали веб-пошуку та пов'язані послуги.	4,3	3,4
Послуги будівництва	4,2	0,5
Бухгалтерський облік	4	0,5
Служби зайнятості	3,5	0,4
Рекламні та супутні послуги	2,9	0,4
Ремонт та обслуговування	2,3	0,3
Інші галузі	638,1	79,8
Всього акумульовано доходу	800,7	100

Галузь фізкультури і спорту потрапила у п'ять основних соціально-економічних факторів, на які пандемія вплинула найбільше, спричинивши зниження попиту на спортивні послуги, (одночасно з туристичними, транспортними, ремонтними, культурними, краси тощо), перевівши світ у сферу надання послуги через ІТ-сервіси [16, с. 253]. Для територіальних громад це ще відтермінувало входження галузі фізкультури та спорту у місцеву економіку, але водночас посилило необхідність фінансової, ресурсно-організаційної та інфраструктурної підтримки з боку ОМС для переведення її зі статусу сателіта економіки громади та реципієнта місцевого бюджету в домінанту і донора сталого розвитку.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Виявлено, що в Україні розвиток галузі фізичної культури та спорту суттєво сповільнився, поступаючись пріоритетністю підтримки з боку держави іншим галузям. Спорт в Україні залишається дотаційною соціальною галуззю, а не економічно прибутковою, джерелом наповнення бюджету. Наприклад, у 2019–2020 рр. у бюджеті міста Дніпра витрати на фізкультуру і спорт склали 136 004,75 і 121 320,87 тис. грн відповідно, натомість доходів у скарбницю міста від спорту не надходило, тобто галузь є реципієнтом економіки територіальної громади.

Аналіз досвіду Великої Британії та США в галузі публічного управління галуззю фізичної культури та спорту доводить наявність альтернатив для сталого розвитку економіки громад шляхом підтримки спортивних ініціатив їхніх мешканців. Тоді як в Україні ця галузь не вважається рентабельною і, більш того, є витратною для бюджетів усіх рівнів, кращі світові практики засвідчують, що висока додана вартість послуг, що надаються в межах галузі, здатна слугувати вагомим джерелом наповнення місцевого бюджету. Зокрема, такий від діяльності, як «спортивні події» як спосіб зібрати потенційних інвесторів в одному місті, є джерелом розвитку економічної активності в таких напрямках, як оптовий торговий бізнес, страхування, лізинг, реклама та маркетинговий супровід, перевезення та логістика.

Суспільне сприйняття спорту як вагомої галузі економіки окреслює перспективи для України щодо виведення його на новий рівень пріоритетності через фінансову, ресурсно-організаційну та інфраструктурну підтримку з боку органів місцевого самоврядування. Існує сильний в'язок між розвитком зазначеної галузі та сталим поглибленням економічних відносин у громаді, що сприяють укріпленню її позицій фінансової спроможності, а також формуванню позитивного іміджу на національній і світовій арені через розвиток спорту і, відповідно, туризму й орендування територій (через промоцію видів спорту, спортивних подій та окремих спортсменів).

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі полягають у розробленні механізмів публічного управління й інструментів реалізації політики сприяння розвитку галузі фізкультури і спорту в Україні як галузі економіки та джерела наповнення бюджетів територіальних громад.

Список використаних джерел:

1. Гасюк І.Л. Механізми державного управління фізичною культурою та спортом в Україні : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02; Хмельницький ун-т управління та права. Х., 2013. 19 с.
2. Довгенько Ю.І. Програмно-цільове управління матеріально-технічною базою олімпійського та параолімпійського спорту в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з фіз. виховання і спорту : 24.00.01; Нац. ун-т фіз. виховання і спорту України. Київ, 2006. 19 с.
3. Жданова О.М., Чеховська Л.Я. Управління сферою фізичного виховання і спорту : навчальний посібник. Дрогобич : Коло, 2009. 224 с.
4. Мічуда А. Стимулювання споживання фізкультурно-оздоровчих послуг на його когнітивній стадії. *Теорія і методика фіз. виховання і спорту*. 2003. № 1. С. 116–120.
5. Шкретій Ю.М. Напрями реформування системи фізичної культури і спорту в країні. *Актуальні проблеми фізичної культури і спорту*. 2004. № 4. С. 5–11.
6. Рибіч І. Організаційно-правові механізми управління системою надання фізкультурно-спортивних послуг у державі. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 191–197.
7. Гацуля О. Розвиток галузевого управління у сфері фізичної культури та спорту: концептуальні засади. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 1 (24). Секція «Механізми державного управління». С. 176–185.
8. Стахів І.М. Спортивно-оздоровча сфера як галузь економіки. *Економіка і регіон*. 2014. № 1 (44). С. 46–49. URL: file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/econrig_2014_1_9.pdf.
9. Молдован А.Д. Особливості і проблеми підприємницької діяльності у сфері фізичної культури і спорту. *Молодий вчений*. 2018. № 3.3 (55.3). С. 67–70.
10. Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 р. : Резолюція, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 25 вересня 2015 р. 38 с. URL: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/sustainable-development-report/the-2030-agenda-for-sustainable-development.html> (дата звернення: 16.05.2020).
11. Звіт про виконання програми соціально-економічного та культурного розвитку Дніпропетровської області на 2018 рік. URL: https://adm.dp.gov.ua/storage/app/media/Socialno-ekonomichnij%20rozvitok%20oblasti/zvit_soc_ekonom_2018.pdf.
12. Chapman B. (2016). Rio 2016: The richest Games in 120 years of Olympic history. Independent. URL: <https://www.independent.co.uk/news/business/analysis-and-features/rio-2016-olympic-games-richest-ever-usain-bolt-mohamed-el-bachraoui-17171811.html>.
13. Відкритий бюджет: інфографіка бюджету міста Дніпра. 2019–2020. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/vidkruty-budget>.
14. Sport England (2013). Economic value of sport in England. URL: <http://www.sportengland.org>.
15. Матвеева О.Ю. Огляд актуальних тенденцій розвитку туристичної галузі в Дніпропетровській області: державно-управлінський аспект. *Ефективність державного управління*. 2019. № 60. URL: <http://edu.lvivacademy.com/article/view/186757/189566>.

16. Крушельницька Т., Матвеева О., Наумов В. Соціально-економічний вплив пандемії COVID-19 у контексті державної політики реалізації глобальної цілі сталого розвитку № 5 «Гендерна рівність». *Ефективність державного управління*. Львів : ЛПІДУ НАДУ. 2020. Вип. 2 (63). Ч. 2. С. 149–169. URL: file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/212679-482611-1-PB.pdf. DOI:0.33990/2070-4011.63.2020.212679.

References:

- Ghasjuk I.L. (2013) *Mekhanizmy derzhavnogho upravlinnja fizychnoju kulturoju ta sportom v Ukraini* [Mechanisms of state management of physical culture and sports in Ukraine], abstract. dissertation of the doctor of philosophy. state. administration: 25.00.02; Khmelnytskyj un-t upravlinnja ta prava, 19 p. [Ukraine].
- Dovghenjo Yu.I. (2006) *Proghramno-ciljove upravlinnja materialjno-tekhnichnoju bazoju olimpijskogho ta paraolimpijskogho sportu v Ukraini* [Program-targeted management of the material and technical base of Olympic and Paralympic sports in Ukraine], abstract. dissertation of the doctor of philosophy on physical education and sports: 24.00.01. Nac. un-t fiz. vykhovannja i sportu Ukrainy. 19 p. [Ukraine].
- Zhdanova O.M., Chekhovsja L.Ya. (2009) *Upravlinnja sferoju fizychnogho vykhovannja i sportu : navch. posib.* [Management of physical education and sports: a textbook], 224 p. [Ukraine].
- Michuda A. (2003) *Stymuljuvannja spozhyvannja fizkulturno-ozdorovchykh poslugh na jogho koghnityvniy stadiji* [Stimulation of consumption of physical culture and health services at its cognitive stage] journal *Teorija i metodyka fiz. vykhovannja i sportu* [Theory and methods of physical education and sports], vol. 1, pp.116–120. [Ukraine].
- Shkrebtij Yu.M. (2004) *Napryamy reformuvannja systemy fizychnoji kultury i sportu v krajinі* [Directions of reforming the system of physical culture and sports in the country] journal *Aktualni problemy fizychnoji kultury i sportu* [Actual problems of physical culture and sports], vol. 4, pp. 5–11. [Ukraine].
- Rybich I. (2015) *Orghanizacijno-pravovi mekhanizmy upravlinnja systemoju nadannja fizkulturno-sportyvnykh poslugh u derzhavi* [Organizational and legal mechanisms of management of the system of providing physical culture and sports services in the state], a collection of scientific papers *Efektivnistj derzhavnogho upravlinnja* [Effectiveness of public administration], vol. 42, pp. 191–197. [Ukraine].
- Ghaculja O. (2015) *Rozvytok ghaluzevogho upravlinnja u sferi fizychnoji kultury ta sportu: konceptualni zasady* [Development of branch management in the sphere of physical culture and sports: conceptual principles], journal *Derzhavne upravlinnja ta misceve samovrjaduvannja* [State management and local self-government], vol. 1 (24), pp.176–185, Section “Mekhanizmy derzhavnogho upravlinnja” [“Mechanisms of public administration”], [Ukraine].
- Stakhiv I.M. (2014) *Sportyvno-ozdorovcha sfera jak ghaluzj ekonomiky* [Sports and health sphere as a branch of economy] journal *Ekonomika i rehion* [Economy and region], vol. 1 (44), pp. 46–49, URL: file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/econrig_2014_1_9.pdf. [Ukraine].
- Moldovan A.D. (2018) *Osoblyvosti i problemy pidpryjemnyckoji dijalnosti u sferi fizychnoji kultury i sportu* [Features and problems of entrepreneurial activity in the field of physical culture and sports], journal *Molodyj vchenyj*, [Young scientist], Vol. 3.3 (55.3), pp. 67–70, [Ukraine].
- Peretvorennya nashogho svitu: Porjadok dennij u sferi stalogho rozvytku do 2030 roku* (25 September 2015) [Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development] Rezolucija, pryjnata UN Gheneraljnoju Asamblejeju, 38 p. URL: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/sustainable-development-report/the-2030-agenda-for-sustainable-development.html>. [USA].
- Zvit pro vykonannja proghramy socialjno-ekonomichnogho ta kulturnogho rozvytku Dnipropetrovsjkoji oblasti na 2018 rik.* [Report on the implementation of the program of socio-economic and cultural development of Dnipropetrovsk region for 2018.], URL: https://adm.dp.gov.ua/storage/app/media/Socialno-ekonomichnij%20rozvitok%20oblasti/zvit_soc_ekonom_2018.pdf [Ukraine].
- Chapman B. (2016). *Rio 2016: The richest Games in 120 years of Olympic history*. Independent. URL: <https://www.independent.co.uk/news/business/analysis-and-features/rio-2016-olympic-games-richest-ever-usain-bolt-mo-farah-a7171811.html>, [Brazil].
- Vidkrytyj bjudzhet : infoghrafika bjudzhetu mista Dnipra (2019–2020) [Open budget: infographics of the budget of the city of Dnipro], URL : <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/vidkruty-budget> [Ukraine].
- Sport England (2013). *Economic value of sport in England*, URL : <http://www.sportengland.org> [UK].
- Matvejeva O.Ju. (2019) *Oghljad aktualnykh tendencij rozvytku turystychnoji ghaluzi v Dnipropetrovsjkij oblasti: derzhavno-upravlinsjkyj aspekt* [Review of current trends in the tourism industry in the Dnepropetrovsk region: public administration aspect], journal *Efektivnistj derzhavnogho upravlinnja* [Efficiency of public administration], vol. 60, URL: <http://edu.lvivacademy.com/article/view/186757/189566> [Ukraine].
- Krusheljnycjka T., Matvejeva O., Naumov V. (2020) *Socialjno-ekonomichnyj vplyv pandemiji COVID-19 u konteksti derzhavnoji polityky realizaciji ghlobalnoji cili stalogho rozvytku* [Socio-economic impact of the COVID-19 pandemic in the context of the state policy of realization of the global goal of sustainable development № 5 “Gender equality”] journal *Efektivnistj derzhavnogho upravlinnja* [Efficiency of public administration], vol. 2 (63), part 2, pp. 149–169, URL: file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/212679-482611-1-PB.pdf. [Ukraine]. DOI : 10.33990/2070-4011.63.2020.212679.

Д. О. Ляшов, кандидат економічних наук,
доцент кафедри економіки та управління
Черкаського державного технологічного університету

РОЗВИТОК ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Визначено, що роль інформаційно-комунікаційних технологій у сфері публічного адміністрування в Україні постійно зростає. Представлено додаткові можливості від впровадження електронних адміністративних послуг. Підкреслено, що перехід на засади інформаційного суспільства в Україні порівняно з іншими державами відбувається повільніше. Перераховано фактори, які перешкоджають упровадженню електронного урядування в Україні, зокрема: недостатня довіра та рівень інформаційної грамотності населення, недостатня компетентність працівників, нестача фінансового та технічного забезпечення.

Досліджено особливості використання веб-сайтів у контексті надання адміністративних послуг в Україні. Незважаючи на зростання їх чисельності та інформаційної укомплектованості протягом останніх років, якість залишається низькою (недостатньо інформації щодо використання бюджету, формування тарифів та пільг, фактичного майнового стану депутатів, особливостей використання комунального майна, земельних аукціонів, звітної документації). Розглянуто тенденції інформаційного забезпечення ЦНАП в Україні. Попри зростання їх кількості, якість надання послуг потребує доопрацювання (низький рівень електронізації послуг, відсутність доступу до державних реєстрів, неузгодженість дій з іншими державними інституціями).

Представлено алгоритм упровадження електронного урядування на місцевому рівні для покращення якості надання адміністративних послуг, який складається із шести пунктів. Даний алгоритм дозволить інтегрувати послуги різних місцевих організацій завдяки вдосконаленню комунікацій та інформаційних систем; надавати широкий перелік адміністративних послуг через електронні засоби у зручній формі; спростувати доступ до послуг; нівелювати зайву бюрократію. Представлено закордонні (досвід Естонії, Данії) інструменти інформаційного забезпечення системи надання адміністративних послуг.

Ключові слова: інформаційне забезпечення, адміністративні послуги, ЦНАП, місцеве самоврядування, децентралізація.

D. O. Liashov. Development of information support of the system of administrative services provision in local government structures in conditions of decentralization

There was determined that the role of information and communication technologies in the field of public administration in Ukraine is constantly growing. Additional opportunities from the introduction of electronic administrative services are presented. There was emphasized that the transition to the principles of information society in Ukraine, compared to other countries, is slower. The factors that hinder the introduction of e-government in Ukraine are listed, in particular: lack of trust and level of information literacy of the population, insufficient competence of employees, lack of financial and technical support.

Peculiarities of using websites in the context of providing administrative services in Ukraine are studied. Despite the increase in their number and staffing in recent years, the quality remains low (insufficient information on budget use, tariffs and benefits, actual property status of deputies, communal property using, land auctions, reporting documents). The tendencies of information support of CPAS in Ukraine are considered. Despite the increase in their number, the quality of service provision needs to be improved (low level of electronic services, lack of access to state registers, inconsistency of actions with other state institutions).

Algorithm for implementing e-government at the local level to improve the quality of administrative services, which consists of six items, is presented. This algorithm will integrate the services of different local organizations through the improvement of communications and information systems; provide a wide range of administrative services through electronic means in a convenient form; simplify access to services; minimize unnecessary bureaucracy. Foreign tools of information support of the system of administrative services (experience of Estonia, Denmark) are presented. In order to improve the information support of the system of administrative services, there was proposed to take some measures at the state level.

Key words: information support, administrative services, CPAS, local self-government, decentralization.

Постановка проблеми. Одним із пріоритетних завдань реформування публічного управління в Україні в умовах сьогодення є децентралізація публічних послуг, зокрема адміністративних. За період реформування здійснено чимало важливих кроків на шляху адаптації адміністративних послуг до потреб громадян та покращення якості їх обслуговування. З цією метою створено Центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), які працюють за принципом єдиного вікна. Однак бурхлива інформатизація суспільства потребує кардинальної

трансформації діючої практики надання адміністративних послуг не лише щодо покращення якості та доступності послуг, але й стосовно формування нової концепції взаємовідносин між громадянами та органами місцевого самоврядування (далі – ОМС), в якій ключова роль належить сучасним комунікаційним технологіям, зокрема електронній системі комунікацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання якісного надання публічних послуг, зокрема адміністративних, є широко досліджуваним серед фахівців публічного управління. У даному контексті варто виокремити праці таких науковців, як: Ю.А. Опанасюк, С.О. Линник, Ю.М. Мельник, Ю.Г. Гириченко. Також багато напрацювань присвячено питанням удосконалення надання адміністративних послуг в електронній формі: А. Мацюкін, О.Б. Мосій, Н.В. Ющенко, М.В. Ковтун. Однак, незважаючи на великий інтерес до перерахованих аспектів, втілення реформи децентралізації, питання інформаційного забезпечення системи надання адміністративних послуг в Україні є надзвичайно багатоаспектними та потребують додаткових узагальнень одержаних результатів та окреслення перспектив.

Мета статті – дослідження перспектив активного використання інформаційних технологій у розвитку системи надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування України в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Інформаційно-комунікаційні технології, які є невід’ємною складовою частиною розвитку електронного врядування, набувають значної популярності у сфері публічного адміністрування в Україні. Натепер сформовано відповідну законодавчу базу, яка визначає понятійно-категоріальний апарат, регламентує роль держави в розвитку сфери надання адміністративних послуг. Так, згідно із Законом України «Про адміністративні послуги» надання електронних послуг відбувається за принципом «єдиного вікна» за допомогою порталу державних послуг, через сайти державних органів влади та ОМС. Електронними послугами є будь-які публічні послуги, надані суб’єкту звернення в електронному вигляді через інформаційні, телекомунікаційні засоби та інформаційно-телекомунікаційні системи [1].

Безперечно, впровадження електронних адміністративних послуг відкриває додаткові можливості, зокрема: 1) покращення ефективності та цілодобової доступності до отримання послуг завдяки користуванню відкритими даними; 2) заощадження бюджетних коштів через оптимізацію робочого часу державних службовців; 3) створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, унеможливлення корупції, пожевлення інвестиційного клімату. Відповідні зрушення в реалізації електронних адміністративних послуг вказують на підвищення інтересу з боку державних органів до розбудови інформаційного суспільства в Україні.

Однак за індексом розвитку електронного врядування, представленого в рамках досліджень ООН, Україна посіла 69-те місце серед 193-х країн у 2020 р., що на 15 пунктів нижче порівняно з 2010 р. [2]. Тобто перехід на засади інформаційного суспільства в Україні, порівняно з іншими державами (зокрема, Грузією, Білорусією), відбувається повільніше.

Електронне урядування для ОМС, що використовують програмні засоби та локальні інформаційні мережі, сприяє доступності та прозорості їх функціонування; своєчасному та повному доступу до інформації стосовно діяльності органу; налагодженню доступної комунікації з місцевою владою населення, бізнес-суб’єктів та неурядових організацій [3]. Проте повноцінному впровадженню електронного урядування в Україні перешкоджає ряд факторів, зокрема: недостатня довіра з боку громадян; низький рівень інформаційної грамотності населення; високий ризик впливу хакерських атак на електронні ресурси; безвідповідальність та недостатня компетентність працівників ОМС та сфери обслуговування; нестача фінансового та технічного забезпечення; несвочасність та неповнота в інформуванні населення державними веб-сайтами [4, с. 156].

Оцінювання рівня інформаційного забезпечення надання адміністративних послуг в ОМС варто проводити за такими напрямками: доступ до інформації, зокрема публічної; наявність зворотного зв’язку з громадянами; надання адміністративних послуг; зручність та функціональна змістовність веб-сайту; система електронного документообігу ОМС; рівень організації діяльності ЦНАП.

Важливим інструментом у процесі інформування ОМС про свою діяльність та налагодження комунікацій з населенням є веб-сайт. Якість та функціональність веб-сайту визначається залежно від стану його наповнення, включаючи такі основні елементи: інформування населення; зворотний зв’язок; транзакції; електронна система державного управління. Дослідження офіційних веб-сайтів ОМС вказує на тенденції до зростання їх чисельності та інформаційної укомплектованості протягом останніх років. Однак недостатньо інформації надається щодо використання бюджету, формування тарифів, використання комунального майна, земельних питань тощо [5, с. 204].

За даними Рейтингу прозорості 100 найбільших міст України, розробленого ГО «Трансперенсі Інтернешнл Україна» спільно з Інститутом політичної освіти, середній рівень прозорості міст у 2019 р. становив 45,7 бала зі 100 можливих (на 15,8 бала більше порівняно з 2017 р). Прозорість місцевої влади покращується через надання необхідної громадянам інформації та представлення інструментів участі. Так, Покров, який має найвищий бал 79,1, є зразком належного впровадження індикатора прозорості у сфері закупівель (на сайті міської ради зразково представлено узагальнену інформацію щодо результатів закупівель усіх структурних підрозділів) [7].

Інститутом громадянського суспільства розроблено методику оцінювання сайтів ОМС. Результати дослідження веб-сайтів 25-ти обласних та 50-ти міських рад указують на необхідність їх удосконалення для усунення таких недоліків, як: розрізненість структури розміщення інформації ОМС; складна структура розділів та підрозділів; відсутність пошукової системи та інструментів зворотного зв'язку на деяких сайтах; відсутність документів, що стосуються роботи ОМС.

Більшість розглянутих сайтів ОМС перебувають на переході від етапу «Розміщення інформації» до другого етапу «Зворотний зв'язок». Зазвичай ОМС застосовують 2–3, рідше 5–6 інструментів зворотного зв'язку з населенням. Зазвичай на веб-сайтах представлено форуми для обговорення важливих питань громади, сформовано опитувальники серед відвідувачів щодо роботи сайту [5, с. 204; 7].

Незважаючи на перераховані недоліки, в Україні реалізовується безцінний досвід роботи ЦНАП. З урахуванням досвіду практичного впровадження інформаційного забезпечення ЦНАП найпоширенішими інформаційно-комунікаційними системами натеper в Україні є: 1) електронні системи черг, які представлені як в автономній версії (передбачає фактичну присутність громадянина в ЦНАП), так і в режимі онлайн (можливість записатися на прийом через Інтернет); 2) системи електронного документообігу та обліку адміністративних послуг; 3) системи відеонагляду, запису спілкування під час надання адміністративних послуг; 4) системи оцінювання рівня якості наданих адміністративних послуг; 5) системи узгодження дій фронт- та бек-офісів [8].

Перелік адміністративних послуг, які надаються у ЦНАП, з кожним роком збільшується. Так, у 2019 р. понад 50 різноманітних видів послуг надається у 89% ЦНАП (708 центрів), що на 65 п.п. більше порівняно з аналогічним періодом попереднього року (лише 184 центри).

Однак не всі послуги, які користуються попитом серед населення (реєстрація транспортних засобів, видача посвідчень водія, адміністративні послуги в земельній сфері), повноцінно інтегровані до повноважень ЦНАП. Більшість ЦНАП сьогодні дотримується базових обов'язкових умов надання адміністративних послуг, що недостатньо для якісного задоволення потреб населення в послугах. Так, банківські послуги представлені в приміщенні лише 24% ЦНАП, онлайн-консультації є доступними в 13% центрів.

Питання електронізації послуг є актуальним для більшості ЦНАП України: електронною чергою можна скористатися в 19% ЦНАП (151 центр, що на 13 установ більше порівняно з 2018 р.), електронні послуги надає лише 27% ЦНАП (214 центрів, що на 8 установ менше порівняно з 2018 р.), електронний документообіг використовують 34% ЦНАП (270 центрів, що на 79 установ більше порівняно з 2018 р.). Рівень підключення ЦНАП до державних реєстрів також залишається недостатнім: до Державного земельного кадастру підключено 21,7%, до Єдиного державного демографічного реєстру – 16,4%. Для порівняння: до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та ГО і Державного реєстру речових прав на нерухоме майно підключено понад 90% ЦНАП [9]. Подібні тенденції ускладнюють надання багатьох популярних серед населення адміністративних послуг.

Для подолання недоліків об'єктивного і суб'єктивного характеру та покращення якості надання адміністративних послуг передусім необхідно розробити чіткий алгоритм покрокового впровадження електронного урядування на місцевому рівні (рис. 1).

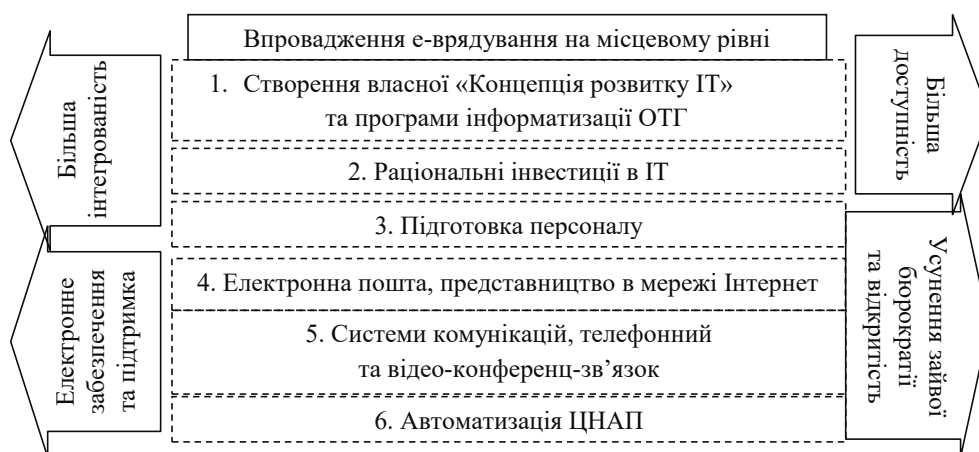


Рис. 1. Алгоритм упровадження електронного урядування на місцевому рівні в умовах інформаційної безпеки

Впровадження е-врядування на місцевому рівні дозволяє: інтегрувати послуги різних місцевих організацій завдяки вдосконаленню комунікацій та інформаційних систем; надавати широкий перелік адміністративних послуг через електронні засоби в зручній формі, нівелюючи часові та просторові перешкоди; спростувати доступ

до послуг шляхом формування спільних контакт-центрів та веб-сайтів; нівелювати зайву бюрократію через стимулювання співробітників ОМС залишатися на зв'язку з громадянами.

Окрім існуючих у вітчизняній практиці інструментів інформаційного забезпечення системи надання адміністративних послуг, які до того ж використовуються не всіма ОМС, є приклади закордонної практики. Зокрема, в Естонії використовуються такі інструменти електронного врядування: Е-податковий департамент (середовище для подання та комплексного контролю за податковими й митними деклараціями); Е-вибори (голосування через мережу Інтернет, що робить процедуру доступною для тих громадян, які з особистих причин або через стан здоров'я не можуть прийти на виборчу дільницю); Е-кадастрова книга (реєстрація та контроль даних стосовно земельних ділянок); Е-поліція (автоматична реєстрація факту порушення, розсилка інформації про призначення штрафу е-поштою) тощо [10, с. 165].

Звичайно, одномоментне впровадження всіх перерахованих електронних інструментів надання адміністративних послуг в Україні є нереальним через низку об'єктивних обставин. Для цього насамперед необхідно забезпечити належну інформаційну та кібербезпеку серверів публічних установ; удосконалити чинне законодавство щодо рівнозначності юридичної правомірності результатів наданих послуг в електронній та письмовій формах; забезпечити інтеграцію Єдиного державного порталу надання адміністративних послуг та веб-сайтів ОМС; сформувати максимально доступні та прості в користуванні інтерфейси веб-сайтів.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, адміністративні послуги є особливим видом послуг, метою яких є задоволення потреб громадян. Упродовж останніх років у вітчизняній практиці відбувається реформування системи надання адміністративних послуг на місцевому рівні, зокрема через формування ЦНАП, які є структурними підрозділами органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Однак результати здійсненого дослідження вказують на недостатній рівень якості надання адміністративних послуг в Україні. Необхідно розширити перелік доступних послуг у ЦНАП, інтегрувати їх функції з іншими органами місцевого самоврядування у сфері обслуговування громадян, підвищити електронізацію послуг відповідно до існуючих сьгодніх інформаційних технологій (мережа Інтернет, мобільні додатки тощо). Перспективою подальших досліджень є формування методики визначення ефективності впровадження інформаційних технологій в діяльності ОМС.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 918-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 30.10.2020).
2. UN E-Government Knowledgebase. *United Nations*. 2020. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/180-Ukraine> (дата звернення: 01.11.2020).
3. Мацюк А. Електронне урядування: механізм застосування у діяльності ОМС. *Міське самоврядування*. 2017. № 11. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/november/issue-11/article-32046.html> (дата звернення: 01.11.2020).
4. Ющенко Н.В. Ковтун М.В. Електронне урядування в Україні: стан та перспективи розвитку. *Науковий журнал «Причорноморські економічні студії»*. 2019. Вип. 38. Ч. 1. С. 152–157.
5. Мосій О.Б. Впровадження електронного урядування в діяльності органів місцевого самоврядування. *Економіка та управління підприємствами*. 2018. Вип. 24. С. 203–207.
6. Рейтинг прозорості 100 найбільших міст України. *Transparency International Ukraine*. 2019. URL: <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2020/02/Rejtyng-prozorosti-100-najbilshyh-mist-Ukrayiny-2019.pdf> (дата звернення: 03.11.2020).
7. Результати моніторингу сайтів міських рад других за величиною міст областей України. *Інститут громадянського суспільства*. URL: <http://old.csi.org.ua/?cat=28> (дата звернення: 03.11.2020).
8. Удосконалення інформаційного забезпечення надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Науковий вісник: державне управління* / Ю.А. Опанасюк та ін. 2020. № 5. URL: <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/104> (дата звернення: 04.11.2020).
9. Звіт про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг за I півріччя 2019 року. Інформація подана станом на 01.07.2019 р. згідно зі звітом МЕРТ. *Єдиний державний портал адміністративних послуг*. URL: <https://my.gov.ua/be/files/16395/embed> (дата звернення: 04.11.2020).
10. Матвейчук Л. Е-урядування країн Балтії: досвід для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. № 2. С. 159–168.

References:

1. KМУ (2016), *Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku systemy elektronnykh posluh v Ukraini* [About the approval of the Concept of electronic services system development in Ukraine], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 16, 2016. № 774-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80#Text> [in Ukrainian].

2. UN E-Government Knowledgebase (2020), *United Nations*, official site. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/180-Ukraine> [in English].
3. Matsokin A. (2017), "*Elektronne uriaduvannia: mekhanizm zastosuvannia u diialnosti OMS*" ["E-government: mechanism of application in LSG activities"], journal *Mistseve samovriaduvannia* [Local Government], vol. 11. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/november/issue-11/article-32046.html> [in Ukrainian].
4. Iushchenko N.V. and Kovtun M. V. (2019), "*Elektronne uriaduvannia v Ukraini: stan ta perspektyvy rozvytku*" ["E-government in Ukraine: state and prospects of development"], journal *Prychornomorski ekonomichni studii* [Black Sea Economic Studies], vol. 38, pp. 152–157 [in Ukrainian].
5. Mosii O. B. (2018), "*Vprovadzhennia elektronnoho uriaduvannia u diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia*" ["Introduction of e-government in local governments activities"], journal *Ekonomika ta upravlinnia pidpriemstvamy* [Economics and business management], vol. 24, pp. 203-207 [in Ukrainian].
6. Transparency International Ukraine (2019), *Reitynh prozorosti 100 naibilshykh mist Ukrainy* [Transparency rating of the 100 largest cities of Ukraine], official site. URL: <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2020/02/Rejtyng-prozorosti-100-najbilshykh-mist-Ukrayiny-2019.pdf> [in Ukrainian].
7. Civil Society Institute (2020), *Rezultaty monitorynhu saitiv misykh rad druhykh za velychynoiu mist oblastei Ukrainy* [Results of monitoring of city councils sites of the second largest cities of Ukraine regions], official site. URL: <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2020/02/Rejtyng-prozorosti-100-najbilshykh-mist-Ukrayiny-2019.pdf> [in Ukrainian].
8. Opanasiuk Yu.A., Lynnyk S.O., Melnyk Yu.M. and Hyrychenko Yu. H. (2020), "*Udoskonalennia informatsiinoho zabezpechennia nadannia administratyvnykh posluh orhanamy mistsevoho samovriaduvannia*" ["Improving information support for the provision of administrative services by local governments"], journal *Derzhavne upravlinnia* [Public Administration], vol. 5. URL: <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/104> [in Ukrainian].
9. The state portal of administrative services (2019), *Rezultaty monitorynhu saitiv misykh rad druhykh za velychynoiu mist oblastei Ukrainy* [Report on development of network of Centers for the provision of administrative services for the first half of 2019], official site. URL: <https://my.gov.ua/be/files/16395/embed> [in Ukrainian].
10. Matveichuk L. (2015), "*E-uriaduvannia krain Baltii: dosvid dlia Ukrainy*" ["E-government of the Baltic States: experience for Ukraine"], journal *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia* [Public administration and local self-government], vol. 2, pp. 159–168 [in Ukrainian].

О. І. Омельчук, аспірант
кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління
при Президентіві України

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ОЦІНЮВАННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

У статті розглянуто та проаналізовано теоретико-методичні підходи до оцінювання фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні в умовах реформи децентралізації. Здійснено огляд тлумачення поняття «фінансова спроможність ОТГ» у сучасних українських наукових дослідженнях. Проаналізовано взаємозв'язок між фінансовим станом громади (бюджетними показниками) і її спроможністю. Визначено фінансову спроможність громади як один із ключових складників спроможності громади. Розглянуто результати офіційного оцінювання Міністерством розвитку громад та територій України фінансової спроможності 872 ОТГ, сформованих до кінця I півріччя 2020 року. Здійснено огляд фінансових показників, за яким сформовано оцінювання у вигляді рейтингу громад: доходи загального фонду на 1-го мешканця (співвідношення обсягу надходжень доходів загального фонду без трансфертів до кількості мешканців відповідної ОТГ), видатки загального фонду на 1-го мешканця (співвідношення обсягу видатків загального фонду до кількості мешканців відповідної ОТГ), видатки на утримання апарату управління в розрахунку на 1-го мешканця (співвідношення обсягу видатків на утримання апарату управління до кількості мешканців відповідної ОТГ), рівень дотаційності бюджетів (співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до загальної суми доходів загального фонду бюджету ОТГ), співвідношення видатків на утримання апарату управління із сумою доходів загального фонду (співвідношення видатків на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування із сумою доходів загального фонду), питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету ОТГ (відсоткова частка проведених із загального фонду бюджету видатків на заробітну плату з нарахуваннями), питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків (частка капітальних видатків у сумарному обсязі видатків бюджету ОТГ).

Ключові слова: фінансова спроможність ОТГ, місцевий бюджет, показники фінансової спроможності ОТГ, спроможність місцевого бюджету.

O. I. Omelchuk. Methodological aspects of assessing the financial capacity of united territorial communities in Ukraine

Theoretical and methodological approaches to assessing the financial capacity of the united territorial communities in Ukraine in the context of decentralization reform are considered and analyzed. An overview of the interpretation of the concept of "financial capacity of OTG" in modern Ukrainian research. The interconnection between the financial condition (budget indicators) of the community and its capacity is analyzed. The financial capacity of the community is identified as one of the key components of the community's capacity. The results of the official assessment by the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine of the financial capacity of 872 united territorial communities formed by the end of the first half of 2020 are considered. A review of financial indicators was carried out, according to which the assessment in the form of a community rating was formed: income of the general fund per 1 inhabitant (the ratio of the income of the general fund without transfers to the number of inhabitants of the respective of the united territorial communities), expenditures of the general fund per 1 inhabitant (ratio of the volume of expenditures of the general fund to the number of inhabitants of the corresponding of the united territorial communities), management expenses per 1 inhabitant (the ratio of expenditures for the maintenance of the management staff, to the number of inhabitants of the respective of the united territorial communities), the level of budget subsidies (the ratio of the basic or reverse subsidy to the total revenue of the general fund of budget), the ratio of expenditures for the management staff the amount of revenues of the general fund (the ratio of expenditures for the maintenance of local government with the amount of revenues of the general fund), the share of wages in the expenditures of the general fund of the budget (percentage of expenditures from the general fund of the budget). Capital expenditures in the total expenditures (share of capital expenditures in the total expenditures of the budget).

Key words: financial capacity of the united territorial communities, local budget, indicators of financial capacity of the united territorial communities, local budget capacity.

Постановка проблеми. Однією із цілей реформи децентралізації є зміцнення спроможності об'єднаних громад, аби вони могли безперешкодно виконувати повноваження, якими вони наділені відповідно до законодавства. Одним з важливих складників спроможності громади, беззаперечно, є фінансова спроможність як можливість громади фінансувати заходи місцевого значення.

На рівень фінансової спроможності громади впливають різноманітні чинники, такі як вигідність географічного розташування громади, комунікаційний розвиток, наявність активних господарюючих суб'єктів, стан

промислової та соціальної інфраструктури, наявність кадрового потенціалу і стан реалізації місцевих проєктів розвитку тощо. Такі показники характеризують громаду як таку, що має достатній або недостатній потенціал зміцнювати свою спроможність, у тому числі фінансову. А з огляду на необхідність установавання рівня фінансової спроможності як результату реалізації громадою свого потенціалу, важливо визначити конкретні показники, яких досягає громада у фінансовій сфері. Оцінювання та визначення рівня фінансової спроможності кожної громади є важливим завданням і з огляду на потреби самої громади, і з огляду на потреби уряду. Потребами громади тут є об'єктивна незалежна оцінка її зусиль урядом, можливість відстежування досвіду та оцінювання спроможності інших подібних до неї громад і можливість оцінювання ефективності органів місцевого управління жителями самої громади. Потребами уряду тут є демонстрація результатів діяльності об'єднаних територіальних громад як результат успішності або неуспішності проведення реформи децентралізації, можливість виявлення помилок, уточнення розрахунків і методології, можливість визначення дійсного стану розвитку всіх ОТГ з метою врахування в подальшій реалізації політики децентралізації. Кінцевою ж метою обох сторін, і громад, і держави, є створення комфортного життєвого середовища для всіх жителів всіх громад, забезпечення оптимальної реалізації їхніх прав, свобод та інтересів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У процесі здійснення реформи децентралізації в Україні механізми оцінювання фінансової спроможності розроблялися та досліджувалися багатьма українськими науковцями: А. Буряченко [2], Т. Куценко [6], І. Луїною [7], І. Сторонянською [12], Л. Сухарською [13], І. Лютим [9], Н. Спасів [11], Н. Ясинською [15] та іншими. Питання спроможності громад, взаємозв'язку власних надходжень і видатків місцевих бюджетів досліджувалися також у працях М. Мельник, І. Лещух та Р. Яремчука [10]. Н. Спасів розглядав спроможність, у тому числі й фінансову, як здатність громади на основі різнорівневих зв'язків між її елементами забезпечити функціонування та модернізацію інфраструктури своєї території, зростання добробуту членів територіальних громад [11, с. 77–110]. Значно більше досліджене питання щодо науково-практичних і методичних засад оцінювання дохідної фінансової спроможності територіальних громад, питання ж розподілу фінансових ресурсів територіальних громад (власних і залучених) у взаємозв'язку з фінансуванням місцевих публічних послуг серед результатів адміністративно-фінансової децентралізації висвітлені меншою мірою [3, с. 27].

Метою статті є визначення теоретико-методологічних і практичних аспектів оцінювання фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні (далі – ОТГ), обґрунтування основних показників фінансової спроможності ОТГ та пропозиції щодо їх практичного застосування.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування (ст. 2), місцеве самоврядування – це право й реальна здатність органів місцевого самоврядування (ОМС) у межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення [8, с. 9]. Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.2015 № 214 (далі – Методика), спроможною територіальною громадою є така ОТГ, у якій фінансові, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством. Під час формування перспективної об'єднаної територіальної громади важливим є попередній розрахунок її фінансової спроможності, який дасть змогу оцінити переваги та ризики такого об'єднання, визначити потребу в пошуку додаткових коштів і впорядкуванні видатків [17].

Поняття «спроможність» тлумачать як властивість суб'єкта щодо наявності здатностей, здібностей, можливостей виконувати, здійснювати, робити що-небудь, як перспективу, потенціал, змогу [1]. Спроможна територіальна громада – це громада, місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси якої є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади. При цьому фінансова незалежність та автономність громади має досягатися насамперед за рахунок власних фінансових ресурсів [14, с. 86]. Подібним чином спроможну територіальну громаду визначає Я. Жовнірчик, що деталізує перелік ресурсів забезпечення її спроможності, виокремлюючи матеріальні, фінансові та інші ресурси, якими громада володіє в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань і повноважень місцевого самоврядування, надання соціальних послуг населенню на рівні загальнодержавних і європейських стандартів [5, с. 325].

«Фінансова спроможність соціально-економічного розвитку просторової системи» визначається як єдність достатності фінансового потенціалу утворення, результативності використання фінансових ресурсів і можливості самостійного забезпечення соціально-економічного розвитку. Отже, фінансова спроможність адміністративно-територіального утворення (або муніципального утворення) – це його здатність забезпечувати надходження достатнього обсягу фінансових ресурсів і формування ефективної структури їх джерел, а також їх якісний розподіл та ефективне використання для подолання дестабілізаторів і досягнення стабільності соціально-економічного розвитку утворення в короткостроковій і довгостроковій перспективі [6, с. 128].

Фінансова спроможність означає достатність фінансових ресурсів ОТГ для забезпечення належного рівня надання послуг у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства [2, с. 59]. Тому саме фінансову спроможність вважають найважливішим складником загальної спроможності громади переважна частина науковців та експертів. Визначення актуального фінансового стану громади є визначальним чинником з погляду можливостей для ефективного функціонування та перспектив розвитку громад в Україні.

Середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 року в контексті реалізації реформи децентралізації передбачено обов'язкове об'єднання всіх громад у спроможні територіальні громади до 2020 року. 12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України прийняв 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів і затвердження територій 1469 громад [12]. Отже, процес формування об'єднаних громад України знаходиться на фінальному етапі.

За підсумками I півріччя 2020 року Міністерством розвитку громад та територій України проведено оцінювання фінансової спроможності 872 ОТГ та сформовано рейтинг за такими фінансовими показниками:

- доходи загального фонду на 1-го мешканця (співвідношення обсягу надходжень доходів загального фонду без трансфертів до кількості мешканців відповідної ОТГ);
- видатки загального фонду на 1-го мешканця (співвідношення обсягу видатків загального фонду до кількості мешканців відповідної ОТГ);
- видатки на утримання апарату управління в розрахунку на 1-го мешканця (співвідношення обсягу видатків на утримання апарату управління, проведених за рахунок коштів загального фонду, до кількості мешканців відповідної ОТГ);
- рівень дотаційності бюджетів (співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до загальної суми доходів загального фонду бюджету ОТГ з урахуванням базової чи реверсної дотації без урахування субвенцій із державного бюджету);
- співвідношення видатків на утримання апарату управління із сумою доходів загального фонду (співвідношення видатків на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування із сумою доходів загального фонду без урахування трансфертів з державного бюджету, у відсотках);
- питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету ОТГ (відсоткова частка проведених із загального фонду бюджету видатків на заробітну плату з нарахуваннями до обсягу видатків загального фонду бюджету без урахування трансфертів, перерахованих із бюджету ОТГ до інших бюджетів);
- питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків (частка капітальних видатків у сумарному обсязі видатків загального та спеціального фонду відповідного бюджету ОТГ).

Аналіз проведено в розрізі 872 ОТГ (які у 2020 році мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом), які згруповано за критерієм чисельності населення, в окрему групу виділено міста обласного значення, у яких відбулася процедура об'єднання чи приєднання згідно із законодавством:

- група 1 – ОТГ з чисельністю населення понад 15 тис. жителів;
- група 2 – ОТГ з чисельністю населення від 10 до 15 тис. жителів;
- група 3 – ОТГ з чисельністю населення від 5 до 10 тис. жителів;
- група 4 – ОТГ з чисельністю населення менше 5 тис. жителів;
- група 5 – ОТГ-міста обласного значення.

Таблиця 1

Групи	Критерії групування	Кількість ОТГ	Загальна чисельність населення в групі ОТГ, тис. осіб	% від усього населення ОТГ
Група 1	Населення понад 15 тис. осіб	110	2 368,5	22,8%
Група 2	Населення від 10 до 15 тис. осіб	134	1 629,7	15,7%
Група 3	Населення від 5 до 10 тис. осіб	277	1 944,7	18,7%
Група 4	Населення до 5 тис. осіб	308	1 051,3	10,2%
Група 5	ОТГ-міста обласного значення	43	3 391,0	32,6%
Разом		872	10 385,2	100,0%

Виходячи з наведених вище показників і критеріїв групування ОТГ, здійснили розрахунки показників місцевих бюджетів по 872 ОТГ за результатами їх виконання в січні-червні 2020 року по ОТГ усіх п'яти груп.

Показник 1. Доходи загального фонду на 1-го мешканця розраховано як співвідношення обсягу надходжень доходів загального фонду без урахування трансфертів до кількості мешканців відповідної ОТГ. Тобто в розрахунок включено лише доходи загального фонду, які мобілізуються до бюджету на відповідній території. Цей показник характеризує фінансовий потенціал ОТГ, спроможність забезпечувати громаду за рахунок ресурсів, які генеруються на її території.

За підсумками січень-червень 2020 року до загального фонду бюджетів 872 ОТГ (без урахування трансфертів) надійшло 23,8 млрд грн. Із розрахунку на одного мешканця середній по всіх ОТГ розмір доходів становить **2 292,2 грн**, медіанний показник доходів на одного мешканця – 1 717,9 грн.

Із 872 ОТГ по 239 громадах (27,4% від загальної кількості) показник доходів на одного мешканця перевищує середній показник по всіх ОТГ.

Середній показник доходів у розрахунку на 1-го мешканця становить:

- у групі 1 (більше ніж 15 тис. осіб) – 1 930,5 грн (max – 11 388,8 грн, min – 558,6 грн),
- у групі 2 (від 10 до 15 тис. осіб) – 1 979,2 грн (max – 7 531,5 грн, min – 434,2 грн),
- у групі 3 (від 5 до 10 тис. осіб) – 1 985,3 грн (max – 14 514,9 грн, min – 427,1 грн),
- у групі 4 (до 5 тис. осіб) – 1 953,7 грн (max – 18 465,5 грн, min – 399,9 грн),
- у групі 5 (ОТГ-МОЗ) – 2 976,3 грн (max – 5 907,8 грн, min – 1 381,7 грн).

Показник 2. Видатки загального фонду на 1-го мешканця розраховано як співвідношення обсягу видатків загального фонду до кількості мешканців відповідної ОТГ.

У січні-червні 2020 року із загального фонду бюджетів ОТГ проведено видатків на суму 35,4 млрд гривень. Середній обсяг видатків по всіх 872 ОТГ з розрахунку на одного мешканця становив **3 408,7 грн**, медіанний показник видатків на одного мешканця – 3 244,8 грн.

Із 872 ОТГ по 337 громадах (38,6% від загальної кількості) показник видатків на одного мешканця перевищує середній показник по всіх ОТГ.

Середній показник видатків у розрахунку на одного мешканця становить:

- у групі 1 (більше ніж 15 тис. осіб) – 3 229,9 грн (max – 10 190,5 грн, min – 564,8 грн),
- у групі 2 (від 10 до 15 тис. осіб) – 3 306,6 грн (max – 6 942,2 грн, min – 900,6 грн),
- у групі 3 (від 5 до 10 тис. осіб) – 3 334,0 грн (max – 9 328,0 грн, min – 837,7 грн),
- у групі 4 (до 5 тис. осіб) – 3 387,9 грн (max – 13 399,3 грн, min – 471,4 грн),
- у групі 5 (ОТГ-МОЗ) – 3 631,8 грн (max – 5 766,7 грн, min – 2 247,9 грн).

Показник 3. Видатки на утримання апарату управління в розрахунку на 1-го мешканця визначено як співвідношення обсягу видатків на утримання апарату управління, проведених за рахунок коштів загального фонду, до кількості мешканців відповідної ОТГ. Тобто показник указує на те, якою є «вартість» одного працівника управлінського апарату ОТГ для кожного жителя громади (у річному вимірі).

Загалом по 872 ОТГ середній рівень видатків на утримання апарату управління в розрахунку на 1-го мешканця становить **452,6 грн**, медіанний показник – 503,4 гривні.

Середній показник видатків на утримання апарату управління в розрахунку на 1-го мешканця становить:

- у групі 1 (більше ніж 15 тис. осіб) – 385,0 грн (max – 1 204,4 грн, min – 145,8 грн),
- у групі 2 (від 10 до 15 тис. осіб) – 467,6 грн (max – 1 285,9 грн, min – 179,1 грн),
- у групі 3 (від 5 до 10 тис. осіб) – 527,6 грн (max – 1 801,0 грн, min – 190,1 грн),
- у групі 4 (до 5 тис. осіб) – 682,9 грн (max – 2 305,6 грн, min – 152,7 грн),
- у групі 5 (ОТГ-МОЗ) – 378,3 грн (max – 783,3 грн, min – 247,9 грн).

Показник 4. Рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації в доходах загального фонду) розраховано як співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до загальної суми доходів загального фонду бюджету ОТГ з урахуванням базової чи реверсної дотації, але без урахування субвенцій із державного бюджету.

Дотаційність бюджетів розраховано так:

для ОТГ, які отримують базову дотацію, – як співвідношення базової дотації до суми доходів загального фонду з урахуванням базової дотації;

для ОТГ, які перераховують реверсну дотацію, – як співвідношення реверсної дотації до суми доходів загального фонду.

Найменш залежними від дотаційних ресурсів з державного бюджету є громади-міста обласного значення з групи 5, у яких із 43 ОТГ найвищий рівень дотаційності становить лише 23,4%.

У групі 1 найвищий рівень дотаційності становить 54,7%, крім цього, ще у 2 ОТГ він перевищує 50%.

Серед ОТГ групи 2 – по 9 громадах показник дотаційності перевищує 50% (6,7% від загальної кількості громад у групі), найвище значення становить 64,0%.

У групі 3 по 17 громадах показник дотаційності перевищує 50% (6,1% від загальної кількості громад у групі), найвище значення становить 63,6%.

У групі 4 у 6 громад показник дотаційності перевищує 50% (або 1,9% від загальної кількості громад у групі), найвище значення становить 66,0%.

Показник 5. Співвідношення видатків на утримання апарату управління з фінансовими ресурсами ОТГ визначено як співвідношення видатків на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування із сумою доходів загального фонду (без урахування трансфертів з державного бюджету).

У середньому по всіх 872 ОТГ середній рівень видатків на утримання апарату управління становить **19,7%**.

Середній показник видатків на утримання апарату управління в розрізі груп становить:

у групі 1 (більше ніж 15 тис. осіб) – 19,9% (max – 60,1% грн, min – 9,9%),

у групі 2 (від 10 до 15 тис. осіб) – 23,6% (max – 89,7% грн, min – 9,8%),

у групі 3 (від 5 до 10 тис. осіб) – 26,6% (max – 89,1% грн, min – 6,6%),

у групі 4 (до 5 тис. осіб) – 35,0% (max – 86,4% грн, min – 12,1%),

у групі 5 (ОТГ-МОЗ) – 12,7% (max – 36,0% грн, min – 7,2%).

Серед ОТГ групи 1 налічується 68 ОТГ (61,8% від загальної кількості ОТГ в групі), у яких видатки на управління перевищують 20% від обсягу фінансових ресурсів.

Серед ОТГ групи 2 у 108 громад показник видатків на управління перевищує 20% (80,6% від загальної кількості ОТГ в групі), у тому числі в 7 ОТГ показник перевищує 50%.

У групі 3 у 235 громадах видатки на управління перевищують 20% від обсягу фінансових ресурсів (84,8% від загальної кількості ОТГ в групі), у тому числі в 31 ОТГ показник перевищує 50%.

У групі 4 кількість ОТГ, у яких видатки на управління перевищують 20% обсягу фінансових ресурсів, становить 294 (95,5% від загальної кількості ОТГ в групі), у тому числі у 73 ОТГ показник становить понад 50%.

У групі 5 кількість ОТГ-міст обласного значення, у яких видатки на управління перевищують 20% обсягу власних доходів, становить 15 (34,9% від загальної кількості ОТГ в групі).

Показник 6. Питому вагу заробітної плати у видатках загального фонду визначено як відсоткова частка проведених із загального фонду бюджету видатків на заробітну плату з нарахуваннями до обсягу видатків загального фонду бюджету без урахування трансфертів, перерахованих з бюджету ОТГ до інших бюджетів. Тобто під час розрахунку використано дані щодо обсягів видатків, спрямованих на заробітну плату, з нарахуваннями (по всіх галузях), а також обсяг видатків загального фонду бюджету без урахування коштів, перерахованих до інших бюджетів у вигляді трансфертів, оскільки ці кошти не були спрямовані на проведення видатків на території відповідної ОТГ, а були використані на утримання установ чи фінансування заходів іншої громади (тієї, яка отримала такі кошти).

Протягом січня-червня 2020 року із загального фонду бюджетів 872 ОТГ проведено видатків на фінансування заробітної плати з нарахуваннями на суму 26,0 млрд грн, що становить 73,4% від обсягу видатків загального фонду бюджетів ОТГ.

Середній показник питомої ваги заробітної плати у видатках загального фонду становить:

у групі 1 (більше ніж 15 тис. осіб) – 79,6% (max – 92,4%, min – 52,8%),

по групі 2 (від 10 до 15 тис. осіб) – 79,0% (max – 93,0%, min – 47,1%),

по групі 3 (від 5 до 10 тис. осіб) – 79,1% (max – 97,0%, min – 39,4%),

по групі 4 (до 5 тис. осіб) – 81,9% (max – 98,0%, min – 35,5%),

по групі 5 (ОТГ-МОЗ) – 61,6% (max – 86,8%, min – 48,2%).

Показник 7. Питому вагу капітальних видатків у загальному обсязі видатків визначено як співвідношення капітальних видатків до сумарного обсягу видатків загального та спеціального фонду відповідного бюджету відповідної ОТГ. Обсяги капітальних видатків відображають спроможність ОТГ забезпечувати соціально-економічний розвиток, можливості для реалізації проектів інфраструктурного розвитку, створення матеріальних активів або отримання відповідного соціального ефекту.

За січень-червень по всіх 872 ОТГ середній рівень капітальних видатків становить **9,6%**.

Середній показник питомої ваги капітальних видатків у загальному обсязі видатків становить:

по групі 1 (більше ніж 15 тис. осіб) – 7,0% (max – 46,0%, min – 0,3%),

по групі 2 (від 10 до 15 тис. осіб) – 9,1% (max – 45,9%, min – 0,1%),

по групі 3 (від 5 до 10 тис. осіб) – 9,2% (max – 57,9%, у 7 ОТГ взагалі не проведено капітальних видатків),

по групі 4 (до 5 тис. осіб) – 8,4% (max – 62,7%, у 17 ОТГ взагалі не проведено капітальних видатків),

по групі 5 (ОТГ-МОЗ) – 11,8% (max – 23,0%, min – 0,2%).

У розрахунках чисельність населення зазначена з урахуванням внутрішньо переміщених осіб, кількість яких загалом по Україні становить 1337,4 тис. осіб, у т. ч. в ОТГ, які мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, – 270,0 тис. осіб [18].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок. Під час реалізації реформи децентралізації завершено формування базових об'єднаних територіальних громад. Тож питання моніторингу рівня їхньої спроможності й насамперед рівня фінансової спроможності є сьогодні надзвичайно актуальним. Проведений аналіз оцінки уряду за I півріччя 2020 року свідчить про наявність суттєвої диференціації в ресурсному забезпеченні громад. Новостворені громади отримали різні ресурси, мають різне стратегічне бачення свого розвитку, їхній кадровий потенціал теж значно різниться. Оцінюючи спроможність громад і диференціюючи їх, уряд визначив лише один критерій – кількість населення (чотири групи) та відокремив ОТГ міст обласного значення (п'ята група). Але кількість жителів громади не є єдиним критерієм диференціації. Оцінюючи фінансову спроможність громади, варто зважати й на інші чинники, такі як обсяг земельного ресурсу, комунального майна, промислових потужностей, кількості активних господарюючих суб'єктів, ставок місцевих податків і зборів тощо. Фактично проаналізований механізм оцінювання

фінансової спроможності ОТГ, що здійснюється Міністерством розвитку громад та територій, по суті, є механізмом визначення бюджетної спроможності, адже ця оцінка ґрунтується лише на показниках місцевих бюджетів ОТГ. А варто оцінювати фінансову спроможність, а не лише бюджетну. Отже, при здійсненні оцінювання фінансової спроможності ОТГ варто впроваджувати комплексну оцінку, що відображатиме не лише показники місцевих бюджетів ОТГ, а і їх актуальну ресурсну базу. Досліджуючи фінансові можливості територіальної громади на перспективу, важливо враховувати також незадіяні у виробничо-господарський обіг такі ресурси території, як наявність природних ресурсів, корисних копалин, які на поточний час не використовуються, створення нових підприємницьких структур, розширення сфери послуг населенню та суб'єктам господарювання [4, с. 132].

Упровадження такої системи оцінювання, звичайно, складніше у виконанні та моніторингу, але натомість дасть змогу більш ефективно виявляти причини фінансової неспроможності окремих ОТГ і створювати, відповідно, правила й умови підвищення їхньої спроможності, адже головною метою децентралізації є сприяння в підвищенні фінансового потенціалу громад, які цього потребують, та оптимально можливе вирівнювання міжрегіональних фінансових диспропорцій з метою забезпечення громадян усіх ОТГ належним рівнем послуг.

Список використаних джерел:

1. Академічний тлумачний словник з української мови : в 11 т. Київ, 1978. Т. 9. 605 с.
2. Буряченко А.Є., Філімошкіна І.О. Фіскальна децентралізація та фінансова спроможність місцевого самоврядування в Україні. *Фінанси України*. 2018. № 5. С. 56–68.
3. Гринчишин І.М. Фінансова спроможність територіальних громад у контексті оцінювання результатів адміністративно-фінансової децентралізації. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2019. Вип. 5(139). С. 26–32.
4. Гургула Т.В. Фінансове забезпечення спроможності територіальних громад: проблеми та шляхи їх вирішення. *Науковий вісник Мукачівського державного університету*. 2017. Вип. 1(7). С. 132–136.
5. Жовнірчик Я.Ф. Формування самодостатніх територіальних громад і стратегія їх економічного саморозвитку. *Університетські наукові записки*. 2005. № 1-2. С. 324–331.
6. Куценко Т., Сіренко Я. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації. *Макроекономічне оцінювання публічного сектору в антикризовому управлінні* : матеріали наук. прикладних дослідж. освіт.-проф. програми 281 «Публічне управління та адміністрування» за 2017–2018 рр. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана», Ф-т економіки та упр., Каф. нац. економіки та публічного упр. ; редкол. : І.Й. Малий (голова) та ін. Київ : КНЕУ, 2019. С. 125–152.
7. Луніна І.О. Бюджетна децентралізація в Україні в контексті європейських тенденцій. *Збірник наукових праць Університету Державної фіскальної служби України*. 2016. № 2. С. 155–171.
8. Луніна І.О. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наукова доповідь / за ред. докт. екон. наук І.О. Луніної ; НАН України, ДУ «Ін.-т екон. та прогнозув. НАН України». Київ, 2016. 70 с.
9. Лютий І.О., Спасів Н.Я. Оцінка фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад. *Фінанси України*. 2019. № 7. С. 92–112.
10. Мельник М.І., Лещух І.В., Яремчук Р.Є. Ефективність адміністративно-фінансової децентралізації в регіоні: інвестиційний вимір. *Фінанси України*. 2019. № 3. С. 103–117.
11. Спасів Н.Я. Фінанси об'єднаних територіальних громад: детермінанти та пріоритети розвитку : монографія. Тернопіль : ТНЕУ, 2018. 480 с.
12. Сторонянська І. Децентралізація в Україні та її вплив на соціально-економічний розвиток територій: методичні підходи та результати оцінювання : наукова доповідь. Львів : ІРД НАНУ, 2018. 144 с.
13. Сухарська Л. В. Організація фінансового забезпечення розвитку територіальних громад : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2019. 23 с.
14. Шевченко А.Є., Гапоненко Л.В. Спроможна територіальна громада як учасник демократичної трансформації у сучасному суспільстві. *Вісник Конституційного Суду України*. 2017. № 3. С. 81–87.
15. Ясинська Н.А. Результативність наповнення та використання місцевих бюджетів в умовах децентралізації в Україні. *Економіка та держава*. 2020. № 4. С. 91–95.
16. Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Київської області : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 715-р. URL: <https://kmu.gov.ua/npras/pro-viznachennya-administrativnih-a715r>.
17. Методика 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>.
18. Оцінка фінансових показників бюджетів 872 ОТГ: рейтинг за I півріччя 2020 року / Міністерство розвитку громад та територій. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12748>.

References:

1. Akademichnyi tлумachnyi slovnyk z ukrainskoi movy [Academic explanatory dictionary of the Ukrainian language]: v 11 t. Т. 9. Kyiv, 1978. 605 p. [in Ukrainian].

2. KMU (2020), "Pro vyznachennia administratyvnykh tsentriv ta zatverdzhennia terytorii terytorialnykh hromad Kyivskoi oblasti" [On the definition of administrative centers and approval of the territories of territorial communities of Kyiv region], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated June 12, 2020 № 715-p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].
3. KMU (2015), "Metodyka formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad" [Methods of forming affluent territorial communities], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 8, 2015 № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].
4. KNEU (2019) Kutsenko T., Sirenko J. Zabezpechennia finansovoi spromozhnosti terytorialnykh hromad yak priorytet detsentralizatsii // Makroekonomichne otsiniuvannia publichnogo sektoru v antykrizovomu upravlinni [Ensuring the financial capacity of territorial communities as a priority of decentralization // Macroeconomic evaluation of the public sector in crisis management]: materials of science. applied research. educator-prof. program 281 "Public Administration" for 2017-2018 [editor: IY Maliy (chairman) and others]. Electron. text. data. Kyiv : KNEU, 2019. P. 125–152 [in Ukrainian].
5. Lunina I.O. (2016) Rozvytok biudzhetnoi detsentralizatsii v Ukraini [Development of budget decentralization in Ukraine]: science. ext. ; / for ed. Dr. Econ. Sciences I.O. Lunina; NAS of Ukraine, SI "Institute of Economics and Forecasting of NAS of Ukraine". K., 2016. 70 p. [in Ukrainian].
6. Storonyanska I. (2018) Detsentralizatsiia v Ukraini ta yii vplyv na sotsialno-ekonomichnyi rozvytok terytorii: metodychni pidkhody ta rezultaty otsiniuvannia [Decentralization in Ukraine and its impact on the socio-economic development of territories: methodological approaches and evaluation results]: scientific report. Lviv: IRD NASU, 2018. 144 p. [in Ukrainian].
7. Buryachenko A.E., Filimoshkina I.O. (2018) "Fiskalna detsentralizatsiia ta finansova spromozhnist mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini" [Fiscal decentralization and financial capacity of local self-government in Ukraine] *Finansy Ukrainy* [Finance of Ukraine]. 2018. vol. № 5. S. 56–68 [in Ukrainian].
8. Grinchyshyn I.M. (2019) "Finansova spromozhnist terytorialnykh hromad u konteksti otsiniuvannia rezultativ administratyvno-finsanovoi detsentralizatsii". [Financial support of the capacity of territorial communities in the context of evaluating the results of administrative and financial decentralization]. *Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy* [Socio-economic problems of the modern period of Ukraine]. 2019. vol. 5 (139). Pp. 26–32 [in Ukrainian].
9. Gurgula T.V. (2017) "Finansove zabezpechennia spromozhnosti terytorialnykh hromad: problemy ta shliakhy yikh vyrishennia". [Financial capacity support of territorial communities: problems and ways to solve them]. *Naukovyi visnyk Mukachivskoho derzhavnoho universytetu* [Scientific Bulletin of Mukachevo State University], 2017. vol 1 (7). Pp. 132–136 [in Ukrainian].
10. Zhovnirchuk J.F. (2005) "Formuvannia samodostatnykh terytorialnykh hromad i stratehiia yikh ekonomichnoho samorozvytku" [Formation of self-sufficient territorial communities and strategy of their economic self-development]. *Universytetski naukovy zapysky*. [University scientific notes]. 2005. № 1-2. Pp. 324–331 [in Ukrainian].
11. Lunina I.O. (2016) "Biudzhetna detsentralizatsiia v Ukraini v konteksti yevropeyskykh tendentsii". [Budget decentralization in Ukraine in the context of European trends]. Collection of scientific works of Universytetu derzhavnoi fiskalnoi sluzhby Ukrainy [the University of the State Fiscal Service of Ukraine]. 2016. № 2. Pp. 155–171 [in Ukrainian].
12. Liutyi I.O. (2019) Otsinka finansovoi spromozhnosti obiednanykh terytorialnykh hromad [Estimation of financial capacity of united territorial communities] / I.O. Lyutyi, N. Y. Spasiv // *Finansy Ukrainy* [Finance of Ukraine]. 2019. № 7. Pp. 92–112 [in Ukrainian].
13. Melnyk M.I., Leschukh I.V., Yaremchuk R.E. (2019) "Efektyvnist administratyvno-finsanovoi detsentralizatsii v rehioni: investytsiyni vymir" [Efficiency of administrative and financial decentralization in the region: investment dimension]. *Finansy Ukrainy* [Finance of Ukraine]. 2019. № 3. Pp. 103–177 [in Ukrainian].
14. Shevchenko A.E., Gaponenko L.V. (2017) "Spromozhna terytorialna hromada yak uchastnyk demokratychnoi transformatsii u suchasnomu suspilstvi". [Able territorial community as a participant in democratic transformation in modern society]. *Visnyk Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy* [Bulletin of the Constitutional Court of Ukraine]. 2017. № 3. Pp. 81–87 [in Ukrainian].
15. Yasinska N.A. (2020) "Rezultatyvnist napovnennia ta vykorystannia mistsevykh biudzhativ v umovakh detsentralizatsii v Ukraini" [Effectiveness of filling and using local budgets in the conditions of decentralization in Ukraine]. *Ekonomika ta derzhava* [Economy and state]. №4. 2020. Pp. 91–95 [in Ukrainian].
16. Spasiv N. Y. (2018), *Finansy obiednanykh terytorialnykh hromad: determinanty ta priorytety rozvytku* [Finance of united territorial communities: determinants and priorities of development]: monograph. Ternopil: TNEU, 2018. 480 p. [in Ukrainian].
17. Sukharska L.V. (2019). *Orhanizatsiia finansovoho zabezpechennia rozvytku terytorialnykh hromad* [Organization of financial support for the development of territorial communities]: Ph.D thesis: 25.00.04/ National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. Kyiv, 2019. 23 p. [in Ukrainian].
18. Ministry of Community and Territorial Development (2020). *Otsinka finansovykh pokaznykiv biudzhativ 87 OTG: reitynh za I pivrichchia 2020 roku* [Estimation of financial indicators of budgets 87 of united territorial communities: rating for I half of 2020]. <https://decentralization.gov.ua/news/12748> [in Ukrainian].

Л. М. Шабаєва, старший викладач
кафедри виховання та культури здоров'я
Комунального закладу вищої освіти
«Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради»

ПОЗАШКІЛЬНА ОСВІТА ЯК ОБ'ЄКТ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Розглянуто проблему розвитку позашкільної освіти та її управлінські аспекти. Виділено основні характеристики позашкільної освіти як підсистеми освітньої галузі та об'єкта управління. Сформульовано визначення муніципального управління позашкільною освітою та виокремлені його найбільш суттєві характеристики. Визначені основні чинники зростання значущості позашкільної освіти в умовах інформатизації та медіатизації освіти й зростання вільного часу дітей і молоді. Обґрунтовано необхідність стратегізації управління позашкільною освітою на муніципальному рівні та описані основні риси стратегічного управління нею.

Об'єктність позашкільної освіти для місцевого самоврядування визначається тим, що це послідовний процес формування системи цінностей та адаптації особистості учня до сучасних умов життя, заснований на вільній формі самореалізації, що відповідає індивідуальним потребам, здібностям та потенціалу дитини, інтелектуальній чи фізичній підготовці. Позашкільну освіту як об'єкт муніципального управління слід розуміти як цілеспрямований процес пізнавального та ціннісного розвитку підростаючого покоління територіальної громади в часових рамках та в межах принципу вільної самореалізації, спрямованої на соціалізацію та адаптацію до практичних умов життя, що узгоджується з індивідуальними потребами та саморозвитком особистих здібностей. Організація координаційної діяльності на муніципальному рівні визначає ефективність упровадження інноваційних процесів у позашкільній освіті та зростання її значення в освітній системі. На сучасному етапі розвитку актуальною є також проблема діяльності органів місцевого управління освітою та системи позашкільної освіти як суб'єктів ринкових відносин і виробників освітніх послуг.

Ключові слова: муніципальне управління, позашкільна освіта, управління освітою, стратегічне управління.

L. M. Shabayeva. Extracurricular education as an object of municipal governance in the conditions of decentralization

The problem of development of out-of-school education and its managerial aspects is considered. The main characteristics of out-of-school education as a subsystem of the educational branch and the object of management are highlighted. The definition of municipal management of out-of-school education is formulated and its most essential characteristics are singled out. The main factors of growth of significance of out-of-school education in the conditions of informatization and mediatization of education and growth of free time of children and youth are defined. The necessity of strategizing the management of extracurricular education at the municipal level is substantiated and the main features of its strategic management are described.

The objectivity of extracurricular education for local government is determined by the fact that it is a consistent process of forming a system of values and adaptation of the student's personality to modern living conditions, based on a free form of self-realization, consistent with individual needs, abilities and potential of the child. intellectual or physical training. Extracurricular education as an object of municipal government should be understood as a purposeful process of cognitive and value development of the younger generation of the territorial community within the time frame and the principles of free self-realization, aimed at socialization and adaptation to practical living conditions consistent with individual needs and self-development personal abilities. The organization of coordination activities at the municipal level determines the effectiveness of the implementation of innovative processes in out-of-school education and the growth of its importance in the educational system.

At the present stage of development, the problem of the activity of local education authorities and the system of out-of-school education as subjects of market relations and producers of educational services is also relevant. Strategically oriented municipal management of extracurricular education is based on strategic thinking and application of the system of strategic planning, which allows to develop and use an integrated system of strategic plans and to subordinate it to the current management activities.

Key words: municipal management, out-of-school education, education management, strategic management.

Постановка проблеми. Процес управління освітою передбачає децентралізацію системи освіти країни в цілому, передумовою чого є надання місцевому самоврядуванню самостійності у визначенні напрямів розвитку системи освіти територіальної громади. Це дає можливість місцевим органам реалізувати свою індивідуальність, самостійно визначаючи механізми та стратегію розвитку освітньої системи та її складників. З іншого боку, суттєво зростає і відповідальність місцевої влади за успішність освітньої діяльності. Це особливо стосується найбільш динамічних сфер освіти, серед яких одне з чільних місць посідає позашкільна освіта. Адже в умовах

ринку та децентралізації вона все більше одночасно постає і як виробник соціальних благ, що орієнтується на громадські потреби, і як ринковий суб'єкт, що орієнтується на ринок освітніх послуг. Все це по-новому ставить проблему муніципального управління позашкільною освітою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розроблення засад управління в системі позашкільної освіти здійснюється такими вітчизняними фахівцями, як О. Биковська, Л. Бондар В. Вербицький, Ю. Долиняк, Л. Ковбасенко, Р. Науменко, Г. Пустовіт, Т.Сущенко, О. Романова та інші. При цьому досить широко висвітлені як чинники значущості цієї освітньої галузі, так і засади управління нею на різних рівнях. Відзначається її важлива роль у соціалізації підростаючого покоління та модернізації освітньої системи. Багато уваги приділяється вдосконаленню державних засад управління позашкільною освітою та окремими освітніми закладами. Разом із тим мало висвітлено управління позашкільною освітою на муніципальному рівні.

Мета статті – визначення специфіки позашкільної освіти як об'єкта муніципального управління.

Виклад основного матеріалу. Позашкільна освіта, як і вся освітня галузь, наразі зазнає перетворень. Роль позашкільної освіти полягає в забезпеченні освітньої діяльності дітей та молоді у вільний час. В Україні ця система перебуває під патронатом держави, натомість у західному світі вона належить до компетенції неурядових організацій.

На нашу думку, саме на рівні місцевого самоврядування необхідно створити відповідні умови для розвитку галузі як ефективного інтелектуально-насиченого середовища в освітньому просторі. Такий результат можливий у разі поєднання зусиль органів державної влади й місцевого самоврядування, а також навчальних закладів, установ і організацій. Сьогодні в умовах децентралізації влади регіоналізація та муніципалізація освітньої системи має бути на порядку денному. Її кінцева мета – забезпечення потреб, що зростають, щодо отримання якісної освіти на будь-яких рівнях.

Саме позашкільна освіта здатна доповнювати, поглиблювати, розширювати межі дошкільного, початкового, неповного середнього, допрофільного, профільного, загального середнього, професійно-технічного освітніх рівнів. При цьому вона виявляється не тільки дієвим засобом у процесі інтеграції базових компетентностей, які опановує дитина впродовж усього процесу навчання, а й закладає підвалини для саморозвитку та професійного самовизначення в майбутньому.

У новій редакції Закону України «Про освіту» позашкільну освіту зараховано до складників структури системи освіти в державі. Її вагомість, як зазначають дослідники, є дуже різноплановою: діти отримують можливість розвитку власних пізнавальної, креативної та практично-соціальної компетентностей; їхні батьки отримують корисну та різноманітну зайнятість власних дітей у час дозвілля, що забезпечує їх соціалізацію та підготовку до життя; суспільство отримує зростання людського капіталу на основі інвестицій у майбутнє [1, с. 19].

Спираючись на Закон України «Про освіту», можна зазначити, що метою позашкільної освіти є розвиток здібностей дітей та молоді у сфері освіти, науки, культури, фізичної культури і спорту, технічної та іншої творчості, здобуття ними первинних професійних знань, умінь і навичок, необхідних для їх соціалізації, подальшої самореалізації та/або професійної діяльності. Тобто позашкільна освіта має системні функції і спрямована на розвиток інтелектуальних, духовних і фізичних здібностей особистості й може підготувати її до активної професійної та громадської діяльності. Зазначене зумовлює необхідність цілеспрямованого управління системою позашкільної освіти, що забезпечує соціалізацію молоді та сприятиме їхній самореалізації.

Загалом об'єктність позашкільної освіти для управління органів місцевого самоврядування визначається тим, що вона представляє собою послідовний процес формування системи цінностей і адаптації особистості школяра до сучасних умов життя, заснований на вільній формі самореалізації, узгодженої з індивідуальними потребами, здібностями і потенціалу дитини, засобами духовної, інтелектуальної чи фізичної підготовки. Для розуміння позашкільної освіти як об'єкта муніципального управління важливі такі її виміри:

- по-перше, як системи додаткових знань, умінь і навичок, що здобувають її суб'єкти у процесі цілеспрямованої діяльності, згідно із Законом України «Про позашкільну освіту» від 22.06.2000 р. № 1841-III [5];
- по-друге, як безперервний процес, що не має фіксованих термінів, має неформалізовані, проте логічно пов'язані етапи, забезпечує вільний вибір видів і форм діяльності; духовного, інтелектуального і фізичного розвитку; форм і напрямів соціалізації і забезпечує умови творчої діяльності та самореалізації [7, с.153];
- по-третє, як складник системи безперервної освіти, що вирізняється цілеспрямованістю впливу на суб'єктів у їх вільний час [1, с. 36];
- по-четверте, це неформальна освіта, що здійснюється поза формальною системою освіти і спирається на свідомий та ціннісно обґрунтований вибір та розвиток життєвого досвіду [9, с. 21]. Це цілком узгоджується з визначенням ЮНЕСКО: «...є відкритою неформальною паралельною освітою, спроможною швидко й мобільно реагувати на зміни в соціальному середовищі, на різноманітність потреб і мотивів соціуму, здібностей дітей» [4, с. 11];
- по-п'яте, це інструмент диференціації впливу на розвиток дітей за інтересами та схильностями, відповідно, індивідуальний підхід [8, с. 182].

Отже, на підставі зазначеного вище позашкільну освіту як об'єкт муніципального управління слід розуміти як цілеспрямований процес когнітивно-ціннісного розвитку підростаючого покоління територіальної громади в межах дозвільного часу та засад вільної самореалізації, що має на меті цілі соціалізації та адаптації особистості до практичних умов життя, узгоджених з індивідуальними потребами саморозвитку та особистісними здатностями.

Муніципальне управління позашкільною освітою є різновидом більш загальних форм управління. Загалом, «управління – це процес впливу на систему для перетворення її в новий стан чи для підтримки її в якомусь установленому режимі» [6]. Управління – це специфічна людська діяльність, спрямована на ухвалення рішень, організацію контролю об'єкта управління згідно з метою, аналіз і підведення підсумків на основі достовірної інформації. Також, на нашу думку, слід звернути увагу на те, що поняття «управління» є багатофункціональним і складним, адже має велику кількість визначень і нюансів, залежно від контексту, в якому воно використовується.

Управління освітою є процесом впливу суб'єкта управління у вигляді органів державної влади та самоврядування на освітню галузь з метою забезпечення її функціонування та розвитку. Відповідно, муніципальне управління позашкільною освітою слід інтерпретувати як суб'єктно-управлінську діяльність органів місцевого самоврядування з метою організації та оптимізації діяльності й розвитку мережі позашкільної освіти на території громади.

Муніципальне управління позашкільною освітою здійснюється на основі основних принципів державної політики в даній сфері, які сформульовані в Законі про позашкільну освіту. Це її доступність, державне та комунальне фінансування, добровільність вибору для дітей, правовий та соціальний захист усіх суб'єктів, орієнтація на всебічний розвиток особистості [5]. В українському суспільстві існує великий попит на послуги позашкільної освіти, що й відображається в державній політиці.

Разом із тим слід сказати, що увага до даної освітньої сфери повністю відповідає світовим та європейським тенденціям освітнього розвитку. Позашкільна освіта масово розвинена у більш ніж 20-ти європейських країнах та практично у всіх розвинених країнах світу. В Україні, як і в інших країнах, метою управління позашкільною освітою є створення оптимальних умов для використання підростаючим поколінням свого вільного часу в максимально корисному для себе та суспільства напрямі.

Традиційно вільний час у підростаючого покоління, на який орієнтується позашкільна освіта, вираховувався виходячи з того, що значна частина життя дітей відбувається у школі. Відповідно, вільний час молодшого школяра оцінювався у 8 годин, середнього – у 6 годин, старшого – у 4 години на день. Однак сьогодні, з поширенням дистанційного та домашнього навчання, сфера позашкільної освіти радикально розширюється, оскільки вільний час підростаючого покоління зростає у 1,5–2 рази. Відповідно, має бути нова стратегія управління позашкільною освітою, яка дозволить їй забезпечити конструктивне наповнення вільного часу підростаючого покоління та уникнення цілого комплексу загроз, які виникають у зв'язку з його зануренням у сучасний медіакультурний простір.

У процесі інформатизації та дигіталізації освітнього процесу саме позашкільна освіта все очевидніше виходить на чільні позиції як середовище та механізм соціального впливу на особистість [3, с. 24]. Від того, наскільки буде розвинена її мережа (кількісний аспект) та диверсифіковані напрями діяльності у відповідності з потребами дітей та підлітків (якісний аспект), вирішальною мірою залежить створення умов для самореалізації та розвитку підростаючого покоління в конкретному соціальному просторі міст та сіл. Таке завдання має бути одним із головних і для місцевого самоврядування, яке в тісному зв'язку з державними органами управління та громадськістю має забезпечити збереження та розвиток місцевої мережі позашкільної освіти.

Основна проблема тут – недостатнє розуміння значущості позашкільної освіти як органами управління, так і педагогічною громадськістю. Фінансування позашкільної освіти, що є компетенцією саме місцевих бюджетів, дуже часто здійснюється за залишковим принципом. Для місцевих рад, що є комунальними власниками позашкільних установ, далеко не завжди цілі управління позашкільною освітою визначаються запитами територіальних громад. Тому навіть оглядовий аналіз стану позашкільної освіти в країні, регіонах та на місцях показує відсутність позитивних зрушень в умовах, коли значущість галузі радикально зростає. У більшості випадків місцеві органи самоврядування вважають досягненням просто відсутність різкого скорочення мережі позашкільних закладів.

Між тим в умовах різкого розширення меж вільного часу дітей та молоді завданням є адекватне розширення цієї мережі в кількісному та якісному вимірах. Позашкільні заклади мають стати одним з основних компонентів інтелектуально-насиченого освітнього середовища, і саме на муніципальному рівні системою управління має бути забезпечено впровадження освітніх нововведень у практику позашкільного чи позаурочного та ефективних механізмів керування інноваційними процесами [9, с. 146].

На нашу думку, ефективне управління позашкільною освітою на муніципальному рівні можливе лише в межах системи освіти, в єдності з іншими її складниками, а також закладами культури, науки, охорони здоров'я, у співпраці з органами регіональної влади і громадськістю. Така співпраця вимагає і нового функціонального імперативу місцевого самоврядування, в якому головною стає функція координації. Остання передбачає висування на чільне місце організації взаємодії на основі розроблення інноваційної стратегії, впровадження моніторингу, підтримки громадянських ініціатив тощо. Саме організація координаційної діяльності на муніципальному

рівні визначає ефективність упровадження інноваційних процесів у позашкільній освіті та зростання її значущості в освітній системі.

На сучасному етапі розвитку актуальною є також проблема діяльності органів місцевого управління освітою та системи позашкільної освіти як суб'єктів ринкових відносин та виробників освітніх послуг. На нашу думку, в сучасних умовах для муніципального управління позашкільною освітою найбільш ефективним є підхід у межах теорії стратегічного управління. Це є відображенням загалом тенденцій до стратегізації регіонального та муніципального управління в умовах децентралізації. Стратегічне управління дає можливість у межах повноважень органів місцевого самоврядування досліджувати характеристики освітнього середовища й постійно співвідносити власні потреби та можливості з мінливими запитами, потенціалами та ресурсами самого середовища.

Стратегічно орієнтоване муніципальне управління позашкільною освітою ґрунтується на стратегічному мисленні й застосуванні системи стратегічного планування, що дає змогу розробляти та використовувати інтегровану систему стратегічних планів та підпорядковувати їй поточну управлінську діяльність [2]. При цьому мінімізуються ризики невизначеності в процесі реформування позашкільної освіти, максимально враховуються чинники необхідних змін, формується інформаційна база для прийняття управлінських рішень, зростає рівень керованості системою позашкільної освіти, остання набуває гнучкості та динамізму, відкриваються перспективи створення системних взаємодій в освітньому просторі, вся управлінська діяльність місцевого органу управління позашкільною освітою набуває характеру системи дій щодо реалізації стратегії розвитку.

Щоб визначити стратегію, необхідно вивчити стан системи позашкільної освіти і чинники її розвитку на основі розуміння запитів дітей та їхніх батьків, що сприятиме досягненню намічених цілей і результатів діяльності. Стратегія позашкільної освіти на муніципальному рівні включає систему цілеспрямованих дій щодо оптимізації власного функціонування та обґрунтування перспективних шляхів розвитку з можливостями моделювання та коригування в умовах ризиків. Для розроблення стратегії доцільно використовувати системний підхід й імітаційне моделювання, що дозволяють вибирати найбільш перспективний напрям розвитку системи позашкільної освіти та оптимальну технологію керування нею. Для самого муніципального управління важливим є розуміння власного функціонального імперативу, визначення власних завдань у сфері позашкільної освіти, інформаційне забезпечення управлінської діяльності, створення ефективної структури управління позашкільною освітою в межах муніципалітету.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, головним завданням позашкільної освіти як об'єкта муніципального управління є створення необхідних умов для організації вільного часу підростаючого покоління для оволодіння знаннями і навичками, що доповнюють обов'язкову освіту і сприяють реалізації власних життєвих цілей з урахуванням суспільних умов і завдань. Адже в умовах кардинальних соціально-економічних змін перед позашкільною освітою ставиться завдання не просто надати молодій людині певний рівень знань і навичок практичного характеру, а забезпечити здібності й готовність для життя в глобалізованому світі, вміти домагатися соціально-значущих цілей, ефективно взаємодіяти й вирішувати життєві проблеми. Муніципальне управління позашкільною освітою можна розглядати як сукупність ухвалення управлінських рішень та реалізацію цілеспрямованих заходів для досягнення визначених суспільством і державою цілей діяльності позашкільних закладів на території громади, регламентованих законами та нормативними актами. Це є керований вплив щодо формування підростаючого покоління та підготовки його до сучасного життя засобами надання освітніх послуг закладами позашкільної освіти. Найбільш важливою проблемою подальшого дослідження слід вважати визначення специфіки муніципального управління позашкільною освітою в умовах збільшення вільного часу підростаючого покоління на основі інформатизації освіти.

Список використаних джерел:

1. Биковська О.В. Позашкільна освіта: теоретико-методичні основи : монографія. Київ : АЛКОН, 2008. 335 с.
2. Борсук Д. В. Концепції стратегічного управління позашкільним навчальним закладом. URL: <http://tme.umo.edu.ua/docs/almanax/8.pdf> (дата звернення: 12.07.2020).
3. Братаніч Б.В. Буттєвий вимір медіа-освітнього простору. *Грані*. 2014. № 9. С. 23–26.
4. Енциклопедія позашкільної освіти / ред. : Г.П. Пустовіт та ін. ; НАПН України, Рівнен. держ. гуманітар. ун-т, Рівнен. обл. ін-т післядиплом. пед. освіти. Рівне : Зень О., 2017. 525 с.
5. Закон України № 1841-III «Про позашкільну освіту». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1841-14> (дата звернення: 18.08.2020).
6. Квартенко Р.О. Предмет і метод теорії управління. URL: http://ecology.univer.kharkov.ua/docum/kafedra_mon/Kvartenko/organigypravlin.pdf (дата звернення: 19.08.2020).
7. Крекотіна Т.М., Перепилиця Н. В., Сидоренко Н.Ю. Позашкільна освіта: теоретичні і практичні аспекти розвитку : монографія : у 3 кн. Суми : Унів. кн., 2015. Кн. 1. 270 с.
8. Мелент'єв О. Теорія і методика позашкільної освіти. Умань : Алмі, 2013. 182 с.
9. Оптимізація виховного потенціалу позашкільного навчального закладу / В. Вербицький та ін. Київ : Педагогічна думка, 2012. 192 с.

References:

1. Bykovska O.V. (2008), *Pozashkilna osvita: teoretyko-metodychni osnovy* [Out-of-school education: theoretical and methodical bases], Monohrafiia, Press *ALKON*, Kyiv, 335 p. [in Ukrainian]
2. Borsuk D.V. (2014), *Kontseptsii stratehichnoho upravlinnia pozashkilnym navchalnym zakladom* [Concepts of strategic management of out-of-school educational institution], URL: <http://tme.umo.edu.ua/docs/almanax/8.pdf>. [in Ukrainian]
3. Bratanich B.V. (2014), *Buttievyi vymir media-osvitnoho prostoru* [Existential dimension of media-educational space], journal *Hrani* [Faces], vol. 9, pp. 23-26. [in Ukrainian]
4. Edited by G.P. Pustovit, V.V. Verbytsky, R.V. Pavelkiv, and others. (2017). *Entsyklopediia pozashkilnoi osvity* [Encyclopedia of out-of-school education], Monograph, Press *Zen O.*, Rivne, 525 p. [in Ukrainian]
5. VRU, Law of Ukraine (2002), «*Pro pozashkilnu osvitu*» [Law of Ukraine № 1841-III «On extracurricular education»] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1841-14>. [in Ukrainian]
6. Kvartenko R.O. (2013), *Predmet i metod teorii upravlinnia* [Subject and method of control theory]. URL: http://ecology.univer.kharkov.ua/docum/kafedra_mon/Kvartenko/organigypravlin. [in Ukrainian]
7. Krekotina T.M., Perepylytsia N.V., Sidorenko N. Yu. and others (2015). *Pozashkilna osvita: teoretychni i praktychni aspekty rozvytku* [Extracurricular education: theoretical and practical aspects of development], Monograph: in 3 books. Book 1, Press *Univ. kn.*, Sumy, 270 p. [in Ukrainian]
8. Melentyev O. (2013), *Teoriia i metodyka pozashkilnoi osvity* [Theory and methods of out-of-school education], Press *Almi*, Uman, 2013, 182 p. [in Ukrainian]
9. Verbytsky V. Litovchenko O., Kovbasenko L. and others. (2012). *Optymizatsiia vykhovnoho potentsialu pozashkilnoho navchalnoho zakladu* [Optimization of the educational potential of out-of-school educational institution] Press *Pedagogical Thought*, Kyiv, 192 p. [in Ukrainian]

Л. М. Івашова, доктор наук

з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

М. Ф. Івашов, кандидат економічних наук,

старший науковий співробітник, професор кафедри освітнього менеджменту, економіки та державної політики КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради»

О. О. Крітенко, кандидат наук

з державного управління, доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

ДЕТІНІЗАЦІЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА ОСНОВІ РОЗВИТКУ МЕТОДІВ АНАЛІЗУ РИЗИКІВ І МИТНОГО АУДИТУ

Наявність тіньового сектору економіки негативно впливає на всі соціально-економічні процеси та значною мірою гальмує розвиток національної економіки. Особливо небезпечним напрямом формування нелегальних взаємовідносин є зовнішньоекономічна діяльність. Виведення з-під оподаткування окремих операцій шляхом застосування різноманітних схем у сфері ЗЕД призводить не лише до бюджетних втрат, але й до вимивання значних коштів із держави, зубожіння країни та її населення. Сформульована головна мета статті, що полягає у виявленні тенденцій, чинників і наслідків розвитку тіньових оборотів у сфері ЗЕД та обґрунтуванні ключової ролі застосування методів аналізу ризиків і митного аудиту у протидії тіньовим проявам у сфері ЗЕД. У статті розкрито структуру та визначено тенденції та негативні наслідки розвитку тіньової економіки в Україні. Авторами означено особливості й основні інструменти застосування тіньових схем у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Здійснено аналіз рівня й обсягів тіньових оборотів, а також суми недоїмок бюджету за рахунок уникнення оподаткування внаслідок ведення прихованої економічної діяльності. Обґрунтована роль державного фінансового та митного у в протидії тіньовому сектору економіки й у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Означено місце та роль ризикорієнтованого митного аудиту в системі митного контролю й основні напрями його здійснення за умов глобалізаційних викликів і євроінтеграційних прагнень держави.

Ключові слова: зовнішньоекономічна діяльність, тіньова економіка, втрати бюджету, інструменти уникнення податків, ризикорієнтований митний аудит, митний контроль.

L. M. Ivashova, M. F. Ivashov, O. O. Kritenko. Deshadowing of foreign economic activity based on the development of methods of risk analysis and customs audit

The presence of the shadow sector of the economy has a negative impact on all socio-economic processes and significantly inhibits the development of the national economy. A particularly dangerous area of formation of illegal relations is foreign economic activity. Withdrawal from taxation of certain transactions through the use of various schemes in the field of foreign economic activity leads not only to budget losses, but also to the laundering of significant funds from the state, impoverishment of the country and its population. The main purpose of the article is formulated, which is to identify trends, factors and consequences of the development of shadow transactions in the field of foreign economic activity and substantiate the key role of risk analysis and customs audit in counteracting shadow manifestations in the field of foreign economic activity. The article reveals the structure and identifies trends and negative consequences of the shadow economy in Ukraine. The authors identify the features and main tools for the application of shadow schemes in the field of foreign economic activity. An analysis of the level and volume of shadow transactions, as well as the amount of budget arrears due to tax avoidance due to covert economic activity. The role of state financial and customs control in counteracting the shadow sector of the economy and in the sphere of foreign economic activity is substantiated. The place and role of risk-oriented customs audit in the system of customs control and the main directions of its implementation in the conditions of development of globalization challenges and European integration aspirations of the state are determined.

Key words: foreign economic activity, shadow economy, budget losses, tax avoidance instruments, risk-oriented customs audit, customs control.

Постановка проблеми Розвиток ринкових методів управління соціально-економічними процесами в Україні, скасування державної монополії на зовнішньоекономічні відносини без належного наукового й інституційного забезпечення зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД) призвело до того, що цей сегмент економіки став одним із потужних драйверів тіньових оборотів у сфері не лише ЗЕД, але й економічних відносин загалом. Нині внаслідок зрощення державно-управлінських і фінансово-олігархічних груп впливу на економічні процеси в Україні сформувалися стійкі ситуативно-корисливі, нерідко протиправні, так звані «тіньові» та «сірі» схеми, що здійснюються суб'єктами ЗЕД завдяки наявним корупційним зв'язкам (серед службових осіб митних органів, дозвільних і контролюючих органів). За умов, коли внаслідок міжнародного поділу праці сформувалася експортна орієнтація у базових сировинно-ресурсних галузях народного господарства та імпорту щодо ввезення в Україну товарів широкого вжитку, ці схеми набули системного характеру. Тінізація внутрішніх економічних і зовнішньоекономічних відносин негативно впливає на виникнення таких складників фінансово-економічної кризи, як руйнація легального виробничого сектору вітчизняної економіки, зростання офіційного безробіття на тлі залучення населення країни до нелегальної зайнятості, мінімізація легальної заробітної плати та зростання тіньових грошових виплат «у конвертах», заміщення інститутів соціального захисту населення нелегальними парадержавними інституціями. Все це призводить до зростання соціальної напруги в суспільстві та провокує соціальні потрясіння та інституційні зриви.

Фіскальна економічна модель і організаційно-правові механізми реалізації митної політики держави, відсутність ефективних державних і корпоративних систем митного контролю за експортно-імпортними операціями, недосконалість інструментів ризик-орієнтованого митного постаудиту та механізмів валютного контролю призводять до масштабної реалізації тіньових схем у сфері ЗЕД: руху тіньових товаропотоків через митний кордон, відтоку валютних коштів за межі України, неповорнення валютної виручки з-за кордону, вчинення корупційних діянь, ухилень від оподаткування, контрабанди та інших порушень митного законодавства та інших нормативно-правових актів, що врегульовують зовнішньоекономічну діяльність в Україні. Тому аналіз тенденцій тінізації зовнішньоекономічних операцій і наукове обґрунтування необхідності впровадження та розвитку механізмів, методів та інструментів аналізу ризиків і митного постаудиту задля протидії тіньовим оборотам і корупції у сфері ЗЕД є вельми актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До проблем розвитку фінансового та митного контролю, митного аудиту й управління ризиками в митній справі на рівні загальнотеоретичних розробок неодноразово зверталися такі вітчизняні вчені: С. Брехов, О. Вакульчик, В. Вітлінський, Т. Єдинак, Л. Івашова, Л. Гуцаленко, Є. Корнієнко, У. Марчук, М. Маханець, А. Мещеряков, Л. Новікова, Г. Разумей, М. Разумей, В. Фабіянська, А. Хомутенко та багато інших.

Важливе теоретичне і науково-практичне значення щодо розробки методів оцінки розмірів тіньової економіки та створення інституційних основ детінізації економічних відносин, причинного комплексу тінізації економіки, шляхів виявлення та запобігання тіньовим проявам у сфері ЗЕД мають праці таких вчених, як Ю. Грошовик, З. Варналій, В. Дубровський, О. Гетман П. Пашко, Л. Пісьмаченко, В. Попович, В. Предборський, І. Мазур, М. Фоміна, В. Черкашин, та інші. Однак ні вітчизняні, ні зарубіжні науковці не піддавали системному аналізу інституційні проблеми тінізації та детінізації відносин у сфері ЗЕД. Відсутні також публікації щодо розробки спеціальної системи запобіжних заходів протидії тіньовим проявам і створення організаційних, правових та економічних передумов розвитку інститутів управління ризиками та митного постаудиту в системі митного контролю.

Метою статті є виявлення тенденцій, чинників і наслідків розвитку тіньових оборотів та обґрунтування ключової ролі застосування методів аналізу ризиків і митного аудиту у протидії тіньовим проявам у сфері ЗЕД.

Виклад основного матеріалу. Одним із найбільших негативних явищ становлення та розвитку національних економік у світі є тіньова економіка та виведення з легального податкового поля значних коштів, які не потрапляють до бюджету та не можуть бути використані для формування суспільних благ і соціальних програм і проєктів.

Природа тіньової економіки – економічна, а основна шкода, якої вона завдає – фіскальна, адже насамперед вона призводить до зменшення податкових надходжень від доходів, впливаючи таким чином на економічну спроможність держави. Через це держава менше витрачає на інфраструктуру та соціальні послуги для своїх громадян.

Дослідження, проведене Київським міжнародним інститутом соціології (далі – КМІС), базувалося на методології Putnins and Sauka (2015 p.), за якою розміри тіньової економіки оцінюються на основі даних вибіркового опитування підприємств із застосуванням підходу мікро-макро моделювання, який розділяє видимі та приховані компоненти ВВП (рис. 1).

Ми підтримуємо тезу фахівців КМІСу, що «вимірювання рівня й обсягів тіньової економіки важливе, оскільки:

- 1) Оцінювання масштабів тіньової діяльності у країнах корисна для вирішення наскільки сильними та цілеспрямованими мають бути заходи щодо її подолання. Скільки держава очікує виграти від боротьби з тіньовою економікою? Скільки вона готова витратити на це? («принцип квиткового контролера», Polese 2009 p.).

- 2) Тіньова економіка нерівномірно розподілена між секторами. Вимірювання її дає змогу приймати рішення щодо того, на які сектори терміново потрібно націлити коригувальні заходи.

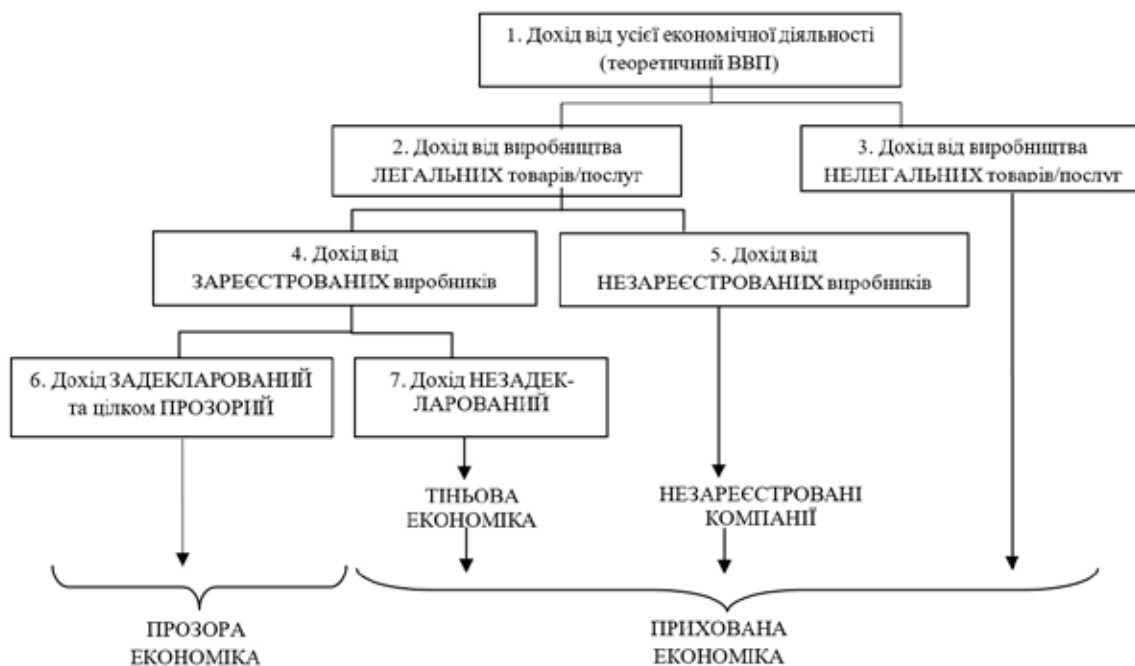


Рис. 1. Тіньова економіки у структурі економічної діяльності країни

Джерело: за даними КМІС [1]

Таким чином, вимірювання та розуміння тіньової економіки може допомогти керівництву країни не лише думати про каральні заходи, але й, що більш важливо, визначити можливі шляхи для виведення бізнесу з тіні» [1].

Нині Україна потерпає від достатньо високого розміру «тіньової економіки» – тобто економічної діяльності, з якої не сплачуються податки. За попередніми розрахунками Відділу з питань економічної безпеки, детінізації економіки та статистики Департаменту стратегічного планування та макроекономічного прогнозування Мінекономіки України, рівень тіньової економіки у 2019 р. становив 28% від обсягу офіційного ВВП, що на 3 в.п. менше за показник 2018 р. і загалом є найнижчим показником за останні 10 років (рис. 2).

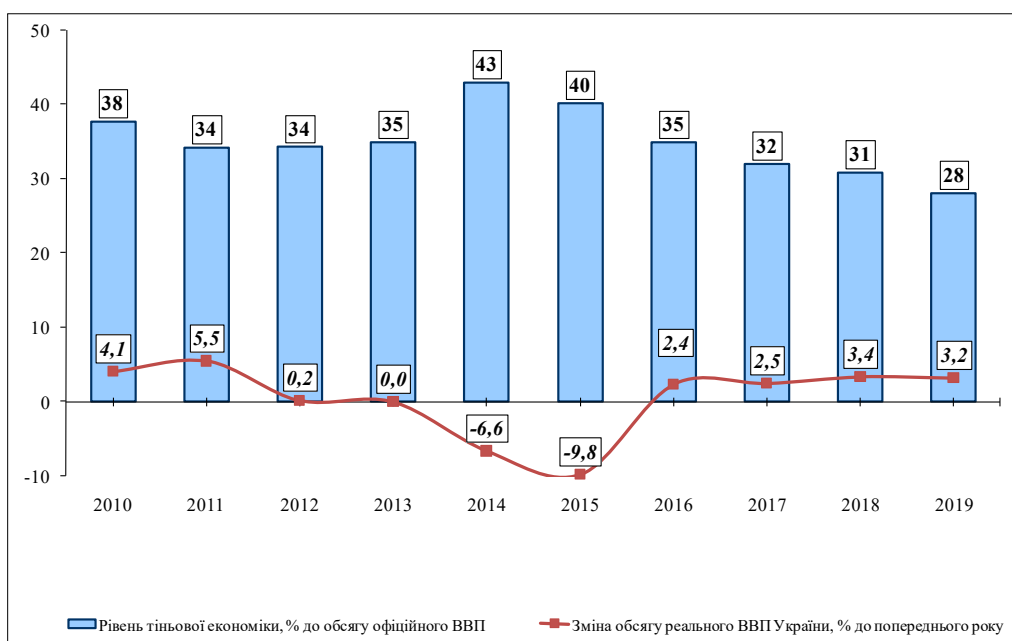


Рис. 2. Інтегральний показник рівня тіньової економіки в Україні та темпи приросту / зниження рівня реального ВВП

Джерело: за даними Мінекономіки [2]

Окрім того, за офіційними даними Мінекономіки, за останні 6 років спостерігається стійка тенденція до зниження рівня тіньової економіки (на 15 в.п. з 43% у 2014 р. до 28% у 2019 р.). Водночас залишається неподоланою низка чинників, що стримують процеси детінізації економіки в Україні, серед яких фахівці виділяють:

1) *низький рівень ефективності функціонування державних і громадських інституцій і захисту прав власності*. Так, відповідно до Звіту про Глобальний індекс конкурентоспроможності – 2019 (далі – ГІК 2019) ефективність державних і суспільних установ («інституцій») залишається одним із найбільших конкурентних «провалів» економіки України (104 місце серед 141 країни). За рівнем захисту прав власності у рейтингу ГІК – 2019, Україна знаходиться на 128 місці; за рівнем захисту прав інтелектуальної власності – на 118 місці відповідно;

2) *недосконалість судової системи країни* (основними вадами якої визнаються недостатня інституційна спроможність і незалежність гілок судової системи), як наслідок, низький рівень суспільної довіри до неї. Експерти рейтингу ГІК – 2019 оцінили незалежність судової влади в Україні на рівні, що відповідає 105 місцю серед 141 країни, а ефективність правової системи в арбітражному врегулюванні – на рівні 103 місця відповідно.

3) *високий рівень корупції у країні* – за даними рейтингу «Індекс сприйняття корупції – 2019» рівень корупції в Україні – 30 балів, що на 2 бали менше, ніж у рейтингу 2018 р. (за шкалою від 0 до 100, де 0 означає найвищий рівень корупції відповідно до сприйняття респондентів, а 100 – найнижчий), що відповідає 126 місцю серед 180 країн, які увійшли до рейтингу (120 місце серед 180 країн у рейтингу 2018 р.). За висновками експертів рейтингу, в Україні продовжувала обмежуватися незалежність антикорупційних органів, затягувався запуск Вищого антикорупційного суду, створювалися штучні законодавчі обмеження. Акцент було зроблено на провальній судовій реформі та відсутності реформ в органах правопорядку загалом;

4) *збереження викликів щодо забезпечення стабільного функціонування фінансової системи країни*, адже у кредитному портфелі банків значною залишається частка непрацюючих кредитів. Станом на 01 січня 2020 р. частка непрацюючих кредитів у загальному обсязі кредитування становила 53,83% (станом на 01 січня 2019 р. – 55,83%). Це зумовлено насамперед низькою кредитоспроможністю позичальників;

5) *наявність території, невідконтрольних Уряду*, утворених у ході збройного конфлікту на території країни, та, як наслідок, зростання «потенційних можливостей» для виникнення нових схем контрабанди товарів [1].

Водночас донедавна незалежні вітчизняні та міжнародні експерти оцінювали обсяги тіньової економіки в Україні на рівні близько 50–60%, а в окремих галузях – і до 70% від ВВП [1; 3; 4]. Так, за результатами оцінки розмірів тіньової економіки в Україні, що проводилося у 2019 р. Київським міжнародним інститутом соціології в рамках проекту SHADOW, який фінансується Європейською Комісією за програмою HORIZON – 2020, рівень тіньової економіки у 2018 р. склав 47,2% від загального обсягу ВВП [1; 3].

Для розуміння масштабів тіньової економіки в Україні проілюструємо її обсяги даними 2018 р. у грошовому вимірі (рис. 3).

1. Рівень тіньової економіки від ВВП за 2018 рік за даними:	
а) Мінекономрозвитку	– 31%
б) експертних оцінок	– 47,2%
2. ВВП за 2018 рік за даними Держкомстату:	
3588,2 млрд. грн. / 131,9 млрд \$	
3. Обсяг тіньової економіки за 2018 рік за даними :	
а) Мінекономрозвитку	– 40,9 млрд \$
б) експертів	– 62,3 млрд \$
4. Потенційні втрати бюджету від ухиляння від податків спираючись на :	
а) офіційні дані	– 16,8 млрд \$
б) експертні оцінки	– 25,5 млрд \$
Інформація до роздумів:	
1) Загальний обсяг нової 18-місячної Програми Stand-by - 5 млрд \$	
2) Зовнішній борг України станом на 1.01.2018 - 114 млрд.\$	
Довідково: Середній обмінний курс за 1 дол. США – 27,2 грн	
середнє фіскальне навантаження на бізнес – 41% від ВВП	

Рис. 3. Аналіз обсягів тіньових оборотів і втрат бюджету України у 2018 р.

Джерело: складено автором за даними [1–6]

Як бачимо, тільки у 2018 р. у тіньовому секторі України за оцінками різних експертних груп виробляється від 40,9 до 62,3 млрд дол. США товарів, робіт і послуг, що не враховувалися у загальному ВВП і не оподатковувалися.

З огляду на те, що середнє фіскальне навантаження на бізнес у 2018 р. становило 41% від ВВП [5], загальні втрати бюджету від тіньових оборотів у цьому році склали від майже 16,8 до 25,5 млрд дол. США, які за умови подолання цього негативного явища могли би суттєво покращити фінансово-економічне становище країни та соціальне забезпечення й соціальний захист населення.

Варто зазначити, що річні потенційні втрати бюджету від недоїмок внаслідок ухиляння від сплати податків через використання тіньових схем у 3–5 разів перевищують ті обіцяні кредитні кошти від МВФ, для отримання яких Україна має виконати низку не вигідних для країни вимог. Незважаючи на те, що «жодної повністю чистої, без усіляких там “відтінків сірого” економіки у світі немає. Свою частку “тіні” – від 7 до 9% – мають найбільш “благополучні” у цьому плані Австрія і Швейцарія» [7], бюджет країни «за найскромнішими підрахунками, <...> втрачає понад 280 млрд грн щорічно». Про це під час круглого столу в Інституті Горшеніна заявив голова правління ГО «Центр політико-правових досліджень» Михайло Лев [8]. У країнах східної Європи, що межують з Україною, тіньовий сектор економіки знаходиться на рівні 22–27%.

Розрахунок аналогічних показників за 2019 рік з урахуванням середньорічного обмінного курсу 26 грн за 1 дол. США та середнього фіскального навантаження у 40%, показав, що потенційні втрати бюджету за 2019 рік, враховуючи офіційні дані Державного комітету статистики України та Міністерства економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства України, за рівня тіньових оборотів 28% сягають більше 17 млрд дол. США.

Для розрахунку потенційних втрат бюджету України у 2019 р. ми спиралися на різні експертні оцінки дослідників, які суттєво різняться між собою за методами обрахунку й результатами. Зауважимо, що навіть дані щодо «тіньової» частки глобальної економіки суттєво різняться: від 18 до 35% світового ВВП. Тому при оцінці рівня тіньової економіки у 2019 р. ми врахували дані різних експертних груп, що представили різні значення цього показника: від 23,8% (за «свіжими» даними Ernst&Young [8]) до 47% (згідно із результатами торішнього опитування підприємців, проведеного КМІ-Сом [1]) і взяли середнє значення – 35%. Розрахунки бюджетних втрат від функціонування тіньового сектору економіки та потенційних надходжень за умови часткової детінізації економіки до бюджету України зведені у табл. 1.

Таблиця 1

**Розрахунок втрат і потенційних надходжень до бюджету України
за умови зниження рівня тіньової економіки**

Показники	2018		2019	
	млрд грн	млрд дол. США	млрд грн	млрд дол. США
Внутрішній валовий продукт	3 588,2	131,9	3 974,6	152,9
Обсяги тіньової економіки:				
а) за офіційними даними	1 112,3	40,9	1 112,9	42,8
б) за оцінкою експертів	1 693,6	62,3	1 391,1	53,5
Розрахункові втрати бюджету від тіньової економіки з огляду на:				
а) офіційні дані	456,0	16,8	445,2	17,1
б) оцінки експертів	694,4	25,5	556,4	21,4
Потенційні надходження до бюджету України за умови зниження рівня тіньової економіки до рівня 25%	367,8	13,5	397,5	15,3

Джерело: складено авторами

Як бачимо, зниження рівня тіньової економіки в Україні до рівня 25% тільки за два останні роки додатково принесло би до бюджету до 30 млн дол. США, що дозволило б не лише обійтися без позики МВФ, але й частково погасити значну суму боргів.

Щоб успішно протидіяти тіньовим оборотам, необхідно чітко розуміти, у яких сферах економічної діяльності вони здійснюються, які схеми використовуються для ухилення від податків, як перерозподіляються виведені з легального обороту кошти. Залежно від того, які відповіді ми отримаємо на ці питання, можна буде говорити про механізми та інструменти подолання тіньової економіки, адже «прогрес в економіці неможливий без виведення з тіні фінансових схем» [8]. Тому зупинимось більш докладно на цих питаннях.

Нині існує достатньо аналітичних матеріалів, що розкривають структуру тіньового сектору економіки за різними галузями, сферами та видами діяльності [1–12]. Набір інструментів уникнення податків в Україні загалом не дуже відрізняється від інших країн. До стандартного переліку, зокрема, входять:

– порушення митних правил і контрабанда: маніпуляції з митною вартістю товарів; перерваний транзит; схеми за допомогою поштових пересилань; «піджаки»; пряма контрабанда;

- розкрадання податку на додану вартість (ПДВ): незаконне відшкодування з бюджету при експорті; фіктивне підприємництво (missing trader), зокрема «карусельні» схеми; підміна товару («скрутки»);
- контрафакт;
- переміщення прибутку до «податкових гаваней» («офшорів»);
- схеми тіньового ринку оренди землі;
- тіньові заробітні плати;
- викривлення бази оподаткування (приховування обсягів продажу);
- зловживання податковими пільгами та преференціями і спеціальними режимами;
- неофіційне підприємництво та індивідуальна економічна діяльність без реєстрації [4].

Як бачимо, переважна більшість інструментів ухилення від оподаткування пов'язана зі схемами у ЗЕД, адже незаконно отримані кошти їх власникам зручніше зберігати у конвертованій валюті (дол. США, євро) й бажано у закордонних банках, що досягається через здійснення зовнішньоекономічних операцій. Так, за результатами досліджень Міжнародного інституту управлінського розвитку (Швейцарія), Інституту стратегічних досліджень, З. Варналія [11], В. Дубровського [4], В. Предборського [12] та інших визначено, що близько 80% тіньових оборотів так чи інакше пов'язані із ЗЕД і лише близько 20% здійснюється виключно у сфері внутрішньоекономічної діяльності.

Це підтверджується цифрами, які надають окремі аналітики. Так, якщо «тільки від контрабанди і порушення митних правил український бюджет втрачає 110 млрд грн щорічно, від офшорних схем – 65 млрд, ухилення від сплати податків у фінансовому секторі – 35 млрд, тіньовий ринок оренди землі – 40 млрд, схеми з мінімізації сплати ПДВ (конверт-центри) – 20 млрд, контрафакт – 10 млрд. Якщо тільки ці схеми вивести з тіні і наповнити ними бюджет, це вже 280 млрд грн» [8], що у доларовому еквіваленті становить більше 10 млрд дол. США. Оскільки близько 80% тіньових коштів конвертується через зовнішньоекономічні операції, стає зрозумілим, що саме посилення державного фінансового контролю у сфері ЗЕД є ключовим механізмом протидії тіньовому сектору в країні.

Також варто зазначити, що структура тіньової економіки в Україні є нетиповою відповідно до структури самої економіки. На відміну від більшості інших країн (окрім деяких країн СНД), в Україні переважна частина податкових надходжень втрачається через найбільш масштабні інструменти ухилення від сплати податків та агресивного податкового планування, які масово застосовуються великими та надвеликими підприємствами, що (знову-таки, на відміну від більшості країн світу) домінують у вітчизняній економіці та завдяки своїм неформальним зв'язкам мають великі можливості для уникання податків. Відповідно, механічне перенесення на український ґрунт досвіду інших країн у цьому питанні веде до неадекватних висновків і рекомендацій, які не сприяють ефективній боротьбі з тіньовою економікою.

Із розвитком глобалізаційних процесів ЗЕД підприємств значно активізувалася. Зросла і кількість порушень митного законодавства, що пов'язані з використанням різноманітних тіньових схем із метою ухилення від оподаткування. Основні з них такі:

- неповне декларування;
- використання фіктивних фірм, у т. ч. в офшорних зонах;
- завищення митної вартості експортованих товарів для відшкодування з державного бюджету сум експортного ПДВ;
- заниження митної вартості імпортованих товарів для зменшення сум митних платежів;
- розміщення товарів у режим переробки;
- фактичний імпорт товарів під виглядом іноземних інвестицій чи операцій із давальницькою сировиною;
- неправильна класифікація товарів;
- увезення товарів під виглядом комплектуючих;
- інвестиції у статутні фонди спільних підприємств;
- неповернення або несвоєчасне повернення валютної виручки;
- фальшування товаросупровідних документів;
- перерахування коштів в офшорні зони тощо [13].

Водночас підприємці побоюються бути спійманими за навмисно неправдиву звітність, тому зростає роль державного фінансового контролю у сфері оподаткування внутрішньоекономічної та зовнішньоекономічної діяльності, яку здійснюють уповноважені державні органи – Державна податкова служба України та Державна митна служба України – у вигляді податкового та митного контролю відповідно.

Для посилення ефективності та результативності контрольних заходів у сфері ЗЕД ключова роль відводиться поліпшенню системи митного контролю до й після митного оформлення товарів. Здійснення заходів митного контролю після випуску товарів в обіг у науковій і навчальній літературі отримало назву «митний постаудит», тобто перевірка суб'єкта ЗЕД митними органами після проведення торговельних операцій і їх митного оформлення. Отже, випуск товарів митним органом, тобто надання дозволу на використання і розпорядження товарами

та транспортними засобами згідно з митним режимом не означає завершення повноважень митних органів щодо митного контролю стосовно цих товарів.

У світовій практиці система митного контролю складається з трьох частин:

- 1) попереднього митного контролю;
- 2) контролю під час митного оформлення товарів;
- 3) контролю реальності, законності й достовірності задекларованих даних після випуску товарів в обіг.

Основним міжнародним документом у сфері організації та проведення митного контролю є правила і стандарти, прийняті 18 травня 1973 р. на Міжнародній конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (м. Кіото), затвердженій Радою митного співробітництва, – Кіотській конвенції (далі – Конвенція). У матеріалах Конвенції зазначено, що спрощення та гармонізація процедур митного контролю полягає у прозорості, послідовності, логічності та прогнозованості цього процесу для всіх суб'єктів ЗЕД. Однією з головних умов Конвенції для країн – учасників зовнішньоекономічних відносин є використання сучасних методів контролю на основі управління ризиками та методів аудиту [14].

Відповідно до гл. 6 Кіотської конвенції до основних належать методи митного контролю за переміщенням та заходи контролю, що базуються на застосуванні методів аудиту й аналізу ризиків (Стандартне правило 6.6). У додатках до Конвенції визначено: «Контроль на основі методів аудиту – це сукупність заходів, за допомогою яких посадова особа митного органу переконується у правильності заповнення ВМД і вірогідності зазначених даних, перевіряючи книги обліку, облікову документацію, комерційну інформацію» (Визначення Е3) [14; 13; 16].

Конвенцією також визначено основні правила, яких мають дотримуватися митні органи країн, що є членами Всесвітньої митної організації (ВМО):

1. Митна служба прагне до співробітництва з учасниками зовнішньої торгівлі для вдосконалення митного контролю.

2. У пунктах пропуску на кордоні митні служби суміжних держав в усіх випадках, коли це можливо, здійснюють митний контроль спільно. Спільний митний контроль передбачає узгодженість дій, взаємне визнання результатів митного оформлення та засобів митної ідентифікації, ідентичність вимог до товаросупровідних документів і даних, які в них містяться, обмін інформацією про товари та транспортні засоби з метою митного оформлення, проведення консультацій щодо застосування окремих положень національного законодавства.

3. Митниця відправлення обов'язково встановлює та контролює дотримання термінів доставки товарів до митниці призначення (у разі транзиту) з урахуванням особливостей товарів і маршруту перевезень.

4. Митниця контролює розмір гарантії щодо обов'язкової доставки товарів у місце призначення, який має бути не меншим за податковий борг (податки, збори, інші обов'язкові платежі, що підлягають сплаті) у разі ввезення товарів для вільного обігу на території України [15].

Отже, як бачимо, контрольна функція митних органів, що прагнуть працювати за міжнародними стандартами, є провідною. Саме після підписання цієї Конвенції почав активно розвиватися митний постаудит як один із найбільш ефективних видів митного контролю, що одночасно забезпечує і спрощення митних процедур, і сприяння розвитку міжнародної торгівлі, і захист економічних інтересів держави та протидію випадкам порушення митного законодавства в частині ухиляння від митного оподаткування.

Україна стала членом ВМО ще у 1992 р. та приєдналася до Конвенції у 2006 р., проте й досі не здійснила всіх необхідних заходів, що забезпечували б реальний розвиток митного постаудиту. Головна причина цього – відсутність політичної волі та бажання правлячих еліт налагодити ефективну систему митного контролю та подолати тіньові схеми, які упродовж багатьох років дозволяли масштабне розграбування країни.

Головним суб'єктом митного контролю у сфері ЗЕД є Державна митна служба України, котра здійснює цей контроль у вигляді поточного контролю, на який припадає до 15% від обсягів ЗЕД, і наступного контролю, що має охоплювати понад 85% обсягів ЗЕД. Саме наступний контроль має здійснюватися після випуску товарів у вигляді митного постаудиту, як це прийнято у світовій практиці. Однак, незважаючи на значні обсяги ЗЕД, що підпадають під митний постаудит в Україні, більш ніж за 15 років так і не сформовані дієві підрозділи, які здійснюють такий митний контроль, постійні реорганізації та реформи гальмують розвиток митного постаудиту й, чи не навмисне, перешкоджають функціонуванню вже створених підрозділів.

Загалом, з огляду на зарубіжний досвід, місце митного постаудиту як виду контрольно-перевірочної діяльності у системі митного контролю залежно від рівня ризику можна відобразити на рис. 4.

Дійсно, впровадження інституту митного постаудиту, який, на жаль, так і не запрацював в Україні, є найбільш дієвим інструментом протидії тим суб'єктам ЗЕД, хто ухиляється від сплати податків і платежів від імпорتنих операцій шляхом або ввезення товарів поза митним контролем, або ж приховування від митного контролю частини товарів, або ж подання неправдивої інформації під час декларування щодо товарів і транспортних засобів. До того ж до цієї пори у митному законодавстві не визнано митний аудит і не визначено його роль і місце в системі митного контролю. І сьогодні у затвердженій структурі центрального апарату відновленої Державної митної служби України передбачено створення Управління організації митного аудиту, що, на жаль, відірване від

Департаменту організації митного контролю, а реальний запуск діяльності цього інституту заплановано тільки на кінець 2020 р. Ці інституційні недоліки негативно впливають на ефективність митного контролю за зовнішньоторговельними операціями, що забезпечують майже половину податкових надходжень до бюджету й вимагають нагального викорінення.



Рис. 4. Схема організації ризик-орієнтованого митного аудиту в системі митного контролю

Варто зазначити, що в Україні дійсно є певні позитивні зрушення у напрямі спрощення митних процедур, зокрема підвищення ефективності митного контролю за рахунок використання ризикорієнтованих підходів і застосування процедури попереднього декларування й е-декларування, але ці позитивні зміни переважно спрямовані на полегшення та пришвидшення процедури митного оформлення для добросовісних платників податків.

Реалізація намірів України інтегруватися до Європейського Союзу потребує адаптації вітчизняного митного законодавства до європейських стандартів, у т. ч. в напрямі розвитку митного постаудиту.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, посилення функції митного контролю в Україні тісно пов'язане з економічними, політичними та соціальними явищами в суспільстві, що мають бути спрямовані на протидію тіншовим оборудкам. Мають бути чітко визначені роль і місце митних органів у системі державного фінансового контролю за зовнішньоекономічними операціями. З огляду на світовий досвід протидії порушенням у сфері оподаткування здійснюється у вигляді ризикорієнтованого митного контролю на основі широкого використання методів аналізу ризиків та аудиту. Найбільш ефективним різновидом зовнішнього загальнодержавного фінансового контролю, що здійснюється спеціальними органами державної влади – митними органами – після завершення процедури митного контролю та митного оформлення випущених в обіг товарів, з метою перевірки правильності нарахування та повноти сплати митних податків і платежів до бюджету країни визнано митний постаудит. Саме цей вид митного контролю може стати дієвим засобом протидії зовнішньоекономічним операціям, що напряду або опосередковано пов'язані з функціонуванням тіншового сектору економіки. Дослідження обсягів потенційних надходжень до бюджету за результатами контрольних заходів підрозділів митного постаудиту й оцінювання економічної ефективності від їх діяльності потребують додаткових досліджень і можуть стати предметом наступних наукових праць.

Список використаних джерел:

1. Тіншова економіка в Україні. Результати дослідження 2019 року: презентація. Київський міжнародний інститут соціології. URL: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=897>.
2. Рівень тіншової економіки у 2019 році скоротився до 28% – Мінекономіки. Корупція та суди все ще стримують детінізацію URL: <https://mind.ua/news/20212615-riven-tinovoyi-ekonomiki-u-2019-roci-skorotivsya-do-28-minekonomiki>.
3. Рівень тіншової економіки в Україні становить 47,2% від ВВП. *Укрінформ*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2797596-riven-tinovoi-ekonomiki-v-ukraini-stanovit-majze-polovinu-vid-vvp.html>.
4. Дубровський В., Черкашин В., Гетман О. Порівняльний аналіз фіскального ефекту від застосування інструментів ухилення/унікнення оподаткування в Україні: нові виклики. Київ : Інститут соціально-економічної трансформації Центр соціально-економічних досліджень CASE-Ukraine, 2019. 52 с. URL: <http://www.visnuk.com.ua/uploads/assets/files/2019/Pdf/Analiz-shem-2019-FINAL.pdf>.

5. Бюджет – 2018: основний тягар податкового навантаження перекладено на малий і середній бізнес. *Лівий берег: блог Василя Голяна*. URL: https://lb.ua/blog/vasiliy_golyan/384545_byudzheth_2018_osnovniy_tyagar.html
6. Рада директорів МВФ затвердила нову Програму Stand-by для України: Міністерство фінансів України, опубліковано 10 червня 2020 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/rada-direktoriv-mvf-zatverdila-novu-programu-stand-dlya-ukrayini>.
7. Обух В. Тіньова економіка: оцінити обсяги – неможливо, скоротити – реально: аналітика. *Укрінформ*. 18 лютого 2020 року. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2879075-tinova-ekonomika-ociniti-obsagi-nemozhливо-skorotiti-realno.html>.
8. Дослідження тіньової економіки в Україні: майже чверть ВВП – або 846 млрд гривень – перебуває в тіні. *Національний банк України*. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/doslidjennya-tinovoyi-ekonomiki-v-ukrayini-mayje-chvert-vvp--abo-846-mlrd-griven--perebuvaє-v-tini>.
9. Лев М. Через тіньові схеми бюджет недоотримує 280 млрд грн, – експерт. *Лівий берег*. 13 червня 2019 року. URL: https://lb.ua/economics/2019/06/13/429524_izza_tenevih_shem_byudzheth.html.
10. Гузенко О.П., Кадала В.В. Тіньова економіка як факторний сегмент загрози рівню економічної безпеки. *Правовий часопис Донбасу*. 2020. № 1 (70). С. 54–63.
11. Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації : монографія / за ред. З.С. Варналія. Київ : НІСД, 2006. 576 с.
12. Предборський В.А. Дегінізація економіки у контексті трансформаційних процесів. Питання теорії та методології : монографія. Київ : Кондор, 2005. 614 с.
13. Івашова Л.М., Єдинак Т.С., Єдинак В.Ю. Основи митного постаудиту. Дніпро : УМСФ, 2011. 200 с.
14. Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур (Київська конвенція), затверджена Радою митного співробітництва 18 травня 1973 р. (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_643#Text.
15. Рекомендации ВТАМО по пост-таможенному аудиту (ПТА). Всемирная Таможенная Организация, 2012. 22 с. URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/ru/pdf/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/wco_pca_guidelines_volume_1_rus_giz.pdf?db=webwco_pca_guidelines_volume_1_rus_giz.pdf
16. Формування системи митного аудиту в Україні : монографія / за заг. ред. О.М. Вакульчик. Хмельницький : ПП Мельник А.А., 2014. 208 с.

References:

1. Tinova ekonomika v Ukraini. Rezultaty doslidzhennia 2019 roku: prezentatsiia. [The shadow economy in Ukraine. The results of the 2019 study: presentation] Kyivskiy mizhnarodnyi instytut sotsiologii. [Kyiv International Institute of Sociology]. URL: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=8971>. [in Ukrainian].
2. Riven tinovoi ekonomiky u 2019 rotsi skorotyvsia do 28% – Minekonomiky. Koruptsiia ta sudy vse shche strymuiut detinizatsiiu [The level of the shadow economy in 2019 decreased to 28% – the Ministry of Economy. Corruption and courts still restrain de-shadowing] URL: <https://mind.ua/news/20212615-riven-tinovoyi-ekonomiki-u-2019-roci-skorotivsia-do-28-minekonomiki> [in Ukrainian].
3. Riven tinovoi ekonomiky v Ukraini stanovyit 47,2% vid VVP [The level of the shadow economy in Ukraine is 47.2% of GDP] Ukrinform [Ukrinform/ URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2797596-riven-tinovoi-ekonomiki-v-ukraini-stanovit-majze-polovinu-vid-vvp.html>] [in Ukrainian].
4. Dubrovskiy V., Cherkashyn V., Hetman O. [2019] Porivnialnyi analiz fiskalnoho efektu vid zastosuvannia instrumentiv ukhylennia/unykennia opodatkovannia v Ukraini: novi vyklyky [Comparative analysis of the fiscal effect of the use of instruments of evasion / avoidance of taxation in Ukraine: new challenges]. Instytut sotsialno-ekonomichnoi transformatsii Tsentru sotsialno-ekonomichnykh doslidzhen CASE-Ukraine 2019 [Institute of Socio-Economic Transformation Center for Socio-Economic Research CASE-Ukraine 2019]. Kyiv. 52 p. URL: <http://www.visnuk.com.ua/uploads/assets/files/Pdf/Analiz-shem-2019-FINAL.pdf> [in Ukrainian].
5. Biudzheth – 2018: osnovnyi tiahhar podatkovoho navantazhennia perekladeno na малыi i serednii biznes [Budget – 2018: the main burden of the tax burden has been transferred to small and medium-sized businesses] Livyi bereh: bloh Vasylia Holiana [Left Bank: Vasyl Golyan's blog]. URL: https://lb.ua/blog/vasiliy_golyan/384545_byudzheth_2018_osnovniy_tyagar.html [in Ukrainian].
6. Ministerstvo finansiv Ukrainy (2020) Rada dyrektoriv MVF zatverdyla novu Prohramu Stand-by dlia Ukrainy [IMF Board of Directors approves new Stand-by Program for Ukraine] URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/rada-direktoriv-mvf-zatverdila-novu-programu-stand-dlya-ukrayini> [in Ukrainian].
7. Obukh Vladyslav (2020) Tinova ekonomika: otsinyty obsiahy – nemozhlyvo, skorotyty – realno: analityka [Shadow economy: it is impossible to estimate volumes, it is real to reduce: analytics]. Ukrinform [in Ukrainian].
8. Natsionalnyi bank Ukrainy (2020) Doslidzhennia tinovoi ekonomiky v Ukraini: maizhe chvert VVP – abo 846 mlrd hryven – перебуває в тині [Study of the shadow economy in Ukraine: almost a quarter of GDP – or 846 billion

hryvnia – is in the shadows] URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/doslidjennya-tinovoyi-ekonomiki-v-ukrayini-may-je-chvert-vvp-abo-846-mlrd-griven-perebuyaye-v-tini8>. [in Ukrainian].

9. Lev Mykhailo (2019) Cherez tinovi skhemy biudzheth nedootrymuie 280 mlrd hrn, – ekspert [Due to shadow schemes, the budget is short of UAH 280 billion, – expert] Livi bereh [Left Bank] URL: https://lb.ua/economics/2019/06/13/429524_izza_tenevih_shem_byudzheth.html [in Ukrainian].

10. Huzenko O.P., Kadala V.V. Tinova ekonomika yak faktorny shment zahrozy rivniu ekonomichnoi bezpeky [Shadow economy as a factor segment of the threat to the level of economic security] Pravovyi chasopys Donbasu [Legal Journal of Donbas]. 2020. № 1 (70). P. 54–63. [in Ukrainian].

11. Varnaliy Z.S. (2006) Tinova ekonomika: sutnist, osoblyvosti ta shliakhy lehalizatsii. [The shadow economy: the essence, features and ways of legalization] Monohrafiia [monograph] 576 s. [in Ukrainian].

12. Predborskyi V.A. (2005) Detinizatsiia ekonomiky u konteksti transformatsiinykh protsesiv. Pytannia teorii ta metodolohii: monohrafiia. [De-shadowing of the economy in the context of transformation processes. Questions of theory and methodology: a monograph] Kondor. Kyiv, 2005. 614 p. [in Ukrainian].

13. Ivashova L.M., Yedynak T.S., Yedynak V.Iu. (2011) Osnovy mytnoho postaudytu [Basics of customs post-audit]. UMSF. Dnipropetrovsk. 200 p. [in Ukrainian].

14. Customs Cooperation Council (1973) Mizhnarodna konventsii pro sproshchennia ta harmonizatsiiu mytnykh protsedur (Kiotska konventsii) [International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (Kyoto Convention)] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_643#Text.

15. World Customs Organization (2012) Rekomendatsyy VTamO po post-tamozhennomu audytu (PTA) [WCO Recommendations on Post-Customs Audit (PCA)] 22 h. URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/ru/pdf/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/wco_pca_guidelines_volume_1_rus_giz.pdf?db=web-wco_pca_guidelines_volume_1_rus_giz.pdf [in Russian].

16. Vakulchik O.M., general ed. (2014) Formuvannia systemy mytnoho audytu v Ukraini: monohrafiia. [Formation of the customs audit system in Ukraine: monograph]. PP Melnyk. Khmelnytskyi 208 p. [in Ukrainian].

В. Г. Ковальов, кандидат наук
з державного управління, доцент, завідувач кафедри
публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

Є. В. Гармаш, кандидат юридичних наук,
доцент, проректор з навчальної роботи
Університету митної справи та фінансів

МИТНІ ФОРМАЛЬНОСТІ, МИТНІ ПРОЦЕДУРИ

У статті наведено спробу комплексного дослідження з метою подальшої регламентації та вдосконалення механізмів державного регулювання митною справою. Митна політика визначає механізми захисту національних інтересів України, забезпечення прав і свобод громадян, формування іміджу України у світі.

Розглянуто різні аспекти формування механізмів державного управління митною справою та встановлено спроби компенсувати недоліки правового регулювання на рівні кодифікованого акту шляхом уточнення та розробки відповідних технологічних схем, інструкцій із взаємодії, порядків проведення митного контролю й оформлення.

Проте глибокого комплексного наукового аналізу митних формальностей на всіх видах транспорту як самостійного управлінського явища нині не існує, не встановлено їхній вплив на механізми формування національних інтересів і митної політики загалом. Чимало теоретичних питань, що стосуються розкриття їх сутності, структури та змісту, співвідношення з іншими складниками митної справи, так і залишаються не вивченими на відповідному рівні.

Мета статті полягає у тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретичних напрацювань і норм чинного законодавства України з питань державної митної справи визначити специфіку виконання митних формальностей, їх відповідність міжнародним нормам, правилам, стандартам і розробити на цій основі науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації, спрямовані на удосконалення законодавства України з питань митної справи стосовно порядку виконання митних формальностей на транспорті в Україні.

Проаналізовано нормативно-правову базу, пов'язану з питаннями митного контролю й оформлення товарів, що складається з ратифікованих документів, прийнятих Радою Європи, та законодавчих актів національного законодавства. До недоліків і прогалин національного законодавства, що здійснює регулювання у сфері митного контролю та митного оформлення, віднесено застарілість підзаконних актів, їх невідповідність чинному митному кодексу, відсутність узгодженого підходу до трактувань окремих положень норм і термінів, що призводить до значних дисбалансів між теорією та практикою державного управління у сфері митного регулювання.

Ключові слова: державне управління, митні процедури, митні формальності, національні інтереси.

V. H. Kovalev, Ye. V. Garmash. Customs formalities, customs procedures

The article presents an attempt to conduct a comprehensive study to regulate and improve the mechanisms of state regulation of customs in further. It directly affects the process of forming the customs policy of Ukraine. Customs policy determines the mechanisms of protection of national interests of Ukraine, ensuring the rights and freedoms of citizens, forming the image of Ukraine in the world.

Various aspects of formation of state management mechanisms of customs are considered and attempts to compensate shortcomings of legal regulation at the level of the codified act by specification and development of the corresponding technological schemes, instructions on interaction, procedures of carrying out customs control and registration are established.

However, a deep comprehensive scientific analysis of customs formalities on all modes of transport as an independent management phenomenon currently does not exist, their impact on the mechanisms of formation of national interests and customs policy in general has not been established. Many theoretical issues concerning the disclosure of their essence, structure and content, the relationship with other components of customs remain unexplored at the appropriate level.

The purpose of the research article is to determine the specifics of customs formalities, their compliance with international norms, rules, standards and develop on the basis of a comprehensive analysis of theoretical developments and norms of current legislation of Ukraine on state customs based on scientifically substantiated proposals and recommendations aimed at improving the legislation of Ukraine on customs matters regarding the procedure for completing customs formalities on transport in Ukraine.

The legal framework related to customs control and clearance of goods, consisting ratified documents adopted by the Council of Europe and legislation of national legislation was analysed. The shortcomings and gaps in the national legislation governing the regulation of customs control and customs clearance include the obsolescence of bylaws, their inconsistency with the current Customs Code. Lack of a coordinated approach to the interpretation of certain provisions of norms and terms, which leads to significant imbalances between the theory and practice of public administration in the field of customs regulation.

Key words: public administration, customs procedures, customs formalities, national interests.

Постановка проблеми. Враховуючи досвід розвитку соціальних, економічних, управлінських процесів в Україні, а також вплив загальносвітових тенденцій на розвиток українського суспільства, наявність можливості порівняти стандарти життя в Європі та Україні, питання дослідження можливостей спрощення митних процедур, приведення їх у відповідність до загальноєвропейських стандартів стає дедалі більш актуальним. Досвід співпраці європейських країн, коли на всій території діють однакові правила та протоколи, до інфраструктури й операторів висуваються однакові вимоги, дають підстави стверджувати, що в Україні поступово відбуватимуться процеси імплементації європейських правил, приведення у відповідність інструментарію митного контролю й оформлення після узагальнення світового досвіду. Проведення ревізії основних визначень і понять, уточнення характеристик категорій правових та управлінських відносин може слугувати більш якісному та швидкому процесу імплементації світових стандартів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим питанням дослідження митних процедур присвячені роботи О.О. Афанасьєвої, І.Г. Бережнюка, О.П. Гребельника, Л.М. Давиденка, К.Р. Ільченко, О.С. Крущук, Н.О. Коваль, Т.Д. Мармилової, Я.Б. Назарової, Л.І. Пашковської, В.В. Прокопенко, І.М. Резніка, І.В. Тулянцевої, В.В. Ченцова, О.В. Чуприни та ін. Однак недостатньо вивченими сьогодні залишаються питання сутності та правової природи понять «митні формальності», «митні процедури», їх співвідношення та ієрархія.

Мета статті – дослідити організаційно-правові засади здійснення управління митною справою через визначення понять і характеристик категорій «митні формальності» та «митні процедури».

Виклад основного матеріалу. Митний кодекс України зразка 2012 р. врахував та імплементував міжнародні норми, правила та стандарти в галузі митного права до національного законодавства. Проте залишилося багато неузгоджень і невідповідностей між підзаконними актами, прийнятими в Україні, та положеннями, викладеними у міжнародних конвенціях та угодах, до яких Україна приєдналася у встановленому законом порядку. Неможливо повністю розкрити потенціал і переваги, що надає участь у міжнародних угодах і конвенціях, обмежуються можливості використання механізмів державного управління митною справою за кращими світовими практиками, адже теоретична невизначеність, практична неузгодженість змістового навантаження системоутворюючих понять призводить до парадоксальних, взаємовиключаючих ситуацій та ускладнення розуміння можливостей використання світового досвіду.

Під час третьої спроби розробки митного кодексу України у 2012 р. законодавець здійснив запровадження цілого блоку новел до митного законодавства. Ці нововведення стосувалися передусім понятійно-категоріального апарату (введені поняття «митні формальності», «митний статус товарів», «тарифна квота», «митні інтереси», «уповноважений економічний оператор» тощо). Ті ж усталені поняття, що звично використовувалися з 1991 р., починають вживатися вже з іншим смисловим навантаженням. Змінилося і трактування поняття «митні процедури» в МК України 2012 р., а саме: «митна процедура – зумовлені метою переміщення товарів через митний кордон України сукупність митних формальностей і порядок їх виконання» [1]. Тобто ми бачимо ускладнення й уточнення категорії «митні процедури» через введення поняття «митні формальності». «Митні формальності», хоч і зрозумілі на інтуїтивному рівні, проте досі не поширене в українському правовому просторі, зокрема під час вирішення процедурних питань митної справи. Проте в міжнародному законодавстві дефініція «митні формальності» використовується доволі часто і встигла стати усталеною нормою. Ратифікація Україною міжнародних митних конвенцій, угод і рамкових стандартів вимагало введення цієї норми і до українського законодавства. Злий жарт з імплементацією цього терміна зіграло бажання деяких функціонерів вигадати щось своє замість широковідомих і зрозумілих аналогів. Наприклад, переклад російською мовою терміна «customs formalities». У радянські часи, піклуючись про імідж своєї служби, деякі керівники митниці наполягали на тому, щоб термін «customs formalities» перекладався як «митне оформлення», а не як «митні формальності», що перекручує реальне значення англійського терміна [2].

Але цим складнощі у правозастосуванні терміна не обмежуються, адже кожен розробник документів, особливо підзаконних актів, спирається на власний життєвий досвід і власне розуміння процесів. Досить часто розробники, не маючи відповідної кваліфікації і досвіду, помиляються. Структурні перетворення в митних органах України призводили до того, що підзаконні акти розробляли фахівці, котрі займалися іншою проблематикою. Маючи достатню компетентність, вони, на жаль, могли до кінця не розуміти нюансів і тонкощів процесів митної справи. Як наслідок, проблемою у зв'язку з введенням поняття «митні формальності» є те, що у деяких нормативно-правових актах наявна підміна понять «митний контроль», «митне оформлення», «митна процедура» поняттям «митні формальності». Насамперед це стосується низки наказів Міністерства фінансів України, а саме наказів: від 28.05.2012 р. № 610; від 30.05.2012 р. № 629; від 30.05.2012 р. № 630; від 30.05.2012 р. № 631; від 31.05.2012 р. № 657; від 09.10.2012 р. № 1066; від 10.03.2015 р. № 308. Крім того, в юридичній літературі з митної тематики вже неодноразово вказувалося на отождолення понять «митна процедура» та «митний режим» [3; 4].

Таким чином, вважаємо необхідним насамперед дослідити співвідношення понять «митна процедура», «митна формальність», «митне оформлення», «митний режим».

І.М. Резнік у роботі «Правове регулювання переміщення товарів через митний кордон України» вказує, що підхід до понять «митна процедура», «митні формальності», закріплений у чинному МК України, «суттєво відрізняється від того, що застосовувався в МК України 2002 р. Тодішні митні процедури були досить близькі за змістом до митних формальностей у розумінні чинного МК України». Автором змістовно обґрунтовано позицію,

яка завойовує дедалі більше схвальних відгуків, що «митна процедура за своєю сутністю є одним із адміністративних проваджень неюрисдикційного характеру, якій притаманні всі риси останнього. Для дослідження й удосконалення митної процедури пропонується застосовувати теоретичні напрацювання в царині адміністративного позасудового процесу. Такий підхід дозволяє чітко визначити мету митної процедури й розглядати митні формальності як її структурні складники, ідентичні окремим процесуальним діям та етапам» [5].

Наукові розробки О.П. Федотова, викладені ним у монографічному дослідженні «Концепція державної митної справи: виклики модернізації в Україні», дозволяють дійти висновку, що автор також не бачить особливої різниці між термінами «митні процедури» і «митні формальності». У підрозділі 3.3 монографії, що має назву «Механізм здійснення митних формальностей при митному оформленні товарів», автор досить ретельно аналізує технологію здійснення митних формальностей під час проведення процесу митного оформлення. Це настановує на думку, що митне оформлення за своєю сутністю і є митною процедурою, яка складається із множини митних формальностей. Твердження, що «процедура митного оформлення розпочинається з моменту подання митниці <...> декларантом або уповноваженою особою митної декларації» [6] та «враховуючи викладене, можливо стверджувати, що такий єдиний і разом з тим складний механізм здійснення митних процедур при митному оформленні товарів має чітко визначені стадії» [6] нас ще більше переконує, що ці поняття ототожнюються.

Проводячи аналіз Кіотської конвенції, до якої Україна приєдналася у 2006 р. [7], фактично набувши членства тільки у 2011 р. [8], особливо її розділу 2 «Визначення понять», встановлюємо таке. Митне оформлення – це здійснення митних формальностей, необхідних для випуску товарів у вільний обіг, з метою внутрішнього споживання, експорту чи переведення під інші митні режими. Набір цих дій завжди різний залежно від мети, напрямку переміщення тощо, але завжди мінімальний і необхідний. Під митними формальностями розуміють сукупність дій, що підлягають виконанню службовими особами та митними адміністраціями з метою дотримання вимог митного законодавства (законодавство уніфіковане, тому і набір дій також максимально уніфікований) і визнаються як юридичнозначимі дії митних адміністрацій країн – учасниць конвенції. Тобто розробники Кіотської конвенції на етапі розробки передбачили фактичне ототожнення поняття «митне оформлення» та «митні формальності». Розділ 3 загального додатку Кіотської конвенції «Митне оформлення та інші митні формальності» також сприяє бажанню доєднатися до цієї думки. Проводячи аналіз наведених норм розділу 3, можемо встановити, які ж саме дії виконуються як службовими особами, так і митними адміністраціями під час митного оформлення товарів, що переміщуються:

- перед подачею декларації на товари декларанту дозволяється здійснювати огляд товарів і брати зразки (проби);
- подача, реєстрація та перевірка декларації;
- перевірка товарів з метою встановлення відповідності характеру, походження, стану, кількості та вартості товарів даним, наведеним у декларації, та їх відповідність іншим товаросупровідним документам;
- випуск товарів, якщо не виявлені правопорушення; представлені ліцензії на ввезення чи вивезення; представлені необхідні дозволи; сплачені всі мита та податки або вжиті необхідні заходи для забезпечення їхньої сплати.

Здійснюючи аналіз норм і термінів, наведених у глосарії міжнародних митних термінів, опублікованому Всесвітньою митною організацією, під митними формальностями розуміють всі операції, які повинні здійснюватися особами, яких це стосується, і митною службою з метою дотримання митного законодавства. У примітці до цього терміна вказується, що, крім митних формальностей, пов'язаних із різними митними процедурами, вони можуть включати формальності, пов'язані з фітосанітарними, ветеринарними, імміграційними, валютними нормами і нормами, які стосуються ліцензування [9]. Необхідно звернути увагу на можливість широкого тлумачення цього терміна, тобто розробники документа, крім заходів, пов'язаних безпосередньо з процедурами митного оформлення, митним контролем, оподаткуванням товарів, що переміщуються через митний кордон держав, допускають включення до цих формальностей здійснення заходів щодо фітосанітарних, ветеринарних, імміграційних, валютних обмежень та обмежень, які накладаються вимогами ліцензування окремих видів діяльності, або контролем за розповсюдженням окремих товарів і технологій їх виготовлення.

Така постановка питання лише на перший погляд викликає нерозуміння, адже в деяких країнах світу саме на митні органи покладається здійснення заходів щодо дотримання деяких вищезазначених норм. В Україні попередній документальний контроль товарів здійснюється у пунктах пропуску через державний кордон України, який визначає процедуру здійснення у пунктах пропуску через державний кордон України санітарно-епідеміологічного, ветеринарного, фітосанітарного, екологічного контролю та контролю за переміщенням культурних цінностей у формі попереднього документального контролю товарів, що ввозяться на митну територію України та згідно з законодавством підлягають зазначеним видам контролю. Здійснення такого контролю у пунктах пропуску через державний кордон покладено на митні органи України.

Проводячи подальший аналіз Кіотської Конвенції, доходимо висновку, що в ній використовується термін «митні процедури», хоча його сутність не розкривається ні напряду, ні через інші терміни. Вважаємо що під митними процедурами необхідно розуміти комплекс заходів щодо дотримання порядку переміщення через кордони держав товару, які стосуються і митного контролю, і митного оформлення, і стягування митних платежів, але аж

ніяк не вибору митного режиму. Вплив Конвенції простежується і в українському законодавстві а саме: поняття митний режим, виокремлені види митних режимів, що відтворено в МКУ.

Подальший аналіз українського законодавства дозволяє констатувати, що поняття «митні процедури» істотно переважає за змістом поняття «митні формальності» і включає до свого складу (залежить від мети переміщення) певну кількість таких формальностей, які можуть бути як взаємопов'язаними, так і окремими і незалежними одне від одного. Митні формальності – це дії як операторів, що переміщують товари через митний кордон, до них можемо віднести безпосередньо власників товару або перевізників, бо саме на них лягає необхідність подання загальної декларації прибуття, або митного брокера, котрий може здійснювати дії в інтересах перших двох категорій (отримання, заповнення, пред'явлення необхідних документів, пред'явлення товару до огляду, сплата митних платежів і відповідних зборів), так і посадових осіб митних адміністрацій щодо здійснення митного контролю, митного оформлення, стягування митних платежів, пов'язані із забезпеченням законності переміщення товарів через митний кордон [10]. Здійснення митної справи передбачає виконання й інших процедур, відображених у МКУ. Так, законодавець неодноразово в МК України вказує на процедури митного контролю та митного оформлення (ч. 3 ст. 7, п. 2 ч. 11 ст. 311, ч. 1 ст. 356, п. 2 ч. 1 ст. 565), процедуру МДП (ч. 3 ст. 302, ч. 1 ст. 360), процедуру допущення до перевезення на умовах різних конвенцій, процедуру допущення до руху під митними печатками та пломбами, процедуру контролю, який здійснюється іншими державними органами під час переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України» (п. 2 ч. 4 ст. 263) тощо. У цьому разі йдеться про адміністративну процедуру в митній справі.

Узагальнивши, можливо зробити припущення, що процедури митного контролю та митного оформлення складаються з низки митних формальностей. Підтвердження цієї тези щодо митного оформлення міститься у ст. 246 МКУ «порядок виконання митних формальностей при здійсненні митного оформлення визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері фінансів»[1]. Щодо митного контролю, то в ч. 3 ст. 318 МК України законодавець безпосередньо визначає, що митний контроль передбачає виконання митними органами мінімуму митних формальностей, необхідних для забезпечення додержання законодавства України з питань державної митної справи. Крім того, у підзаконних актах нормотворець розглядає митні формальності як складову частину і митного оформлення, і митного контролю. Так, наказ Міністерства фінансів України від 30.05.2012 р. № 629 має назву «Про митні формальності на трубопровідному транспорті та лініях електропередачі» (наказ є актом управління), яким затверджений «Порядок та строки митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються трубопровідним транспортом» (є управлінським рішенням). Такі накази регламентують управлінську діяльність митних органів на всіх видах транспорту. Тобто митні формальності стосуються митного контролю і митного оформлення. Такі поняття, як «митний режим», «митне оформлення», «митна процедура», «митні формальності» є взаємопов'язаними, і тому спільним має бути підхід до формулювання їх дефініцій.

Декларування є основною митною формальністю процедури митного оформлення, яке здійснюється шляхом заявлення за встановленою формою (письмовою, усною, шляхом вчинення дій) точних відомостей про товари, мету їх переміщення через митний кордон України, а також відомостей, необхідних для здійснення їх митного контролю та митного оформлення.

Уведення до нормативно-правового поля України світового досвіду не як системного явища, а як набору його формальних елементів призводить не до полегшення процесу світової торгівлі, а до зарегульованості та надмірної формалізації процесів. Як приклад наведемо питання, що виникають у перевізників, імпортерів і брокерів із поданням загальної декларації прибуття. У світовій практиці декларація виступає самодостатнім механізмом і слугує для поліпшення комунікації між операторами ринку перевезень під митним забезпеченням і митними адміністраціями. В Україні через нерозуміння цього механізму і неможливість його вписання в чинні технологічні схеми він стає додатковим головним болем для операторів і нічого не спрощує.

Механізми реалізації положень і норм законодавчих актів реалізуються за допомогою листів Державної митної служби України, які мають здебільшого роз'яснювальний, інформаційний характер, що є неприпустимим із погляду як науки управління, так і правової науки.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Інтеграція економіки України у світовий економічний простір потребує подальшого приведення національного законодавства у відповідності із загальноприйнятими у міжнародній практиці нормами, правилами та стандартами. Не є винятком і митна діяльність, пов'язана з переміщенням товарів, транспортних засобів, громадян різними видами транспорту через митний кордон України. Організація перевезень у міжнародному сполученні, показником якої є вантажо- та пасажирообіг, безпосередньо впливає на економічний розвиток України. Реалізація існуючого транзитного потенціалу країни в повному обсязі неможлива без процесу адаптації митного законодавства України до європейських стандартів. Як зазначається у Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженій Указом Президента України 18.03.2004 р. № 1629-IV, пріоритетними сферами адаптації законодавства України є митна справа, митне право, транспортне право. Зазначені напрями вимагають здійснення подальших комплексних теоретико-методологічних досліджень у сфері публічного управління митною справою та митного законодавства.

Список використаних джерел:

1. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 13.10.2020)
2. Прокопенко В.В. Щодо введення в правовий обіг національного митного законодавства поняття «митні формальності». *Правове життя сучасної України* : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. складу. (Одеса, 20–21 квітня 2012 р.). Одеса : Фенікс, 2012. Т. 2. С. 143–144.
3. Кормич Б.А. Митні режими як інститут митного права. *Митна справа*. 2013. № 6. С. 86–92.
4. Бережнюк І.Г., Несторишен І.В., Неліпович О.В. Генеза категорії «митна процедура» в законодавчому та науковому контекстах. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2014. Вип. 25. С. 163–170.
5. Резнік І.М. Правове регулювання переміщення товарів через митний кордон України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2014. С. 9.
6. Федотов О.П. Концепція державної митної справи: виклики модернізації в Україні : монографія. Одеса : Юридична література, 2016. С. 205.
7. Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур : Закон України від 05.10.2006 р. № 227-V / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/227-16> (дата звернення: 13.10.2020).
8. Прокопенко В.В. Становление таможенного дела в независимой Украине. *Вісник Академії митної служби України. Серія «Право»*. 2015. № 2. С. 94–103.
9. Glossary of international customs terms. World Customs Organization. Brussels, 2006
10. Прокопенко В.В. Понятие, содержание термина «таможенная процедура» в законодательстве стран-участниц Содружества независимых государств. *Leges et Vita*. 2014. № 2/3. С. 116–120.

References:

1. VRU (2012) *Mytnyi kodeks Ukrainy*. [Customs Code of Ukraine: Law of Ukraine]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (access date: 13.10.2020) [in Ukrainian]
2. Prokopenko V.V. (2012) *Shchodo vvedennia v pravovyi obih natsionalnoho mytnoho zakonodavstva poniatia "mytni formalnosti"*. [Regarding the introduction of the concept of “customs formalities” into the legal circulation of national customs legislation] *Pravove zhyttia suchasnoi Ukrainy: materialy Mizhnar. nauk. konf. prof.-vykl. Skladu* [Legal life of modern Ukraine: materials International. Science. conf. prof.-off composition (April 20–21, 2012)]. Feniks. Odessa. T. 2. pp. 143–144. [in Ukrainian]
3. Kormych B.A. (2013) *Mytni rezhymy yak instytut mytnoho prava*. [Customs regimes as an institution of customs law]. *Mytna sprava*. [Customs business]. № 6. pp. 86–92. [in Ukrainian]
4. Berezhniuk I.H., Nestoryshen I.V., Nelipovych O.V. (2014) *Geneza katehoriï "mytna protsedura" v zakonodavchomu ta naukovomu kontekstakh*. [Genesis of the category “customs procedure” in legislative and scientific contexts]. *Naukovi pratsi Kirovohradskoho natsionalnoho tekhnichnoho universytetu. Ekonomichni nauky* [Scientific works of Kirovograd National Technical University. Economic sciences]. Issue. 25. pp. 163–170. [in Ukrainian]
5. Reznik I.M. (2014) *Pravove rehuliuвання peremishchennia tovariv cherez mytnyi kordon Ukrainy* [Legal regulation of movement of goods across the customs border of Ukraine], *avtoref. dys. kand. yuryd. nauk: 12.00.07*. [author’s ref. dis. cand. jurid. Science: 12.00.07]. Kharkiv, 20 p. [in Ukrainian]
6. Fedotov O.P. (2016) *Kontseptsiiia derzhavnoi mytnoi spravy: vyklyky modernizatsii v Ukraini* [The concept of state customs: the challenges of modernization in Ukraine]. *Monohrafiia* [Monograph]. Yurydychna literatura. Odessa, 205 p. [in Ukrainian]
7. VRU (2006) *Pro pryiednannia Ukrainy do Protokolu pro vnesennia zmin do Mizhnarodnoi konventsii pro sproshchennia ta harmonizatsiiu mytnykh protsedur* [On the accession of Ukraine to the Protocol of Amendment to the International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures] *Zakon Ukrainy* [Law of Ukraine] URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/227-16> (access date: 13.10.2020). [in Ukrainian]
8. Prokopenko V.V. (2015) *Stanovlenye tamozhennoho dela v nezavysymoi Ukrayne* [Formation of customs affairs in independent Ukraine]. *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. Seriya "Pravo"*. [Bulletin of the Academy of Customs Service of Ukraine. Law series] Vol. 2. p. 94–103. [in Ukrainian]
9. World Customs Organization (2006) *Glossary of international customs terms*. [Glossary of international customs terms]. Brussels, 2006 URL: www.wcoomd.org/en/...and.../glossary-of-international-customs-terms.aspx [in English].
10. Prokopenko V.V. (2014) *Poniatye, sodержanye termyna „tamozhennaia protsedura“ v zakonodatelstve stran-uchastnyts Sodruzhestva nezavysymykh hosudarstv*. [The concept and content of the term “customs procedure” in the legislation of the member states of the Commonwealth of Independent States] *Leges et Vita*. [Leges et Vita]. Vol. 2/3. pp. 116–120 [in Ukrainian]

І. В. Кукін, кандидат наук

з державного управління, докторант кафедри прикордонної безпеки факультету підготовки керівних кадрів Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

КОМПЛЕКСНИЙ МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ БЕЗПЕКОЮ ОСОБИСТОСТІ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЇЇ ПРИКОРДОННОМУ СЕКТОРІ

У статті розглянуто нагальні питання протидії інформаційним загрозам у сфері національної безпеки та її прикордонному секторі. Основними елементами механізму публічного управління визначено інституції публічного управління, притаманні їм та нормативно визначені методи й інструменти впливу на об'єкти управління. Також зазначені допоміжні елементи, що забезпечують процеси постійного вдосконалення якості діяльності, соціальної відповідальності державних та інших організацій і підтримання взаємодії з міжнародними партнерами.

Акцентовано увагу, що мінімізація ризиків інформаційної вразливості особистості потребує розширення її уявлень про: концептуальні засади та необхідність конституційного поділу державної влади, запровадження механізмів стримувань та противаг з метою недопущення узурпації влади; зміст механізмів публічного управління в демократичному правовому громадянському суспільстві; базові підходи щодо неупередженої оцінки результатів діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, ролі громадських інституцій та окремих громадян щодо зміцнення національної і прикордонної безпеки; основні національні та міжнародні норми права; основні права громадянина та людини; відмінності правової поведінки особистості в суспільстві; незворотність відповідальності за протиправну діяльність; основні підходи щодо оцінки джерел повідомлень та інформації; політичну культуру; причини, негативні наслідки, способи подолання шкідливих для здоров'я особистості звичок.

Зазначено, що відмінність механізмів публічного управління від механізмів державного управління полягає в залученні для виконання функцій держави як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, громадських організацій та окремих громадян. Визначено, що основу комплексного механізму публічного управління інформаційною безпекою особистості у сфері національної безпеки та її прикордонному секторі становлять національні механізми публічного управління. Вони мають бути гармонізовані з міжнародними механізмами взаємодії та співпраці, механізмами поширення кращих практик публічного управління.

Наведено авторське визначення механізму публічного управління інформаційною безпекою особистості у сфері національної безпеки та її прикордонному секторі. Зазначено, що він являє собою спільну діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, які із залученням та сприянням громадських організацій, окремих осіб, притаманними їм нормативно визначеними методами та інструментами забезпечують адекватне реалізації сприйняття в суспільстві соціально значимої інформації з метою захисту конституційного ладу (включаючи механізми стримувань і противаг), суверенітету, територіальної цілісності держави, національних цінностей, дотримання законності, правопорядку, створення умов для всебічного і гармонійного розвитку людини. Його відмінність полягає у спрямуванні зусиль держави щодо створення для кожної особистості реальної можливості самостійно та адекватно орієнтуватися в інформаційних потоках від різних за ступенем достовірності джерел.

Ключові слова: механізми публічного управління, інформаційна безпека, інформаційна безпека особистості, національна безпека, прикордонна безпека.

I. V. Kukin. Complex mechanism of the individual information security public management in the field of national security and its border sector

The article considers urgent issues of counteracting information threats in the field of national security and its border sector. The main elements of the public administration mechanism are the public administration institutions, their inherent and normatively defined methods and tools of influence on the management objects. Also mentioned are the supporting elements that ensure the processes of continuous improvement of the quality of activities, social responsibility of state and other organizations and maintaining cooperation with international partners.

Emphasis is placed on minimizing the risks of the individual information vulnerability requires expanding its understanding of: the conceptual framework and the need for a constitutional separation of powers, the introduction of checks and balances to prevent usurpation of power; the content of public administration mechanisms in a democratic legal civil society; basic approaches to impartial assessment of the performance of public authorities, local governments, the role of public institutions and individuals in strengthening national and border security; basic national and international law; basic rights of a citizen and a person; differences in the legal behavior of the individual in society; irreversibility of liability for illegal activities; basic approaches to evaluating sources of messages and information; political culture; causes, negative consequences, ways to overcome bad habits.

It is noted that the difference between the public administration mechanisms from the public administration mechanisms is to involve both public authorities and local governments, public organizations and individual citizens to perform the functions of the state. It is determined that the basis of the complex mechanism of public management of the individual information security in the field of national security and its border sector are national mechanisms of public administration. They should be harmonized with international mechanisms of interaction and cooperation, mechanisms of the best public administration practices dissemination.

It was determined the author's definition of the mechanism of public management of the individual information security in the field of national security and its border sector. It is noted that it is a joint activity of public authorities, local governments, which with the involvement and assistance of public organizations, individuals, their inherent normatively defined methods and tools provide adequate reality of socially significant information perception in society to protect the constitutional order (including mechanisms checks and balances), sovereignty, territorial integrity of the state, national values, observance of law and order, creation of conditions for comprehensive and harmonious development of the person. Its difference lies in the direction of the state's efforts to create for each individual a real opportunity to independently and adequately navigate the information flows from different degrees of sources reliability.

Key words: public administration mechanisms, informational security, information security of the individual, national security, border security.

Постановка проблеми. Розвиток сучасних інформаційних технологій суттєво обмежує можливості держави завчасно блокувати джерела деструктивної інформації та стримувати швидкість поширення ворожої пропаганди. Аналіз новин, що публікувалися восени 2020 року офіційними засобами масової інформації Республіки Вірменія з приводу відстоювання Азербайджанською Республікою своєї територіальної цілісності, показує важливість мінімізації ризиків інформаційної вразливості особистості в демократичному суспільстві. Перебіг військового конфлікту на території Нагорного Карабаху також виявляє поширення недостовірної інформації як на громадян кожної з конфліктуючих сторін, так і на міжнародну спільноту.

Негативні наслідки для сталого розвитку держави також можуть виникати внаслідок поширення деструктивної інформації під час політичної боротьби всередині її суспільства. Прикладами цього можуть бути події, що відбулись у 2020 році наприкінці виборів у США та Республіки Білорусь.

У Доктрині інформаційної безпеки України визначено необхідність посилення протидії технологіям гібридної війни Російської Федерації задля захисту конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності України, запобігання шкідливому впливу ворожої ідеології на свідомість громадян [1]. Одним зі шляхів вирішення цього завдання може бути розвиток теорії та практики використання органами державної влади механізмів публічного управління забезпеченням інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки та в її прикордонному секторі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні аспекти щодо визначення структури та особливості функціонування механізмів публічного управління досліджували: В.Б. Авер'янов, В.І. Абрамов, Л.В. Авраменко, Л.М. Акімова, О.Ю. Амосов, М.М. Білинська, В.П. Горбулін, В.М. Дівнич, А.І. Каптерев, Ю.В. Ковбасюк, О.Б. Коротич, В.С. Куйбіда, В.І. Малімон, С.П. Мосов, Н.Р. Нижник, Г.С. Одінцева, Г.С. Панченко, О.В. Петришин, О.М. Петроє, Ю.П. Сурмін, В.П. Трощинський, М.В. Цвік, В.А. Шатіло, Г.В. Щокін та інші. Разом із тим проблематика створення комплексної системи публічного управління інформаційною безпекою особистості у сфері національної безпеки та її прикордонному секторі залишається недостатньо розробленою.

Мета статті – визначення комплексного механізму публічного управління інформаційною безпекою особистості у сфері національної безпеки та в її прикордонному секторі.

Виклад основного матеріалу. Зв'язок між керуючою (суб'єкти управління) та керованою (об'єкти управління) системами здійснюється з використанням процесів обміну між ними інформацією [2, с. 361]. Особливість соціального управління також полягає в цілеспрямованому впливі на свідомість та волю людини з метою найбільш ефективного досягнення визначеної цілі [3, с. 30]. Якщо в традиційному суспільстві інформація переважно поширюється з позицій цінностей еліти (зверху до низу), то в інформаційному суспільстві – з будь-якої точки соціальної структури (у всіх напрямках) [4, с. 102].

Погоджуємось із думкою, що соціальна система складається з: механізмів управління її функціонуванням і розвитком; певної структури; об'єктів; функцій; кадрів; процесів управління. Механізм соціального управління являє собою сукупність методів, прийомів, форм управлінської діяльності, що використовуються для забезпечення ефективного розвитку суспільства [2, с. 373].

У термінологічному словнику з публічного управління Г.С. Панченко визначає механізми публічного управління як поєднання двох складників: сукупності засобів, методів та важелів держави, спрямованих на досягнення пріоритетних цілей; узгоджені та скоординовані дії суб'єктів у взаємодії з об'єктами публічного управління [5, с. 87]. Механізм публічного управління системою забезпечення національної безпеки, на думку В.І. Абрамова, включає: визначену структуру; сукупність правових норм; методів; засобів; інструментів для здійснення комплексного управлінського впливу [5, с. 86].

Конституційний механізм, як зазначає В.А. Шатіло, складається з нормативно визначених, організаційно та функціонально закріплених публічних та легальних інститутів, які з використанням наявних ресурсів

реалізують функції держави [6, с. 91]. В.І. Малімон та В.М. Дівнич акцентують увагу на важливості механізму державної підтримки, який використовується для спонукання пасивної або активної участі осіб у реалізації функцій держави [7, с. 132].

В «Енциклопедичному словнику з державного управління» механізм забезпечення національної безпеки розглядається як поєднання нормативно регламентованої діяльності державних та недержавних інституцій задля захисту і реалізації національних інтересів держави [8, с. 419]. Його функціонування потребує: виконання органами державної влади нормативно регламентованих заходів; поєднання політичних, правових, організаційних, аналітичних, інформаційних і фінансових заходів; мотивації цілеспрямованої діяльності інституцій громадянського суспільства й окремих громадян [9, с. 15].

Також існують інші підходи щодо визначення змісту механізму публічного управління, зокрема: спосіб розв'язання суперечностей; послідовна реалізація дій шляхом застосування форм і методів управління [8, с. 421]; сукупність елементів організаційної структури та динаміка їх функціонування; система органів виконавчої влади та сукупність правових норм; практичні заходи, важелі, стимули, з використанням яких органи державної влади впливають на суспільні відносини; штучно створена система засобів впливу і взаємодії суб'єктів та об'єктів управління; сукупність взаємопов'язаних методів управління, якими держава впливає на життєдіяльність громадян [10, с. 80].

У роботах Н.Р. Нижник та С.П. Мосова державна влада ототожнюється з механізмом «координації та узгодження різних соціально-політичних інтересів і надання політичній волі, що відображає компроміс цих інтересів, загальнообов'язкового юридичного характеру» [11, с. 41]. Важливими напрямками державного будівництва вони вважають удосконалення: інституційного механізму влади; зміну механізму представництва соціальних інтересів, що впливають на прийняття управлінських рішень [11, с. 41]. Г.С. Одінцева також розглядає механізм публічного управління як спосіб розв'язання суперечностей у суспільстві шляхом послідовної реалізації органом управління визначених дій [12, с. 53]. На думку В.Б. Авер'янова, невід'ємними елементами державних механізмів є: система органів виконавчої влади; правові норми, завдяки яким визначається організаційна структура державних інституцій, засади їх функціонування і розвитку [3, с. 48].

Окрім дослідників до механізмів публічного адміністрування додатково включають інструменти впливу на об'єкти управління [5, с. 87]. Кожний конкретний механізм публічного управління реалізується використанням органами державної влади сукупності взаємно узгоджених методів управління [13, с. 168]. У низці робіт акцентується увага на первісності механізмів держави та вторинності утворення сукупності державних інституцій, які виконують завдання і функції держави [14, с. 124].

У тоталітарних державах функціонування механізмів публічного управління підпорядковується єдиній та обов'язковій ідеології. Наприклад, опрацьована в останні роки існування СРСР концепція «Мертва вода» (на початку 2000-х років була програмою однієї з російських політичних партій) передбачала розподіл державної влади за п'ятьма гілками: концептуальною (основне завдання – розпізнавання загроз для суспільства, формування концепції розвитку, головних орієнтирів та цілей діяльності держави); ідеологічною (перетворення концепції розвитку держави в доступну для сприйняття пересічними громадянами форму); виконавчою (реалізація концепції розвитку на підставі традицій (у тексті документу зазначені першими – *примітка автора*) та законодавства); законодавчою (забезпечення реалізації концепції необхідними законами та нормами права); слідчо-судовою (підтримання законності в життєдіяльності суспільства) [15]. Порядок призначення на політичні посади в органі концептуальної влади в зазначеній роботі не визначено. Ймовірно, їх мала узурпувати існуюча на той час партійна еліта.

Марксистська ідеологія також вважалась її послідовниками єдиною, достовірною, справедливо підпорядкованою інтересам класів, які мають виключне право управління державою [16, с. 37]. Майже така сама ситуація має місце в сучасній Росії. Так, в основу діяльності державних інституцій покладена ідеологія «руського миру», плюралізм політичних ідей та думок монополізований партією «Єдина Росія», засоби масової інформації намагаються маніпулювати відомостями в угоду єдиній пануючій державній ідеології; органи виконавчої влади реалізують ідеологічні настанови на шкоду економічних, політичних, соціальних інтересів громадян; здійснюється вибіркоче й ідеологічно забарвлене судочинство в угоду єдиній ідеології, порушуються норми міжнародного права, права і свободи осіб.

Слід зазначити, що об'єктами впливу деструктивної інформації можуть бути як персонал державних органів, так і пересічні особи. Це потребує залучення до процесів забезпечення інформаційної безпеки особистості всіх органів виконавчої, законодавчої, судової влади у взаємодії з інституціями громадянського суспільства та окремими особами.

З урахуванням викладеного комплексний механізм публічного управління інформаційною безпекою особистості має включати: нормативно визначених суб'єктів публічного управління; об'єкти управління (члени суспільства, інформаційні ресурси); нормативно регламентовані методи та інструменти впливу на об'єкти публічного управління, що показано на рис. 1. На відміну від процесів забезпечення інформаційної безпеки держави, він спрямовується на створення реальної можливості для самостійної та адекватної орієнтації особистості в інформаційних потоках джерел, що надають як достовірну, так і свідомо спотворену інформацію.



Рис. 1. Комплексний механізм публічного управління забезпеченням інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки та в її прикордонному секторі

Його основу (див. рис. 1) становлять механізми публічного управління, зокрема, конституційний, правовий, соціально-політичний, соціально-психологічний, економічний, інформаційно-аналітичний механізми та механізм двобічного симетричного діалогу органів державної влади і місцевого самоврядування із суспільством.

Кожен із них включає сукупність нормативно визначених інституцій публічного управління (суб'єкти управління), які використовують нормативно регламентовані та притаманні ним методи публічного управління, інструменти впливу на свідомість та діяльність членів суспільства, а також управління інформаційними ресурсами в інтересах забезпечення інформаційної безпеки особистості (об'єкти управління).

Особливістю діяльності органів державної влади в прикордонному секторі національної безпеки є необхідність узгодження з іншими державами та доведення до своїх громадян: порядку та правил пропуску через державний кордон осіб, транспортних засобів і вантажів; проведення заходів протидії організованій злочинності; здійснення прийому і передачі затриманих осіб; обміну правоохоронною інформацією; порядку отримання від держави правового захисту під час перебування особи за кордоном тощо. Важливим фактором інформаційної безпеки особистості є її обізнаність та розуміння важливості виконання норм чинного законодавства і міжнародних норм права. Саме свідоме дотримання правової поведінки підвищує ефективність захисту прав конкретної особистості як на території власної держави, так і за її межами.

Виконання зазначених заходів поряд із блокуванням деструктивних джерел та протидії поширенню недостовірної інформації має забезпечити розширення уявлень громадян про соціально значущу інформацію. До її складу доцільно включати: концептуальні засади та необхідність конституційного поділу державної влади, запровадження державних механізмів стримувань та противаг з метою недопущення узурпації влади; зміст механізмів публічного управління в демократичному правовому громадському суспільстві; базові підходи щодо неупередженої оцінки результатів діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, ролі громадських інституцій та окремих громадян щодо зміцнення національної і прикордонної безпеки; основні національні та міжнародні норми права; основні права громадянина та людини; відмінності правової поведінки особистості в суспільстві; незворотність відповідальності за протиправну діяльність; основні підходи щодо оцінки джерел повідомлень та інформації; сучасні уявлення про політичну культуру; інформацію про причини, негативні наслідки, способи подолання шкідливих для здоров'я особистості звичок.

Для оцінки ефективності та результативності публічного управління необхідно використовувати індикатори та вимірювати показники стану інформаційної безпеки особистості з метою корегування існуючих та прийняття нових управлінських рішень. Найбільш ефективний зворотній вплив на діяльність суб'єктів управління може

бути досягнутий з використанням рекомендацій міжнародних стандартів ISO серії 9000 щодо постійного вдосконалення якості діяльності та ISO 26000 з питань соціальної відповідальності організацій.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, відмінністю механізмів публічного управління від механізмів державного управління є залучення для виконання функцій держави як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, громадських організацій та окремих громадян. Основу комплексного механізму публічного управління інформаційною безпекою особистості у сфері національної безпеки та її прикордонному секторі становлять національні механізми публічного управління, які мають бути гармонізовані з міжнародними та міждержавними механізмами взаємодії, співпраці та механізмами поширення кращих практик публічного управління.

Механізм публічного управління інформаційною безпекою особистості у сфері національної безпеки та в її прикордонному секторі являє собою спільну діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, які із залученням та сприянням громадських організацій, окремих осіб, притаманними їм нормативно регламентованими методами та інструментами забезпечують адекватне реальності сприйняття людиною соціально значимої інформації з метою захисту конституційного ладу (включаючи механізми стримувань і противаг), суверенітету, територіальної цілісності держави, національних цінностей, дотримання законності, правопорядку, створення умов для всебічного і гармонійного розвитку людини, подолання шкідливих для людини звичок. Його відмінністю можна вважати спрямування на створення для кожної особистості реальної можливості самостійної та адекватної орієнтації в інформаційних потоках від різних за ступенем достовірності джерел.

Напрямом подальших досліджень може бути визначення інструментів, індикаторів, показників забезпечення інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки та її прикордонному секторі.

Список використаних джерел:

1. Про Доктрину інформаційної безпеки України : Указ Президента України від 25.02.2017 р. № 47/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017#Text>
2. Щекин Г.В. Социальная теория и кадровая политика : монография. Киев : МАУП, 2000. 576 с.
3. Авер'янов В.Б. Державне управління : теорія і практика. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
4. Каптерев А.И. Информатизация социокультурного пространства. Москва : ФАИР-ПРЕСС, 2004. 512 с.
5. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В.С. Куйбіда та ін. ; за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
6. Шатіло В.А. Теоретичні проблеми конституційного механізму державної влади : співвідношення організаційних структур та функцій (вітчизняний і світовий досвід) : монографія. Київ : Юридична думка, 2017. 364 с.
7. Малімон В.І., Дівнич В.М. Співвідношення механізмів державного управління й механізмів державної підтримки. *Право і суспільство*. 2015. № 5.2 (2). С. 127–133. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2015_5.2%282%29__24
8. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
9. Механізми реформування і реалізації державної політики протидії злочинності у сфері національної безпеки України : наук.-практ. посіб. / за ред. В.П. Горбуліна. Київ : Євроатлантикінформ, 2006. 268 с.
10. Акімова Л.М. Механізм державного управління забезпеченням економічної безпеки в Україні : монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2018. 323 с.
11. Нижник Н.Р., Мосов С.П. Теоретичні аспекти державного управління : монографія. Чернівці : Технодрук, 2011. 248 с.
12. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / за ред. Г.С. Одінцової, О.Ю. Амосова. Київ : Професіонал, 2008. 285 с.
13. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова та ін. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с.
14. Цвік М.В., Петришин О.В., Авраменко Л.В. Загальна теорія держави і права ; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
15. Мертвая вода. От «социологии» к жизнезачению. Часть I. Историко-философский очерк. URL : http://web.archive.org/web/20100209040514/http://dotu.ru/files/20040622-M_voda_tom-1.zip
16. Недюха М.П. Правова ідеологія українського суспільства : монографія. Київ : МП Леся, 2012. 400 с.

References:

1. Pro Doktrinu informaziinoi bezpeky Ukrainy [About the Doctrine of information security of Ukraine]. Decree of the President of Ukraine from 25.02.2017 № 47/2017. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017#Text>. [in Ukrainian].
2. Shchekin H. V. (2000). Sotsyalnaia teoriia i kadrovaia politika [Social theory and personnel policy], monohrafiya, press MAUP, Kyiv. 576 p. [in Ukrainian].

3. Averianov V.B. (1998). Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka [Public administration: theory and practice], press Yurinkom Inter, Kyiv. 432 p. [in Ukrainian].
4. Kaptelev A. Y. (2004). Ynformatyzatsiia sotsyokulturnogo prostranstva [Informatization of social cultural space], press FAIR-PRESS, Moscow. 512 p. [in Russian].
5. Publichne upravlinnia: terminolohichni slovnyk [Public administration: terminology] / uklad. V. S. Kuibida, M. M. Bilynska, O. M. Petroie ta in. ; za zah. red. V. S. Kuibidy, M. M. Bilynskoi, O. M. Petroie, dictionary, press NADU, Kyiv. 2018. 224 p. [in Ukrainian].
6. Shatilo V. A. (2017). Teoretychni problemy konstytutsiinoho mekhanizmu derzhavnoi vlady: spivvidnoshennia orhanizatsiinykh struktur ta funktsii (vitchizniani i svitivyi dosvid) [Theoretical problems of the constitutional mechanism of state power: the ratio of organizational structures and functions (domestic and world experience)], monohrafiya, press Yurydychna dumka, Kyiv. 364 p. [in Ukrainian].
7. Malimon V. I., Divnych V. M. (2015). Spivvidnoshennia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia i mekhanizmiv derzhavnoipidtrymky [Correlation between public administration mechanisms and state support mechanisms], journal Pravo i suspilstvo [Law and society]. vol. 5.2(2). pp. 127–133. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2015_5.2%282%29__24. [in Ukrainian].
8. Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedic dictionary of public administration] / za red. Yu. V. Kovbasiuka, V. P. Troshchynskoho, Yu. P. Surmina, dictionary, press NADU, Kyiv. 2010. 820 p. [in Ukrainian].
9. Mekhanizmy reformuvannia i realizatsii derzhavnoi polityky protydii zlochynnosti u sferi natsionalnoi bezpeky Ukrainy [Mechanisms for reforming and implementing the state policy to combat crime in the field of national security of Ukraine] / za red. V. P. Horbulina, tutorial, press Yevroatlanykinform, Kyiv. 2006. 268 p. [in Ukrainian].
10. Akimova L. M. (2018). Mekhanizm derzhavnoho upravlinnia zabezpechenniam ekonomichnoi bezpeky v Ukraini [Mechanism of state management of economic security in Ukraine], monohrafiya, press Zentr uchbovoi literatury, Kyiv. 323 p. [in Ukrainian].
11. Nyzhnyk N. R., Mosov S. P. (2011). Teoretychni aspekty derzhavnoho upravlinnia [Theoretical aspects of public administration], monohrafiya, press Технодрук, Chernivtsi. 248 p. [in Ukrainian].
12. Teoriia ta istoriia derzhavnoho upravlinnia [Theory and history of public administration] / za red. H. S. Odintsovoi, O. Yu. Amosova, tutorial, press Profesional, Kyiv. 2008. 285 p. [in Ukrainian].
13. Publichne upravlinnia ta administruvannia v umovakh informatsiinoho suspilstva: vitchyzniani i zarubizhnyi dosvid [Public administration in the information society: domestic and foreign experience] / za zah. red. S. Chernova, V. Voronovoi, V. Bankha, O. Sosnina, P. Zhukauskasa, Y. Vvainkhardt, R. Andriukaitene, monohrafiya, press ZDIA, Zaporizhzhia. 2016. 606 p. [in Ukrainian].
14. Tsvik M. V., Petryshyn O. V., Avramenko L. V. (2009). Zahalna teoriz derzhavy i prava [General theory of state and law] / za red. M. V. Tsvika, O. V. Petryshyna, tutorial, press Pravo, Kharkiv. 584 p. [in Ukrainian].
15. Mertvaia voda. Ot “sotsiologii” k zhiznerecheniiu. Chast I. Istoriko-filosofciy ocherk [Dead water. From “sociology” to life-speech. Part I. Historical and philosophical essay]. URL : http://web.archive.org/web/20100209040514/http://dotu.ru/files/20040622-M_voda_tom-1.zip. [in Russian].
16. Nediukha M. P. (2012). Pravova ideolohiia ukrainskoho suspilstva [Legal ideology of Ukrainian society], monohrafiya, press MP Lesia, Kyiv. 400 p. [in Ukrainian].

Я. В. Мельник, аспірант
кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління
національною безпекою Національної академії
державного управління при Президенті України

ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ПРАВОПОРЯДКУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ

У статті розглянуто напрями, організаційні методи, форми і способи взаємодії органів виконавчої влади у сфері правопорядку на регіональному та місцевому рівнях, які визначають особливість заходів щодо її реалізації.

Особлива увага приділена таким формам взаємодії, як узгодження спільних дій, укладання адміністративних договорів, спільна нормотворча діяльність.

Результати дослідження отримані шляхом використання таких методів: аналізу й синтезу під час дослідження питання здійснення нормотворчості й процесу взаємодії між правоохоронними органами на місцевому та регіональному рівні разом з органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування; методи систематизації та формалізації використані під час дослідження видів адміністративних договорів між правоохоронними органами й органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади.

У результаті дослідження автор дійшов таких висновків. Взаємодія відбувається на рівні нормотворчої діяльності, яка не унормована чинним законодавством, зокрема організаційний його складник. Правоохоронні органи ініціюють взаємодію в питаннях підготовки нормативних актів профілактичної спрямованості, а місцеві ради й органи виконавчої влади є ініціаторами на етапі їх узгодження та експертизи. Існування координаційних структур такої взаємодії й розгалуженої низки координаційно-організаційних заходів є запорукою їх ефективності. Взаємодія породжує адміністративно-процесуальні відносини, які належать до управлінських правовідносин. Адміністративні комісії місцевих виконавчих органів виступають як суб'єкти профілактики адміністративних правопорушень. Специфіка взаємодії ґрунтується на адміністративних договорах, пов'язаних саме зі спільною реалізацією владних повноважень, координацією зусиль для досягнення будь-яких інтегрованих результатів управлінської діяльності. Договори мають цивільно-правову природу, а під час реалізації владних повноважень – ні. Вони стають надзвичайно актуальними в аспекті поглиблення процесу децентралізації в Україні. Правоохоронні органи й органи місцевого самоврядування виступають як рівноправні, організаційно не підпорядковані суб'єкти профілактичної діяльності на місцевому та регіональному рівнях.

Ключові слова: взаємодія органів виконавчої влади у сфері правопорядку, організаційні методи, організаційні форми, правоохоронні органи, адміністративно-запобіжні заходи, адміністративний договір.

Ya. V. Melnyk. Features of the interaction of executive bodies in the field of law protection at the regional and local levels

The general articulation of the issue and its connection with the important research and practice tasks. The article describes the directions, organizational methods, forms and methods of interaction of executive authorities in the field of law and order at the regional and local levels, which determine the peculiarity of measures for its implementation. The low level of cooperation between local law enforcement agencies and local governments and local executive bodies is a major problem that needs to be addressed as soon as possible. This will significantly increase the level of combating crime and delinquency at the local and regional levels.

The analysis of the recent publications regarding the issues this article deals with; identification of parts of the general problem that have not been previously addressed. A significant number of both scientific (K.K. Afanasyev, R.R. Gren, A.M. Kolodiy, V.V. Kopeychikov, S.L. Lysenkov, Yu.S. Nazar, O.I. Ostapenko) and legal sources on the interaction of executive bodies in the field of law and order at the regional and local levels were studied.

Particular attention was paid to such forms of interaction as coordination of joint actions, conclusion of administrative agreements, joint rule-making activities.

The purpose (the objective) of this article. The main aim of article is proposing improved better mechanisms and methodology of interaction of public organizational structures in the issue of ensuring public safety and law and order at the regional and local levels in Ukraine

The key results and the background. The results of the study were obtained by using the following methods: analysis and synthesis in the study of the implementation of rule-making and the process of interaction between law enforcement agencies at the local and regional levels together with the executive and local governments; methods of systematization and formalization were used in the study of types of administrative agreements between law enforcement agencies and local governments and executive authorities.

As a result of the study, the author came to the following conclusions. The interaction takes place at the level of rule-making activity, which is not regulated by the current legislation, in particular its organizational component. Law enforcement agencies initiate cooperation in the preparation of normative acts of preventive orientation, and local councils and executive bodies act as initiators at the stage of their coordination and examination. The existence of coordination structures of such interaction and an extensive

number of coordination and organizational measures is the key to their effectiveness. Interaction gives rise to administrative-procedural relations, which belong to the administrative legal relations. Administrative commissions of local executive bodies act as subjects of prevention of administrative offenses. The specifics of the interaction are based on administrative agreements, which are connected with the joint exercise of power, coordination of efforts to achieve any integrated results of management.

Conclusions and the prospects of the further research. They are becoming extremely relevant in terms of deepening the decentralization process in Ukraine. Law enforcement agencies and local governments act as equal, organizationally non-subordinate subjects of prevention activities at the local and regional levels. This situation requires further study of the all identified problems.

Key words: interaction of executive authorities in the field of law enforcement, organizational methods, organizational forms, law enforcement, administrative and preventive measures, administrative agreements.

Постановка проблеми. Сучасні зміни соціально-економічних і політико-правових відносин в Україні та їх демократизація формують нові умови функціонування правоохоронної системи. Перспективна конституційна й адміністративно-територіальна реформи на фоні євроінтеграційних процесів зумовили суспільну тенденцію посилення захисту прав і свобод громадянина, вимагають чіткого визначення механізму реалізації правоохоронної функції держави на сучасному етапі. Ця соціально-політична тенденція ускладнена тотальною соціально-економічною та політичною кризою, яка диктує нагальну потребу докорінних змін усього комплексу вітчизняних суспільних відносин. Саме цей комплекс суспільних трансформацій в Україні викликав потребу суттєвої зміни парадигми організації правоохоронної діяльності, особливо на регіональному й місцевому рівнях.

Децентралізація влади й управління вимагає нових організаційних підходів, механізмів, форм, методів та організаційних заходів для розвитку взаємодії органів виконавчої влади у сфері правопорядку на регіональному та місцевому рівнях, особливо в аспекті їх взаємодії з органами місцевого самоврядування. Саме для розв'язання цієї проблеми існує необхідність щодо з'ясування наявних особливостей взаємодії цих організаційних структур у питанні забезпечення громадської безпеки та правопорядку на регіональному й місцевому рівнях в Україні.

Автор передусім приділяє увагу питанням взаємодії органів виконавчої влади у сфері правопорядку, а саме: органів внутрішніх справ – територіальним підрозділам Національної поліції України з місцевими органами самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Методологічною основою статті стали сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Системно-аналітичний метод сприяв аналізу сучасних наукових підходів дослідження особливостей взаємодії органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку в умовах децентралізації. Порівняльно-функціональний та аналітичний методи використовувалися при виявленні особливостей взаємодії органів виконавчої влади у сфері правопорядку на регіональному та місцевому рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У статті автор значну увагу приділяє адміністративному праву й адміністративному судочинству, які є правовою базою взаємодії органів виконавчої влади у сфері правопорядку на регіональному та місцевому рівнях (О. Бандурка, Д. Галліган, В. Стефанюк, В. Колпаков, В. Перепелюк, І. Голосніченко, С. Ківалов, О. Остапенко, К. Бугайчук). Визначається особливість взаємодії публічних органів влади у сфері профілактики злочинності (А. Жалинський, О. Андрєєв, О. Остапенко). Досягнути поставленої мети автору допомогли основи теорії управління ОВС (В. Плішкін).

Проблемі особливостей взаємодії органів виконавчої влади у сфері забезпечення правопорядку на регіональному та місцевому рівнях у вітчизняній науковій літературі присвячені праці багатьох вітчизняних науковців. Автор у статті сконцентрував увагу на більш вагомих із них. Зокрема, Р. Грень приділив увагу особливостям взаємодії оперативних підрозділів правоохоронних органів у сфері обігу наркотичних засобів на центральному, регіональному та місцевому рівнях. Ґрунтовною є монографія Ю. Назара стосовно особливостей практичної взаємодії ОВС із місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в профілактиці адміністративних правопорушень. К. Афанасьєв у монографії розглядає адміністративний договір як основний правовий акт взаємодії правоохоронних органів, місцевих і регіональних органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Метою статті є дослідження особливостей організаційних підходів, механізмів, форм, методів і заходів реалізації взаємодії органів виконавчої влади у сфері правопорядку на регіональному та місцевому рівнях в умовах децентралізації публічного управління. Для досягнення мети необхідно виявити наявні механізми та методологію взаємодії публічних організаційних структур у питанні забезпечення громадської безпеки та правопорядку на регіональному й місцевому рівнях в Україні та надати відповідні рекомендації щодо їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Існує декілька напрямів взаємодії органів виконавчої влади у сфері правопорядку на регіональному та місцевому рівнях, які формують її особливості.

Перший із них С.В. взаємодія місцевих ОВС – територіальних підрозділів Національної поліції, із місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування у формі участі підготовки нормативно-правових актів місцевого та регіонального значення. У сучасній науці й державній управлінській практиці недооцінюється важливість цієї форми взаємодії.

«Нормотворчість місцевих органів виконавчої влади (передусім місцевих державних адміністрацій) та органів місцевого самоврядування свідчить, що значна частина їхніх правових актів належить до актів управління, які мають координаційний потенціал, регламентують та уточнюють порядок та особливості взаємодії між учасниками управлінських відносин» [4, с. 121].

«Діяльність ОВС у більшості випадів є безпосереднім об'єктом координаційного впливу у сфері профілактики адміністративних правопорушень, що зумовлює взаємодію територіальних ОВС, які мають виконувати координаційні рішення, з органами місцевого управління у формі «спільної розробки управлінських рішень» [19, с. 510]. ОВС беруть участь у проектно-консультативній роботі, починаючи з етапу підготовки акта управління профілактичною діяльністю або на етапі узгодження проекту, що фіксується у відповідних нормативно-правових актах.

«Нормотворча діяльність на місцевому та регіональному рівні достатньо не врегульована правовими нормами, зокрема потребує вирішення питання визначення суб'єктів ініціювання підготовки проекту нормативно-правового акту. Практична діяльність ОВС свідчить, що переважно вони є ініціаторами підготовки нормативних актів профілактичної спрямованості» [8, с. 79].

Місцеві ради та місцеві державні адміністрації здебільшого ініціюють взаємодію з ОВС на етапі узгодження й експертизи вже підготовленого проекту управлінського рішення. Вагоме значення має приділятися власне управлінським питанням прийняття акта управління, що зумовлюється конкретною ситуацією [6, с. 112]. Порядок подання підготовленого або погодженого з відповідним ОВС проекту правового акта управління до місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування регламентований відповідними нормативно-правовими актами, зокрема в п. п. 56–68 Типового регламенту місцевої державної адміністрації (затверджений Постановою КМ України від 11 грудня 1999 р. № 2263207) [22] і в регламентах відповідних державних адміністрацій. При цьому ОВС співпрацюють із відділами взаємодії з правоохоронними органами, оскільки саме на ці структурні підрозділи апаратів державних адміністрацій покладено завдання розробки проектів рішень керівництва та дорадчих органів облдержадміністрації з правоохоронних питань. Ініціатива прийняття таких рішень у багатьох випадках належить координаційним органам. «Проектно-консультативну роботу ОВС щодо підготовки профілактичних рішень місцевих рад і їх виконавчих органів здійснюють також за допомогою відповідних координаційних органів при виконавчих комітетах або ж за допомогою співпраці з постійними комісіями, депутатськими групами чи окремими депутатами. Особливого значення набуває проектно-консультативна робота ОВС у створенні комплексних програм профілактики злочинності та окремих видів правопорушень чи правопорушень окремих суб'єктів. Зокрема, у багатьох областях і містах активними учасниками підготовки програм профілактики злочинності були штаби органів внутрішніх справ» [15, с. 80–81].

Іншим способом взаємодії в межах адміністративної правотворчості з метою профілактики адміністративних проступків є видання спільних управлінських актів, що в сучасній практиці правоохоронної діяльності недооцінюється, зокрема й профілактичний потенціал узгодження управлінських дій з іншими державними та самоврядними органами. Лише останнім часом ОВС активніше почали використовувати можливості спільної адміністративної правотворчості з неправоохоронними органами.

«Безпосередньо здійснюючи заплановані заходи, працівники ОВС та інших державних і самоврядних органів у багатьох випадках використовували таку форму управління, як правозастосування, у рамках якої відбувається розгляд і вирішення управлінських справ і спорів» [21, с. 95].

Більша частина заходів щодо профілактики адміністративних правопорушень здійснюється в межах правоохоронного правозастосування. «У науці виділяються такі стадії правозастосування:

- установлення юридично значущих фактів і пошук правової норми, яку належить застосовувати до них;
- аналіз вибраної правової норми, який включає перевірку достовірності та правильності тексту, визначення межі дії й тлумачення правової норми;
- вирішення юридичної справи із заключним прийняттям акту застосування норми права». «Профілактичну спрямованість мають усі групи заходів адміністративного примусу. Відповідна взаємодія характеризується й опосередковується адміністративно-процесуальними формами, оскільки комплексне провадження у справах про застосування заходів адміністративного примусу є видом адміністративно-процесуального правозастосовного провадження. Особливістю адміністративно-процесуальних відносин є те, що вони у своєму розвитку породжують низку процесуальних зв'язків» [13, с. 271]. «Адміністративно-процесуальні правовідносини належать до управлінських правовідносин» [18, с. 152]. Науковці-процесуалісти наголошують на взаємодії не як на узгодженій за місцем, часом і засобами спільній діяльності, а як взаємній поведінці суб'єктів [23, с. 69], що виникає внаслідок дії однієї особи й викликає обов'язок іншого суб'єкта здійснювати певні вчинки.

До особливостей взаємодії належить реалізація правоохоронної діяльності через застосування заходів адміністративного попередження (запобігання), адміністративного припинення й адміністративної відповідальності, процесуальною формою якого є комплексне провадження у справах про застосування заходів адміністративного примусу. Серед завдань провадження у справах про адміністративні правопорушення законодавство виділяє

завдання органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, трудових колективів розробляти і здійснювати заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням [15, с. 90].

«Послідовна взаємодія ОВС із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в профілактиці адміністративних деліктів здійснюється, як правило, у випадках, коли працівники міліції порушують та розслідують справу про адміністративне правопорушення, а відповідні посадові особи органів місцевого самоуправління розглядають і виносять рішення у справі.

Здійснення провадження про адміністративні правопорушення регулюється КУпАП, на час видання якого найважливішими серед органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, були адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад і, безпосередньо, виконавчі комітети сільських, селищних рад» [7, с. 122–123]. Адміністративні комісії виступають як суб'єкти профілактики адміністративних правопорушень. Форми їхньої профілактичної діяльності різноманітні: узагальнення та аналіз учинених адміністративних проступків за категоріями справ; виявлення на підставі цієї діяльності умов і причин правопорушень; виступи в засобах масової інформації з роз'ясненням адміністративного законодавства; проведення інших видів виховної роботи [11, с. 20].

Адміністративно-попереджувальні заходи відзначаються певними проявами взаємодії територіальних ОВС із органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Серед цих заходів, які вирізняються особливою профілактичною спрямованістю й потенціалом щодо ефективної взаємодії, виділяється взяття на облік та офіційне застереження осіб про неприпустимість протиправної поведінки, а також обмеження руху транспорту по окремих ділянках вулиць, тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості й об'єкти, огляд вантажу, багажу, транспортних засобів з приводу відповідності їхнім різним вимогам, адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, тощо.

Взаємодія ОВС з органами місцевого самоврядування й місцевими органами виконавчої влади здійснюється також за допомогою укладення адміністративних договорів.

Укладення договору про спільну управлінську діяльність є одним із найбільш перспективних варіантів у сфері державного управління [3, с. 133]. Вони є дієвим і незамінним засобом вирішення низки питань, пов'язаних саме зі спільною реалізацією владних повноважень, координацією зусиль для досягнення будь-яких інтегрованих результатів управлінської діяльності [12, с. 361].

«Скоординоване управління й розвиток обласних і місцевих колективів, узгодження їх різноманітних, іноді протилежних інтересів, можна здійснювати лише за допомогою юридично врегульованого договором співробітництва між радами та іншими організаціями, як підпорядкованими їм, так і ні» [3, с. 171–172]. Такі договори можуть укладатися в різноманітних сферах управлінської діяльності, зокрема у сфері охорони громадського порядку та безпеки. Вони є правовою формою адміністративної діяльності ОВС, у них переважно йдеться про укладення угод на охорону окремих об'єктів, коли вони мають цивільно-правову природу [4, с. 11], а при реалізації владних повноважень – ні.

«У сучасних умовах ОВС та органи місцевого самоврядування виступають як рівноправні, організаційно не підпорядковані суб'єкти профілактики. Саме тому постає питання про необхідність урегулювання їхніх відносин не за допомогою методу «влада-підпорядкування», а за допомогою диспозитивного методу, однією з правових форм якого є укладення адміністративних договорів. Регулювання профілактики адміністративних правопорушень за допомогою диспозитивного методу буде досить ефективним на локальному рівні, коли учасники профілактики розподіляють свої повноваження на період її здійснення» [16, с. 136].

«Доцільність укладення адміністративних договорів про взаємодію між ОВС та місцевими органами виконавчої влади зумовлена об'єктивними процесами децентралізації та деконцентрації державної влади» [15, с. 99]. «Відносини, побудовані на основі автономії, рівноправності й відсутності підлеглості та на узгоджувальній, договірній основі, які починають посідати чільне місце не тільки у правовій системі, а й у державно-правових відносинах» [20, с. 118]. Система суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень досить складна та багатoeлементна. Саме тому узгодження дій суб'єктів за допомогою управлінських актів не завжди ефективне та приводить до необхідного результату. «Укладення адміністративних договорів про взаємодію ОВС з іншими суб'єктами системи профілактики адміністративних правопорушень має свої переваги, які визначаються загальними принципами договірної регулювання відносин, а саме:

- 1) диспозитивність правового регулювання (свобода договірних умов);
- 2) автономія волі сторін (добровільність укладення);
- 3) формально-юридична рівність сторін;
- 4) взаємна відповідальність сторін» [15, с. 99].

Організаційні форми управління профілактикою адміністративних правопорушень належать до сфери практичної діяльності, тобто до вчинення тих або інших управлінських дій з метою профілактичного впливу на адміністративну деліктність, більшість яких здійснюється для профілактики адміністративних правопорушень у межах неправової форми. Як правило, вони не потребують детального правового регламентування, але здійснюються відповідно до наданої компетенції та в межах чинних нормативних актів.

Існують такі організаційні форми взаємодії в профілактиці правопорушень:

- 1) спільне вивчення стану злочинності й інших правопорушень на території обслуговування;
- 2) розроблення й уживання спільних заходів із запобігання злочинам;
- 3) спільні перевірки стану боротьби зі злочинністю на окремих об'єктах;
- 4) спільні виїзди до населених пунктів, навчальних закладів, на підприємства для подання допомоги в запобіганні злочинам;
- 5) підвищення кваліфікації осіб, які здійснюють запобіжну діяльність;
- 6) обговорення результатів вживання заходів із запобігання правопорушенням;
- 7) обмін інформацією, що становить взаємний інтерес [14, с. 231];
- 8) спільна розробка й реалізація регіональних програм профілактики правопорушень;
- 9) координація профілактичної діяльності;
- 10) узгодження планів спільних дій за надзвичайних обставин;
- 11) створення об'єднаних штабів;
- 12) проведення спільних цільових заходів і операцій зі своєрідними алгоритмами комплексного вирішення проблем, які повторюються (цільові операції: «Перехоплення», «Сирена», «Грім», «Хвиля» тощо);
- 13) надання взаємної допомоги в забезпеченні особистої безпеки [2, с. 12–13].

Науковець О. Остапенко поділяє взаємодію органів виконавчої влади у сфері правопорядку на регіональному та місцевому рівнях на організаційний і функціональний блоки. «Організаційний блок складається з:

- виявлення причин та умов адміністративної деліктності;
 - організації профілактики окремих видів деліктів та інших негативних явищ, тісно пов'язаних із правопорушеннями;
 - обліку порушників та осіб з асоціальною поведінкою та організації щодо них профілактичного впливу – відповідають етапу підготовки до прийняття управлінського рішення.
- Виконавчому рівню профілактичного впливу відповідає функціональний блок, який складається з:
- рейдів і спеціальних операцій, що проводяться силами органів поліції та громадськості щодо вилучення порушників із громадських місць;
 - доповідей, лекцій, звітів, індивідуальних і групових бесід з питань недопущення вчинення протиправних дій;
 - проведення зборів, сходів за місцем роботи й проживання населення з розглядом адміністративних деліктів;
 - правової пропаганди зі зміцнення правопорядку з використанням періодичних видань, радіо й телебачення;
 - направлення інформації на адресу державних органів і громадських організацій, виробничих колективів різної форми власності, яка сприяє виявленню та усуненню причин та умов адміністративних деліктів;
 - шефства, наставництва й залучення до суспільно корисних занять осіб, щодо яких здійснюється профілактика» [17, с. 253].

«Практика діяльності координаційних органів дає можливість об'єднати зусилля суб'єктів профілактики, які мають різну компетенцію. Позитивним є й об'єднання зусиль і вироблення узгоджених позицій на добровільних засадах, шляхом спільного обговорення проблеми, а не за вказівкою. Координаційні органи достатньо динамічні, спроможні адекватно реагувати на найменші зміни зовнішнього середовища. Їх можна швидко створювати, реорганізовувати, ліквідовувати, адже немає труднощів, пов'язаних з переміщенням кадрів» [9, с. 96].

«При органах місцевого самоврядування та місцевих державних адміністраціях створено декілька координаційних органів, до складу яких входять представники ОВС і які здійснюють координацію зусиль у профілактиці адміністративних правопорушень. До таких органів, зокрема, належать Координаційні ради з питань суспільно-небезпечних залежностей та груп ризику громадян, Координаційні ради з питань соціального і правового захисту неповнолітніх та запобігання правопорушенням у їхньому середовищі, робочі групи зі сприяння реалізації Програми скоординованих дій правоохоронних і контрольних органів щодо боротьби з незаконним виробництвом, поширенням і реалізацією аудіо- й відеопродукції, компакт-дисків та інших об'єктів інтелектуальної власності, міжвідомчі координаційно-методичні ради з правової освіти населення» [15, с. 111].

Характерною формою спільних організаційних заходів для прийняття узгодженого управлінського рішення є проведення координаційних нарад для узгодження дій суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень, які проводяться за ініціативою будь-якого із суб'єктів. Таку форму узгодження використовують місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та прокуратури. «Прокуратура організовує координаційні наради переважно для узгодження дій правоохоронних органів у боротьбі з окремими видами злочинів, а не з адміністративними правопорушеннями. ОВС організовують такі наради для узгодження дій з іншими органами виконавчої влади та правоохоронними громадськими формуваннями. Для участі в координаційних нарадах можуть запрошуватися керівники чи представники інших суб'єктів та учасників профілактичної діяльності» [5 с. 177], інші працівники правоохоронних органів, керівники місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, органів військового управління, контрольних органів, посадові особи, які можуть

брати участь в обговоренні питань, що розглядаються. Для врахування громадської думки й висвітлення прийнятих рішень на нараду можуть запрошуватися представники громадських об'єднань і ЗМІ. Належно оформлені рішення координаційної наради є обов'язковими для виконання органами та установами, що беруть участь у профілактичній діяльності. На виконання їхніх постанов керівники органів у межах своїх повноважень і прийнятого спільного рішення можуть видавати накази, указівки, розпорядження.

Територіальні органи внутрішніх справ проводять спільні профілактичні рейди та перевірки з різними місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, які здійснювалися разом із представниками управлінь освіти та науки державних адміністрацій, відділів освіти міськвиконкомів, служб у справах дітей обласних державних адміністрацій і міськвиконкомів

Вагомий профілактичний потенціал мають організаційні заходи, спрямовані на правове виховання й освіту населення. Ефективність заходів загального адміністративно-правового запобігання залежить від ступеня та якості інформування про адміністративне законодавство [17, с. 250]. Взаємодія ОВС у цій діяльності з іншими суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень здійснюється через участь у засіданнях міжвідомчих координаційно-методичних рад з правової освіти населення, через спільні виступи в засобах масової інформації, трудових колективах, навчальних закладах тощо.

Організаційні форми взаємодії дають прийняти ефективне узгоджене управлінське рішення та здійснювати заходи щодо його реалізації. Поряд із цим актуальним залишається питання вирішення таких проблем:

- вибір і пошук таких організаційних форм взаємодії, які б створювали умови для повної реалізації можливостей суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень;

- підвищення ефективності наявних організаційних форм взаємодії територіальних ОВС із місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в профілактиці адміністративних правопорушень.

Процес управління не завершується прийняттям рішення без його ефективного виконання. Крім того, узгоджене управлінське рішення має ґрунтуватися на реальних можливостях взаємодіючих суб'єктів профілактики. Потрібно активніше запроваджувати нові організаційні форми взаємодії суб'єктів профілактики, зокрема нові методи навчання учасників профілактичного процесу.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, акцентуємо увагу на особливостях взаємодії органів виконавчої влади у сфері правопорядку на регіональному й місцевому рівнях в Україні:

1. Взаємодія відбувається на рівні нормотворчої діяльності, яка не унормована чинним законодавством, зокрема організаційний його складник.

2. ОВС ініціюють взаємодію в питаннях підготовки нормативних актів профілактичної спрямованості, а місцеві ради й виконавчі органи влади є ініціаторами на етапі їх узгодження та експертизи.

3. Існування координаційних структур такої взаємодії й розгалуженої низки координаційно-організаційних заходів.

4. Взаємодія породжує адміністративно-процесуальні відносини, які належать до управлінських правовідносин.

5. Адміністративні комісії місцевих органів виконавчої влади виступають як суб'єкти профілактики адміністративних правопорушень.

6. Особливість взаємодії ґрунтується на адміністративних договорах, пов'язаних саме зі спільною реалізацією владних повноважень, координацією зусиль для досягнення будь-яких інтегрованих результатів управлінської діяльності. Договори мають цивільно-правову природу, а під час реалізації владних повноважень – ні. Вони стають надзвичайно актуальними в аспекті поглиблення процесу децентралізації в Україні.

7. Іншою особливістю є те, що ОВС та органи місцевого самоврядування виступають як рівноправні, організаційно не підпорядковані суб'єкти профілактичної діяльності.

У зв'язку з окресленими сучасними особливостями взаємодії органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку на регіональному та місцевому рівнях в Україні потрібно відмітити проблемну тенденцію в цій сфері, зумовлену складнощами адміністративно-територіальної реформи в Україні, яка гальмується як на центральному управлінському рівні, так і на місцевому та регіональному рівнях. Гальмування децентралізаційних процесів, які не отримують своїх чітко окреслених перспектив, руйнують позитивні риси особливостей взаємодії органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку на регіональному та місцевому рівнях, що привносить хаос стосовно забезпечення правопорядку в суспільстві, особливо на місцевому рівні, руйнують чітку управлінську систему реалізації правоохоронної функції держави.

Список використаних джерел:

1. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. проф. О.М. Бандурки. Харків : Еспада, 2000. 356 с.

2. Андрєєва О.Б. Діяльність органів внутрішніх справ по профілактиці правопорушень в сучасних умовах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків : Університет внутрішніх справ, 1999. 17 с.

3. Афанасьев К.К. Административные договоры: реалии та перспективы : монография. Луганськ, 2004. 320 с.
4. Бандурка О.М. Административный процесс : підручник. Київ, 2001. 336 с.
5. Бугайчук К.Л. Административні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.0.07. Харків, 2002. 243 с.
6. Галлиган Д.В. Полянский, Старилов Ю. Административное право: история развития и основные современные концепции. Москва : Юристъ, 2002. 410 с.
7. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Административный процесс : навчальний посібник. Київ : ГАН, 2003. 256 с.
8. Грень Р.Р. Взаємодія оперативних підрозділів правоохоронних органів України у протидії злочинам у сфері обігу наркотичних засобів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Вип. 38 (2). С. 99–102.
9. Жалинский А.Э., Костицкий М.В. Эффективность профилактики преступлений и криминологическая информация. Львов, 1980. 212 с.
10. Загальна теорія держави і права / за ред. В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком, 1997. 320 с.
11. Каюмов Р.К. Административные комиссии исполкомов местных советов депутатов трудящихся и их роль в предупреждении правонарушений : лекция. Ташкент, 1974. 47 с.
12. Ківалов С.В. Основні завдання реформування адміністративного права. *Актуальні проблеми держави та права*. 2001. № 11. С. 350–355.
13. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. Київ, 2003. 544 с.
14. Курс кримінології: Особлива частина : підручник : у 2 кн. / за заг. ред. О.М. Джужи. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 480 с.
15. Назар Ю.С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень : монографія. Львів, 2012. 160 с.
16. Остапенко О. Методи як засоби регулювання профілактики адміністративних правопорушень. *Вісник Львівського інституту внутрішніх справ*. 2002. № 2. С. 133–137.
17. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. Львів, 1995. 312 с.
18. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина : навчальний посібник. Чернівці, 2003. 367 с.
19. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник. Київ, 1999. 702 с.
20. Резніченко В. Договір у системі джерел конституційного права України. Одеса, 1999. 136 с.
21. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес : монографія. Харків, 2003. 464 с.
22. Типовий регламент місцевої державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 № 2263. *Офіційний вісник України*. 1999. № 50.
23. Штефан М.Й. Цивільний процес. 2-ге вид., перероб. та доп. Київ, 2001. 696 с.

References:

1. Edited by prof. O.M. Bandurka. (2000), *Administrativna diyalnist. Osoblyva chastyna : pidruchnyk* [Administrative activities. Part special: textbook]. Publishing House of the University of Internal Affairs of Ukraine; "Espada". 356 p. [Ukraine].
2. Andreeva O.B. (1999) *Dialnist orhaniv vnutrishnikh sprav po profilaktytsi pravoporushen v suchasnykh umovakh* [Activity of law-enforcement bodies on prevention of offenses in modern conditions] Ph.D thesis: 12.00.07 "Administrative law and process; finance law; information law" O.B. Andreeva; University of Internal Affairs. Kharkov, 17 p. [Ukraine].
3. Afanasyev K.K. (2001) *Administrativni dohovory: realii ta perspektyvy : monohrafiia* [Administrative agreements: realities and prospects: Ministry of Internal Affairs of Ukraine] Lugansk. acad. internal affairs them. 10th anniversary of Ukraine's independence. Lugansk: RVV LAVS, 320 p. [Ukraine].
4. O.M. Bandurka, M.M. Tishchenko. (2004), *Administrativnyi protses : pidruchnyk* [Administrative process: a textbook for higher education] Kyiv, Litera, 336 p. [Ukraine].
5. Bugaychuk K.L. (2002), *Administrativni prostupky: sutnist ta orhanizatsiino-pravovi zakhody yikh profilaktyky* [Administrative delicts: the essence and organizational and legal measures for their prevention] Ph.D in law thesis: special. 12.00.07. Kharkiv, 2002, 243 p. [Ukraine].
6. D. Galligan, V. Polyansky, Yu. Starilov. (2002), *Admynistrativnoe pravo : istoriya razvytyia y osnovnye sovremennye kontseptsyy* [Administrative law: the history of development and basic modern concepts]. Moscow, Jurist, 410 p. [Russia].
7. Golosnichenko I.P. (2003), *Administrativnyi protses: navch. Posibnyk* [Administrative process: textbook. Manual]. Kyiv, GAN, 256 p. [Ukraine].
8. Gren R.R. (2016), *Vzaiemodiia operativnykh pidrozdiliv pravookhoronnykh orhaniv Ukrainy u protyddi zlochynam u sferi obihu narkotychnykh zasobiv* [Interaction of operative divisions of law enforcement bodies of Ukraine

in counteraction to crimes in the sphere of drug trafficking]. Scientific Bulletin of Uzhhorod National University. Law series. № 38 (2). Pp. 99–102. [Ukraine].

9. Zhalinsky A.E. (1980), *Effektyvnist profylaktyky prestuplenyi y kryminolohycheskaia informatsiya* [The effectiveness of crime prevention and criminological information]. Lviv, Higher school; Publishing house near Lviv. University, 212 p. [Ukraine].

10. A.M. Kolodiy, V.V. Kopeychikov, S.L. Lysenkov. (1997), *Zahalna teoriia derzhavy i prava* [General theory of state and law]. Kyiv, Yurinkom, 320 p. [Ukraine].

11. Kayumov R.K. (1974) *Admynystratyvnye komysyy ispolkomov mestnykh sovetov deputatov trudiashchykh s ikh rol v preduprezhdenii pravonarusheniy: lektsiya* [Administrative commissions of executive committees of local councils of workers' deputies and their role in preventing offenses], Tashkent, 47 p. [Russia].

12. Kivalov S.V. (2001), *Osnovni zavdannia reformuvannia administratyvnoho prava*. [The main tasks of administrative law reform]. *Aktualni problemy derzhavy ta prava* [Current issues of state and law], № 11, pp. 350–355. [Ukraine].

13. Kolpakov V.K. (2003), *Administrativne pravo Ukrainy: pidruchnyk* [Administrative law of Ukraine: textbook]. Kyiv, YurinkomInter, 544 p. [Ukraine].

14. M.V. Kornienko, B.V. Romanyuk, I.M. Melnyk (2001), *Kurs kryminolohii: Osoblyva chastyna : pidruchnyk* [Criminology course: Special part]. Kyiv, Yurinkom Inter, 480 p. [Ukraine].

15. Nazar Yu.S. (2012), *Vzaimodiia orhaniv vnutrishnikh sprav iz mistsevymy orhanamy vykonavchoi vlady ta orhanamy mistsevoho samovriaduvannia u profilaktytsi administratyvnykh pravoporushen : monohrafiia* [Interaction of internal affairs bodies with local executive authorities and local self-government bodies in the prevention of administrative offenses: a monograph] Lviv, Lviv State University of Internal Affairs, 160 p. [Ukraine].

16. Ostapenko O.I. (2002), *Metody yak zasoby rehuliuвання profilaktyky administratyvnykh pravoporushen* [Methods as a means of regulating the prevention of administrative offenses] *Visnyk Lvivskoho instytutu vnutrishnikh sprav* [Visnyk of Lviv Institute of Internal Affairs], № 2, pp. 133–137. [Ukraine].

17. Ostapenko O.I. (1999), *Administrativna deliktologhiia: sotsialno-pravovyi fenomen i problemy rozvytku* [Administrative delictology: socio-legal phenomenon and problems of development], Lviv, Lviv Institute of Internal Affairs, 312 p. [Ukraine].

18. Perepelyuk V.G. (2003), *Administrativnyi protses. Zahalna chastyna : navch. posibnyk* [Administrative process. General part: textbook. Manual] Chernivtsi, Ruta, 367 p. [Ukraine].

19. Plishkin V.M. (1999), *Teoriia upravlinnia orhanamy vnutrishnikh sprav : pidruchnyk* [Theory of management of internal affairs bodies: textbook], Kyiv, NAIAU, 702 p. [Ukraine].

20. Reznichenko V. (1999), *Dohovir u systemi dzherel konstytutsiinoho prava Ukrainy* [Agreement in the system of sources of constitutional law of Ukraine], Odesa, AstroPrint, 136 p. [Ukraine].

21. Stefanyuk V.S. (2003) *Sudovy administrativnyi protses : monohrafiia* [Judicial administrative process: monograph] Kharkiv, Firm «Consum», 464 p. [Ukraine].

22. *Typovi rehlement mistsevoi derzhavnoi administratsii* (1999), [Standard regulations of local state administration], resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 11.12.1999 № 2263, *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy* [Official Visnyk of Ukraine], № 50. [Ukraine].

23. Stefan M.J. (2001), *Tsyvilnyi protses* [Civil process]. 2nd ed, Kyiv, Publishing House «In Law», 696 p. [Ukraine].

Д. Г. Ткачук, аспірант
кафедри соціальної і гуманітарної політики
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ЗАЛУЧЕННЯ ЕТНІЧНИХ СПІЛЬНОТ ДО ФОРМУВАННЯ Й РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕТНОПОЛІТИКИ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА ТА МОЖЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ТАКОГО ДОСВІДУ НА ПРАКТИЦІ В УКРАЇНІ

Польща – чи не єдина країна в Східній Європі, чия культурна політика щодо національних та етнічних меншин, що становлять її населення, за останнє століття пройшла такий дивовижний, складний шлях різких коливань між крайнощами вибору моделі соціальної системи: від багатонаціональної моделі (у широкому діапазоні мовної, релігійної, регіональної та місцевої диференціації) до моделі однонаціонального типу (відповідно до суворої максими, проголошеної ідеологами сусідньої країни із заходу з категоричною формулою «Ein Land – ein Volk (Одна країна – одна нація, одна національність)»). Польський досвід заслуговує на ретельний аналіз як для того, щоб не повторювати трагічні помилки, так і для того, щоб озброїтися стандартами гуманізму та інструментами досягнення громадянської згоди й етнокультурної поліфонії, розробленими польською практикою та правовою системою. Система державних гарантій свободи поглядів і соціальних привілеїв поширювалася на представників численних етнічних груп. Різні привілеї – від елементарних (нижчі ціни на землю та будівельні матеріали) до найвищих, такі як надання дворянського титулу, користувалися найманцями військової служби (переважно татарами, створюючи в польській армії сильні кавалерійські загони, а згодом систематично доповнюючи своїх офіцерів своїми представниками); поселення досвідчених фермерів і колоністів у безлюдні землі (наприклад, чехи, німці в багатьох регіонах Польщі); фахівці, необхідні для розвитку деяких ремесел, торгівлі, більш важливих напрямів східної дипломатії, фінансового бізнесу (вірмени, євреї) та інших меншин, які тривалий час формували привілейовані групи буржуазії в польському суспільстві. Звичайно, у цій довгій історії були й інші темні сторони та драматичні моменти: конфлікти, конкуренція, порушення прав малих національностей, погроми, інтенсивна асиміляція (полонізація) меншин (зокрема литовців, українців і білорусів, що особливо яскраво виявилось серед освіченої шляхетської еліти), експансія на чужі землі. Однак ці явища мали місце в усій середньовічній і капіталістичній епохах Європи, Польща не була винятком у цьому стосунку. Що стосується позитивної дискримінації, пропонування меншинам більших прав і можливостей для їхнього культурного та соціального розвитку, ніж ті, що вони мали на батьківщині та в Польщі, у певних верствах – самих поляків, було винятковим явищем, яке відрізняло Польщу в європейському контексті.

Ключові слова: *етнос, нація, етнічність.*

D. H. Tkachuk. Involving ethnic communities in the formation and implementation of state ethno-politics in the Republic of Poland and the possibility of applying such experience in practice in Ukraine

Poland is almost the only country in Eastern Europe whose cultural policy towards the national and ethnic minorities that make up its population has gone through such an amazing, difficult path of sharp fluctuations between the extremes of choosing a social system model: from a multinational model (in a wide range of languages), religious, regional and local differentiation) to a model of single-ethnic type (according to the strict maxim proclaimed by the ideologues of the neighboring country from the west with the categorical formula “Ein Land – ein Volk (One country – one nation, one nationality)”, which by force of extremes and contrasts, the Polish experience deserves careful analysis both in order not to repeat tragic mistakes and in order to arm itself with the standards of humanism and tools for achieving civil consent and ethnocultural polyphony, developed by Polish practice and legal system. The system of state guarantees of freedom of opinion and social privileges applied to representatives of the number ethnic groups. Various privileges – from elementary (lower prices for land and building materials) to the highest, such as granting the title of nobleman, enjoyed mercenaries of military service (mostly Tatars, creating strong cavalry units in the Polish army, and later systematically supplementing their officers with their representatives); settlement of experienced farmers and colonists in uninhabited lands (for example, Czechs, Germans in many regions of Poland); specialists needed for the development of certain crafts, trade, more important areas of Eastern diplomacy, financial business (Armenians, Jews) and other minorities, which for a long time formed the privileged groups of the bourgeoisie in Polish society. Of course, there were other dark sides and dramatic moments in this long history: conflicts, competition, violations of the rights of small nationalities, pogroms, intensive assimilation (polonization) of minorities (including Lithuanians, Ukrainians and Belarusians, which was especially evident among the educated gentry elite), expansion into foreign lands. However, these phenomena took place throughout the medieval and capitalist epochs of Europe, and Poland was no exception. In terms of positive discrimination, offering minorities greater rights and opportunities for their cultural and social development than those in their home countries and in Poland – in certain strata – the Poles themselves, was an exceptional phenomenon that distinguished Poland in the European context.

Key words: *ethnos, nation, ethnicity.*

Постановка проблеми. Демократизація політичного життя та притаманні йому правові зміни докорінно змінили становище національних меншин. Вони створили перспективи для розвитку не тільки культури, а й національної ідентичності, дали змогу більш повною мірою брати участь у політичному та суспільному житті. Відбувся повний відступ від образу етнічно однорідного суспільства. Національні меншини та організації, що їх представляють, були прийняті як окремі суб'єкти соціального й політичного життя, а їхні члени отримали право вільно виражати та позначати свою етнічну належність у публічному просторі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концептуальні засади етнополітики знайшли місце в дослідженнях таких зарубіжних авторів: Г. Ван Амерсфорта, М. Вебера, Ф. Гекманна, Д. Жуто-Лі, Ф. Капоторті, В. Кімлічки, О. Клайнеберга, Е. Сміта, Д. Турка, Р. Шермергорна та ін. Ці автори займалися здебільшого теоретичними розробками цивілізаційного розвитку та засад етнонаціональної політики. Ю. Бромлей, Л. Гумільов, Л. Карапетян, В. Козлов, Л. Савінов, С. Пунжин, Н. Чебоксаров займалися розробками щодо різних складників етносуспільного розвитку.

Українські науковці активно вивчають етнонаціональні механізми державного регулювання міжнаціональних відносин, у тому числі в Україні. Зокрема, потрібно виділити таких вітчизняних учених: О. Антонюка, Ю. Куца, О. Майбороди, О. Малиновської, Г. Луцишина, І. Попова, М. Сичова, А. Михненка, В. Трощинського та ін. О. Майборода займався дослідженням принципу системності в управлінні етнонаціональною сферою. В. Трощинський, К. Галушко, О. Малиновська, А. Попок досліджували етнонаціональну структуру українського суспільства, акцентуючи увагу на етнічній динаміці суспільства. В. Євтух вивчав проблеми міжетнічної інтеграції.

Метою статті є розгляд та аналіз основних напрямів розвитку етностатусної політики Республіки Польща у формі залучення етнічних спільнот до формування та реалізації державної етнополітики з метою можливостей застосування згаданих моделей на практиці в Україні.

Виклад основного матеріалу. Після Другої світової війни політика польської держави щодо етнічних спільнот непольських національностей, що населяли її, була обмежувальною й поступовою, характеризувалася прагненням до асиміляції шляхом спроб ліквідації скупчень меншин, переселення, дискримінації, контролю над соціальною та культурною діяльністю та ізоляції від материнських держав. Хоча інтенсивність, форми й прояви цієї діяльності різнилися в різні періоди Народної Республіки Польща, протягом декількох десятиріч головною метою національної політики польської влади було створення моноетнічного суспільства, суспільства без етнічних спільнот. Одним із наслідків такого типу політики було вилучення наявності національних та етнічних спільнот із публічного простору, витіснення його у сферу приватного життя, хоча влада там також не відмовлялася від контролю й нагляду. Присутність непольських громад у житті була практично повністю ліквідована [13, с. 54].

Прогресуючий організаційний плюралізм і велика кількість національних асоціацій, створених окремими меншинами, часто є для них фінансовою та організаційною проблемою. Як правило, це наслідок територіального розповсюдження окремих етнічних спільнот, а також політичних, ідеологічних і генераційних розбіжностей, часто підкріплених особистим небажанням. Певною мірою організаційний плюралізм є природним, позитивним і навіть необхідним фактором, що ілюструє внутрішнє різноманіття окремих етнічних спільнот, що є нормальним для демократії, або різноманітність цілей, заради яких були створені асоціації. Зрештою, конкуренція та діяльність окремих груп активістів, спричинені плюралізмом, часто позитивно вигідні групам етнічних спільнот. Однак це також може призвести до глибоких розбіжностей, взаємного відвернення, поділу культурних подій та особистих конфліктів. Окремі організації принципово відрізняються між собою за обсягом своєї діяльності [1, с. 56].

На додаток до великих загальнонаціональних асоціацій з розгалуженими місцевими структурами та великою кількістю членів, які є справжніми представниками своїх національностей, існує значно більша група місцевих асоціацій, яка складається лише з десятка або декількох десятків членів, діяльність яких обмежена епізодичними ініціативами або є лише декларативною. Головною метою діяльності основних національних асоціацій є підтримка національної та культурної ідентичності й самобутності власних громад, а найважливіші постулати щодо польської центральної та місцевої влади стосуються реалізації положень Закону про національні й етнічні меншини та регіональну мову, більшої фінансової та організаційної підтримки культурної та освітньої діяльності й захисту національної, історичної та культурної спадщини окремих меншин. Діяльність національних організацій також має дуже значний і багаторазовий вплив на консолідацію присутності меншин у громадському просторі Польщі.

Демократизація політичного життя та притаманні йому правові зміни докорінно змінили становище етнічних спільнот. Вони створили перспективи для розвитку не тільки культури, а й національної ідентичності, дали змогу більш повною мірою брати участь у політичному та суспільному житті [10, с. 304]. Відбувся повний відступ від образу етнічно однорідного суспільства. Етнічні спільноти й організації, що їх представляють, були прийняті як окремі суб'єкти суспільно-політичного життя, а їхні представники отримали право вільно виражати та позначати свою етнічну належність у публічному просторі. Польське законодавство забороняє дискримінацію та захищає всі національності, які проживають на території Республіки Польща. Однак у результаті прийняття у 2005 році Закону про національні та етнічні меншини та регіональну мову 14 громад меншин отримали

юридичні привілеї: білоруси, чехи, литовці, німці, вірмени, росіяни, словаки, українці, євреї, караїми, Лемки, роми, татари та кашуби, які розмовляють регіональною мовою. Незважаючи на схожість прав і привілеїв для всіх спільнот, згаданих у Законі, їх практичне використання окремими етнічними спільнотами дуже різне, реальність останніх років чітко показує, що привілеї, гарантовані законом, найбільш здатні – або бажають – використовувати німецькі, кашубські та литовські громади. Цьому, безумовно, сприяє порівняно велика кількість німців і кашубів, а також дуже сильна територіальна концентрація всіх трьох громад [13, с. 115]. Однак цих умов недостатньо, оскільки кількість і територіальність – це також особливості білорусів, які, крім релігійної сфери, лише незначною мірою, крім релігійної сфери, наявні в публічному просторі південно-східного Підляшся. З іншого боку, сілезійці – єдина громада, яка через свої розміри й територіальну концентрацію може суттєво скористатися цим видом привілеїв, закріпленим у польському законодавстві, не має такої можливості через їх пропуск у положеннях закону [10, с. 458]. Протягом десятиліть непольські національності не могли вільно функціонувати політичні та правові обмеження. В останні десятиліття ці бар'єри зняті.

Отже, для подальшої активізації присутності національних та етнічних спільнот у польському громадському просторі вирішальним фактором буде їхня діяльність, особливо керівників організацій і місцевих громад (наприклад, використання привілеїв двомовних кабінетів, вимагання двомовних назв місць, відправлення дітей до шкіл з мовою меншини як уроків, культурної та соціальної діяльності, голосування на місцевих і національних виборах за списки національних меншин). Найбільшою загрозою для подальшої інституціоналізації та візуальної присутності етнічних спільнот на польському просторі державної етнополітики є байдужість представників меншин до їхніх національних справ і пов'язана з цим прогресивна асиміляція, а також зростаючий страх непольських громад проти зростаючого націоналізму частини польського суспільства.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Спираючись на вищезначене, можемо стверджувати, що в політичній історії Польщі накопичено значний досвід залучення етнічних спільнот до формування та реалізації державної етнополітики – від прогресуючого організаційного прагматичного плюралізму польської влади до консенсусних вирішень спільних проблем у рамках особистого бажання до створення асоціацій і безпосередньої участі у формуванні етнополітики країни.

Для запобігання створенню кризових ситуацій в Україні з перспективою подальшої модернізації етнічної політики варто звернути безпосередню увагу на зарубіжний досвід надання етнічним об'єднанням більшої самостійності в питаннях організації інтеграції участі в політичному та суспільному житті. Широке повноваження, які необхідно імплементувати етнічним об'єднанням у формі їх безпосереднього залучення до формування та реалізації державної етнополітики, створять дуже значний і багаторазовий вплив на консолідацію меншин у громадському просторі країни. Демократизація політичного життя й указані правові зміни можуть докорінно покращити становище національних меншин. Вони створять перспективи для розвитку не тільки культури, а й національної ідентичності, дадуть змогу більш повною мірою брати участь у політичному та суспільному житті. Спираючись на зарубіжний досвід, під час його реалізації на практиці в Україні національні меншини й організації, що їх представляють, будуть прийняті не лише як окремі суб'єкти суспільно-політичного життя, а їхні представники отримають ще більше можливостей вільно виражати та позначати свою етнічну належність у публічному просторі.

Список використаних джерел:

1. Бурдяк В.І. Конфліктогенні проблеми в розвитку міжнаціональних відносин суспільства. Rzeszów : Bonusiak, 2002. 339 с.
2. Євтух В.Б. Проблеми етнонаціонального розвитку: український і світовий контексти. Київ : Стило, 2001. 205 с.
3. Кресіна І.О. Українська національна свідомість і сучасні політичні процеси (етнополітологічний аналіз). Київ : Вища школа, 1998. 392 с.
4. Куц Ю. Етнополітичні державотворчі процеси в Україні : управлінський аспект. Харків : Магістр, 2002. 204 с.
5. Липчук О.І. Інституційні засади реалізації прав етнонаціональних меншин в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича. Чернівці, 2009. 23 с.
6. Римаренко Ю.І. Національний розвій України: проблеми і перспективи. Київ : Юрінком, 1995. 272 с.
7. Муляр В.І. Політологія. Житомир : ЖДТУ, 1999. URL: <http://eztuir.ztu.edu.ua/>.
8. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. New York : ICERD, 1966. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_105.
9. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР). Київ : БРУ, 1973. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/995_043.
10. Budyta-Budzyńska A. Socjologia narodu i konfliktów etnicznych. Warszawa : Bosak LTD, 2010. 512 с.
11. Chałupczak H., Browarek T. Mniejszości narodowe w Polsce w latach 1918–1995. Lublin : Omegalul, 1998. 340 с.

12. Dudra S., Nitschke B. *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce po II wojnie światowej*. Kraków : Statek, 2010. 228 c.

13. Dudra S., Nitschke B. *Stowarzyszenia mniejszości narodowych, etnicznych i postulowanych w Polsce po II wojnie światowej*. Kraków : Legionów, 2013. 410 c.

14. GUS. *Wyznania religijne. Stowarzyszenia narodowościowe i etniczne w Polsce 2009–2011*. Warszawa : Syrena, 2013. 244 c. URL: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rzeczypospolitej-polskiej-2013,2,8.html>.

References:

1. Burdiak V. I. (2002), *Konfliktohenni problemy v rozvytku mizhnatsionalnykh vidnosyn suspilstva* [Conflictogenic problems in the development of interethnic relations of society], Rzeszow, 339 p. [in Polish].

2. Yevtukh V. B. (2001), *Problemy etnonatsionalnoho rozvytku: ukraïnskyi i svitovyi konteksty* [Problems of ethno-national development: Ukrainian and world contexts], Press Stylos, Kyiv, 205 p. [in Ukrainian].

3. Kresina I. O. (1998), *Ukrainska natsionalna svidomist i suchasni politychni protsesy (etnopolitohichnyi analiz)* [Ukrainian national consciousness and modern political processes (ethnopolitical analysis)], Press Vyscha shkola, Kyiv, 392 p. [in Ukrainian].

4. Kuts Yu. (2002), *Etнопolitychni derzhavotvorchi protsesy v Ukraini : upravlinskyi aspekt* [Ethnopolitical state-building processes in Ukraine: managerial aspect], Press Mahistr, Kharkiv, 204 p. [in Ukrainian].

5. Lypchuk O. I. (2009), *Instytutsiini zasady realizatsii prav etnonatsionalnykh menshyn v Ukraini* [Institutional principles of realization of the rights of ethno-national minorities in Ukraine], Ph.D thesis: 23.00.02 “Political institutions and processes”, press Chernih. nats. tekhnol. un-t, Chernihiv, 23 p. [in Ukrainian].

6. Rymarenko Yu. I. (1995), *Natsionalnyi rozvii Ukrainy: problemy i perspektyvy* [National development of Ukraine: problems and prospects], Press Yuryнком, Kyiv, 272 p. [in Ukrainian].

7. Muliar V. I. (1999), *Politolohiia* [Politicalology], official site. URL: <http://eztuir.ztu.edu.ua/> [in Ukrainian].

8. ICERD (1966), *Mizhnarodna konventsiiia pro likvidatsiiu vsikh form rasovoi dyskryminatsii* [International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination], official site. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_105 [in Ukrainian].

9. Supreme Soviet of the Ukrainian SSR (1973) *Mizhnarodnyi pakt pro hromadianski i politychni prava (Mizhnarodnyi pakt ratyfikovano Ukazom Prezydii Verkhovnoi Rady Ukraïnskoï RSR)* [International Covenant on Civil and Political Rights (International Covenant ratified by the Decree of the Presidium of the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR)], official site. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/995_043 [in Ukrainian].

10. Budyta-Budzynska A. (2010), *Socjologia narodu i konfliktow etnicznych* [Sociology of the nation and ethnic conflicts], Press Bosak LTD, Warsaw, 512 p. [in Polish].

11. Chalupczak H. and Browarek T. (1998), *Mniejszosci narodowe w Polsce w latach 1918–1995* [National minorities in Poland in the years 1918–1995], Press Omegalul, Lublin, 340 p. [in Polish].

12. Dudra S. and Nitschke B. (2010), *Mniejszosci narodowe i etniczne w Polsce po II wojnie swiatowej* [National and ethnic minorities in Poland after World War II], Press Statek, Krakow, 228 p. [in Polish].

13. Dudra S. and Nitschke B. (2013), *Stowarzyszenia mniejszości narodowych, etnicznych i postulowanych w Polsce po II wojnie światowej* [Associations of national, ethnic and postulated minorities in Poland after World War II], Press Legionów, Krakow, 410 p. [in Polish].

14. GUS (2013), *Wyznania religijne. Stowarzyszenia narodowościowe i etniczne w Polsce 2009–2011* [Religious confessions. National and ethnic associations in Poland 2009–2011], official site. URL: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rzeczypospolitej-polskiej-2013,2,8.html> [in Polish].

НОТАТКИ