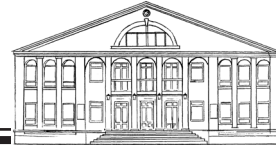


Право та державне управління



Збірник наукових праць

Головний редактор:

О. В. Покатаєва, доктор юридичних наук,
доктор економічних наук, професор

Редакційна колегія:

М. М. Бліхар, доктор юридичних наук, доцент

О. П. Гетманець, доктор юридичних наук, професор

В. В. Заблоцький, доктор наук з державного управління,
професор

О. В. Кіктенко, доктор наук з державного управління,
доцент

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

О. М. Руденко, доктор наук з державного управління,
доцент

П. В. Хряпінський, доктор юридичних наук, професор

В. В. Шаблистий, доктор юридичних наук, доцент

М. Л. Шелухін, доктор юридичних наук, професор

Влад Вернигора, L.L.M., BA (Hons), MA, DSocSc (Естонія)

виходить 4 рази на рік

Збірник наукових праць
включено до Переліку наукових фахових
видань України (категорія «Б») з публічного
управління та юридичних наук (спеціаль-
ності: 081. Право, 281. Публічне управління
та адміністрування, 293. Міжнародне право)
відповідно до Наказу МОН України
від 17.03.2020 № 409

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

Засновники:

Класичний приватний університет
Запорізька торгово-промислова палата
Свідоцтво Державного комітету інформаційної
політики, телебачення та радіомовлення
України про державну реєстрацію друкованого
засобу масової інформації
Серія КВ № 17197-5967Р від 16.11.2010 р.



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

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
27 жовтня 2021 р., протокол № 3

Усі права захищені. Повний або частковий передрук
і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції.

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання:
Право та державне управління : збірник наукових праць /
[за ред. О. В. Покатаєвої]. – Запоріжжя : КПУ, 2021. –
№ 4. – 184 с.

Редакція не завжди поділяє думку автора
і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.
Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за
допомогою програмного забезпечення StrikePlagiarism.com
від польської компанії Plagiat.pl.

Редагування: А. О. Бессараб
Технічне редагування та комп'ютерна верстка: С. Ю. Калабухова
Дизайн обкладинки: Я. В. Зоська

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

Здано до набору 11.10.2021.
Підписано до друку 28.10.2021.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 1221/499.

.....

ЗМІСТ

.....

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

Я. С. Годжек
ПРАВОВИЙ СТАТУС ВІЙСЬКОВОПОЛОНЕНИХ
У СУЧАСНОМУ МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ..... **6**

О. А. Камінська, О. В. Федорченко
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ..... **13**

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО

О. С. Заяць
ГУМАНІСТИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ПРОФЕСІЙНОЇ АДВОКАТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ..... **18**

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

В. В. Юровська
СИСТЕМА НЕДЕРЖАВНОГО ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ:
УКРАЇНСЬКИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД..... **25**

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Х. В. Солнцева
УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ,
ЩО РЕГУЛЮЄ ПОЛІЦЕЙСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ,
НА ПІДСТАВІ ДОСВІДУ США ТА КРАЇН БАЛТІЇ..... **32**

Р. В. Шаповал, Н. Ю. Цибульник
ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ
У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ..... **39**

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

А. Є. Бакай, З. В. Євдохович
НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ
ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ ТА ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ
У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я..... **45**

В. Ю. Галушка
ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ВИПЕРЕДЖАЮЧОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ..... **51**

О. V. Kiforenko
PUBLIC ADMINISTRATION OF AGRICULTURAL EXPORTS:
NORMATIVE-LEGAL ACTS OVERVIEW..... **56**

Н. В. Кукіна, К. О. Коваленко
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВА ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ СТРАТЕГІЧНОГО
КОНТРОЛЮ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЄЮ..... **64**

О. В. Мейко, Ю. В. Іщук
МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ
У ДЕРЖАВНІЙ ПРИКОРДОННІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ..... **72**

О. І. Угоднікова
ОКРЕМІ ПИТАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ
ПУБЛІЧНОГО МАРКЕТИНГУ У СФЕРУ ОБСЛУГОВУВАННЯ.....77

Т. В. Філіпенко, А. С. Філіпенко
ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ
ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ..... 83

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

В. О. Бабіца, Б. Г. Шевченко, О. О. Миргородська
ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ТЕРИТОРІАЛЬНОГО БРЕНДИНГУ.....89

О. О. Шевченко, Д. О. Бутов, А. Л. Леонтьєв
МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ПИТАННЯ ЦИФРОВОГО
ТА ІНКЛЮЗИВНОГО МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ.....96

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

А. В. Крижевський, О. О. Крижевська
УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ЯК КОМПОНЕНТА ЗБЕРЕЖЕННЯ
ТА РОЗВИТКУ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ УКРАЇНИ.....103

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Т. Л. Шестаковська, Т. С. Яровой
СТРАТЕГІЧНІ ВЕКТОРИ МЕХАНІЗМУ ПРОТИДІЇ
ТІНЬОВІЙ ЕКОНОМІЦІ В УКРАЇНІ.....109

І. А. Семенець-Орлова, Р. М. Колісниченко, К. П. Швець
ПРОБЛЕМА РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ІНФРАСТРУКТУРОЮ
ПОСЛУГ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....116

Т. Л. Шестаковська, К. О. Басенко, О. В. Полякова
МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ
ЗАКОНОДАВСТВА В ЕКОНОМІЧНОМУ КОНТЕКСТІ ПРЕВЕНТИВНИХ ЗАХОДІВ
ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ.....122

К. В. Малишев, Т. В. Барановська
ЦЕНТРАЛЬНІ ТА ДОПОМІЖНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ,
ЩО ФОРМУЮТЬ ТА РЕАЛІЗУЮТЬ ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ
В СФЕРІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ.....130

Л. В. Сергієнко
ЕКОЛОГІЧНІ НАСЛІДКИ УРБАНІЗАЦІЇ В СИСТЕМІ ЗАГРОЗ БЕЗПЕЦІ
УРБАНІЗОВАНИМ ТЕРИТОРІЯМ147

В. В. Ігнатенко
КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ
РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ.....159

М. О. Лілеєв
ІНСТИТУЦІЙНІ ВИКЛИКИ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ
ДОРОЖНІМ БУДІВНИЦТВОМ.....164

Р. М. Солошенко
КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ТРАНСФОРМАЦІЄЮ АГРАРНОГО СЕКТОРУ.....170

В. В. Димитрієв
ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА РОЗВИТКУ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ В УКРАЇНІ.....177

.....

CONTENTS

.....

CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW; INTERNATIONAL LAW

Godzhek I.
LEGAL STATUS OF PRISONERS OF WAR IN MODERN INTERNATIONAL LAW.....6

Kaminska O., Fedorchenko O.
LEGAL REGULATION OF THE LEGISLATIVE INITIATIVE
OF THE EXECUTIVE POWER.....13

CIVIL LAW AND PROCESS, FAMILY LAW

Zaiats O.
HUMANISTIC PREREQUISITES FOR PROFESSIONAL ADVOCACY.....18

LABOR LAW; SOCIAL SECURITY LAW

Yurovska V.
NON-STATE PENSION SCHEMES SYSTEM:
UKRAINIAN AND FOREIGN EXPERIENCE.....25

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW; INFORMATION LAW

Solntseva K.
IMPROVEMENT OF THE LEGAL FRAMEWORK REGULATING POLICE ACTIVITY
IN UKRAINE ON THE BASIS OF THE EXPERIENCE OF THE USA
AND THE BALTIC COUNTRIES.....32

Shapoval R., Tsybulnyk N.
CONTENT OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION
OF THE ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES
IN THE SECURITY SECTOR OF UKRAINE.....39

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Bakay A., Yevdokhovich Z.
DIRECTIONS OF IMPROVING PUBLIC GOVERNANCE
OF ELECTRONIC DEMOCRACY AND E-GOVERNANCE
IN THE FIELD OF HEALTHCARE.....45

Halushka V.
THEORETICAL FUNDAMENTALS OF ADVANCING PUBLIC ADMINISTRATION.....51

Kiforenko O.
PUBLIC ADMINISTRATION OF AGRICULTURAL EXPORTS:
NORMATIVE-LEGAL ACTS OVERVIEW.....56

Kukina N., Kovalenko K.
ECONOMIC AND LEGAL ASSESSMENT OF THE EFFECTIVENESS
OF STRATEGIC CONTROL OF PUBLIC TERRITORY MANAGEMENT.....64

Meiko O., Ishchuk Yu.
MECHANISMS OF IMPLEMENTATION OF DEMOCRATIC CIVIL CONTROL
IN THE State Border Guard Service OF UKRAINE.....72

Uhodnikova O.
SPECIAL ISSUES OF HUMAN RESOURCES OF THE INSTITUTIONAL MODEL
OF IMPLEMENTATION OF MECHANISMS OF PUBLIC MARKETING
IN THE SERVICE SPHERE.....77

Filipenko T., Filipenko A.
STATE STIMULATING MECHANISMS FOR THE DEVELOPMENT
OF FOREIGN ECONOMIC ACTIVITY IN UKRAINE.....83

REGIONAL GOVERNANCE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

Babina V., Schhevchenko B., Myrhorodska O.
FOREIGN AND DOMESTIC EXPERIENCE OF TERRITORIAL BRANDING.....89

Shevchenko O., Butov D., Leontiev A.
MODERNIZATION OF THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM
IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF POWER:
ISSUES OF DIGITAL AND INCLUSIVE LOCAL DEVELOPMENT.....96

SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY

Kryzhevsky A., Kryzhevskya O.
IMPROVEMENT OF STATE POLICY IN THE FIELD OF HEALTHCARE
AS A COMPONENT OF CONSERVATION AND DEVELOPMENT
OF LABOR POTENTIAL OF UKRAINE.....103

CURRENT ISSUES IN THE FIELD OF PUBLIC GOVERNANCE

Shestakovska T., Yarovoy T.
STRATEGIC VECTORS OF THE MECHANISM OF COUNTERING
THE SHADOW ECONOMY IN UKRAINE.....109

Semenets-Orlova I., Kolisnichenko R., Shvets K.
THE PROBLEM OF DEVELOPMENT OF MECHANISMS OF INFRASTRUCTURE
MANAGEMENT OF TERRITORIAL COMMUNITY SERVICES IN THE THEORY
OF PUBLIC MANAGEMENT.....116

T. L. Shestakovska, K. O. Basenko, O. V. Poliakova
METHODOLOGICAL TOOLKIT FOR QUALITY ASSURANCE OF LEGISLATION
IN THE ECONOMIC CONTEXT OF PREVENTIVE MEASURES OF INSTITUTIONAL
DEVELOPMENT.....122

Malyshev K., Baranovska T.
CENTRAL AND AUXILIARY BODIES OF THE EXECUTIVE AUTHORITY THAT
FORM AND IMPLEMENT STATE POLICY IN THE SPHERE OF TRANSFORMATION
OF THE LAW ENFORCEMENT SYSTEM.....130

Sergienko L.
ECOLOGICAL CONSEQUENCES OF URBANIZATION IN THE SYSTEM
OF SECURITY THREATS TO URBANIZED TERRITORIES.....147

Ignatenko V.
CONCEPTUALIZATION OF MECHANISMS OF STATE SUPPORT
FOR THE DEVELOPMENT OF THE AGRICULTURAL SECTOR.....159

Lileiev M. O.
INSTITUTIONAL CHALLENGES IN PUBLIC MANAGEMENT OF ROAD CONSTRUCTION.....164

Soloshenko R. M.
CONCEPTUALIZATION OF MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT
OF AGRICULTURAL SECTOR TRANSFORMATION.....170

Dimitriev V. V.
STATE SUPPORT FOR THE DEVELOPMENT OF DIGITAL TECHNOLOGIES IN UKRAINE.....177

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.341

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2021.4.1>

Я. С. Годжек

аспірант кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства
Міжнародного гуманітарного університету

ПРАВОВИЙ СТАТУС ВІЙСЬКОВОПОЛОНЕНИХ У СУЧАСНОМУ МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

У статті розглянуто й проаналізовано правовий статус військовополонених у сучасному міжнародному праві.

Зазначено, що норми міжнародного гуманітарного права досить чіткі у підходах до визначення правового статусу військовополонених. Правила захисту військовополонених конкретні й уперше були детально описані в Женевській конвенції 1929 року, а згодом удосконалені в третій Женевській конвенції 1949 року й у Додатковому протоколі I 1977 року, які є всеосяжним кодексом, зосередженим на вимозі гуманного поводження з людиною за будь-яких обставин. Полонений учасник бойових дій у міжнародному збройному конфлікті стає військовополоненим.

Проаналізовано положення статті 4 III Женевської Конвенції, яка визначає поводження з військовополоненими та їх захист. Зазначено, що статус військовополоненого також визнається за членами інших збройних формувань та інших добровольчих загонів. Детально досліджено умови розуміння правового статусу військовополонених.

Розглянуто положення Додаткового протоколу I. Підкреслено, що особи, які не відповідають вимогам, передбаченим статтями 43 та 44 Додаткового протоколу I, не матимуть права на статус військовополонених відповідно до міжнародного гуманітарного права й будуть вважатись цивільним населенням.

Досліджено, що статус військовополоненого надзвичайно важливий для захопленої особи в руках ворожої влади як із боку правового статусу, так і з боку способу ставлення до неї. У міжнародному збройному конфлікті учасники бойових дій, котрі потрапляють під силу ворога, є військовополоненими, які користуються гарантіями й привілеями, що передбачені для статусу військовополоненого.

Зроблено акцент на прогалинах щодо статусу військовополоненого. Женевська Конвенція передбачає, що, якщо статус полоненої особи викликає сумнів, то він визначається компетентним судом, але склад і статус судової інстанції не визначається.

Зроблено висновок, що статус військовополоненого потребує постійного уточнення та вдосконалення діючих механізмів захисту таких осіб, а також установлення додаткових гарантій до такого статусу.

Ключові слова: міжнародне гуманітарне право, військовополонений, гарантії, привілеї, конвенція, механізм захисту.

Постановка проблеми. Натепер протягом 362 днів із 365 в якій-небудь частині світу відбувається збройний конфлікт. Війна й збройні конфлікти завжди мали значний вплив на життя різних країн і наро-

дів, а захист прав людини в такий період набуває ще актуальнішого значення.

Незважаючи на жахливі наслідки Другої Світової Війни, держави не відмовились від вирішення конфліктів за допомогою сили,

хоча це є прямим порушенням норм міжнародного права. Тільки за останні десятиліття міжнародне й міжнародне гуманітарне право, зокрема, намагалось урегулювати деякі найбільші конфлікти у світі. Нині в умовах виникнення нових видів збройних конфліктів доцільно дослідити правовий статус військовополоненого в сучасному міжнародному праві й визначити категорії осіб, яких можна віднести до них і на яких поширюється статус військовополонених.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Першим науковцем на пострадянському просторі, який відкрито заговорив про проблеми військовополонених, був Б.В. Соколов [1]. Він підкреслив, що питання становища військовополонених завжди активно досліджувалося в європейській історичній науці. Так, наприклад, у праці польського науковця Шимона Датнера розглядалися основні принципи німецької системи таборів військовополонених [2]. У 1970 році з'явилась праця Норберта Мюллера «Вермахт та окупація», яка описувала політику й ставлення вермахту до військовополонених. Також значну роль у дослідженні режиму військового полону в період II Світової війни мали праці К. Штрайта, Й. Дюльфера, К. Хартмана [3] та інших. Okремо варто виділити монографію Т. Снайдера, який розглядав актуальні питання становища військовополонених [4].

Нині загальні аспекти статусу військовополонених досліджували такі науковці, як А.Б. Амелін, В.В. Альошин, А.Г. Григор'єв, М.В. Грушко, Е. Волох, В.Ю. Калугін, Ф. Кальсховен, Ф.І. Кожевников, В.І. Лісовський, Г.М. Мелков, А.І. Полторак, В.М. Репецький, Л.І. Савинський, Л.Д. Тимченко, О.І. Тіунов та інші. Однак із розвитком збройних конфліктів, методів і засобів ведення бойових дій необхідно забезпечити подальший детальніший аналіз правового статусу військовополонених у сучасному міжнародному праві.

Мета статті – на основі аналізу доктрини, міжнародних договорів і практики роботи міжнародних організацій дослідити правовий статус військовополонених у сучасному міжнародному праві.

Виклад основного матеріалу. Сучасне міжнародне гуманітарне право

класифікує всі збройні конфлікти на дві основні групи – міжнародні й неміжнародні. У міжнародному збройному конфлікті чітко розмежовується цивільне населення та учасники бойових дій. Цивільний громадянин має право на імунітет від нападу, якщо він не приєднується до збройних сил, інакше він втрачає права цивільного й отримує права учасника бойових дій. Право учасників бойових дій – брати участь у бойових діях без кримінального обвинувачення за таку дію. Полонений учасник бойових дій у міжнародному збройному конфлікті стає військовополоненим. На відміну від визнаного статусу військовополоненого в міжнародному збройному конфлікті в неміжнародному збройному конфлікті немає жодної людини, яка називається учасником бойових дій, а полонений не вважається військовополоненим.

У практиці роботи Організації з безпеки й співробітництва в Європі, Міжнародного Комітету Червоного Хреста й низки інших міжнародних спостерігачів наявне уникнення вживання терміну «військовополонений». Вони обирають нейтральні словосполучення, наприклад, «особи, які перебувають у примусовому утриманні невідомих збройних формувань», або абстрактне поняття – «утриманці». Річ у тому, що у своїй діяльності міжнародні організації та міжнародні місії намагаються дотримуватись нейтральної та неупередженої позиції. Водночас норми міжнародного гуманітарного права досить чіткі в підходах до визначення правового статусу військовополонених.

Беручи до уваги досвід Другої світової війни, Конвенція III поширила статус військовополонених на членів організованих рухів опору на окупованих територіях (і згідно з текстом – на збройні групи, які борються за державу на будь-якій іншій території), якщо вони виконують певні умови щодо членів регулярних збройних сил, таких як Вільна французька армія генерала де Голля, чи сповідують вірність уряду, не визнаному державою, що затримує. Однак держави, що вийшли з процесу деколонізації, як правило, виступають за меншу кількість умов і нижчі пороги статусу учасника бойових дій.

Дійсно, ми можемо побачити, що Протокол I містить певне послаблення порогових умов статусу учасника бойових дій. Поточні збройні конфлікти, спрямовані на терористичні угруповання, породили суперечку навколо питання про те, чи можуть члени терористичних груп, які не відповідають умовам статусу учасника бойових дій, піддаватися нападу (наприклад, із безпілотних літальних апаратів) і затриманню (наприклад, у затоці Гуантанамо слідчого ізолятора) як «незаконні учасники бойових дій», так само як і учасники бойових дій, але без привілеїв, що надаються статусу учасника бойових дій і військовополонених.

Стаття 4 III Женевської Конвенції визначає статус військовополонених, який охоплює ширший спектр осіб, крім учасників бойових дій. Однак, оскільки учасники бойових дій є найбільшою підгрупою тих, хто користується статусом військовополонених, це положення також має стосунок до визначення учасників бойових дій.

Отже, визначення військовополонених, що міститься в статті 4, має особливе значення – згідно з ним військовополоненою є особа, яка належить до однієї з перелічених категорій і потрапила у владу ворога.

Такий статус визнається членами збройних сил сторони конфлікту. Він охоплює всіх військових, незалежно від того, належать вони до сухопутних, морських чи повітряних сил [5].

Статус військовополоненого також визнається членами інших збройних формувань і добровольчих загонів, включаючи організовані рухи опору, які належать до учасників конфлікту й діють на своїй території або поза нею, навіть якщо ця територія окупована, а вони виконують чотири умови (раніше зазначені в Гаазькій конвенції):

- а) ними командує особа, відповідальна за своїх підлеглих;
- б) вони носять фіксовану помітну емблему, що розпізнається на відстані;
- в) вони відкрито носять зброю;
- г) вони проводять свої операції відповідно до законів і звичаїв війни.

Розглянемо умови детальніше для розуміння правового статусу військовополонених.

Насамперед ними повинна керувати особа, відповідальна за своїх підлеглих. Така особа відповідає за дії, здійснені за її розпорядженням, а також за дії, які вона не змогла попередити. Компетенція командира повинна розглядатися так само як компетенція військового командира. Повага до такого правила, крім того, сама по собі є гарантією дисципліни, яка повинна переважати в добровольчому корпусі, забезпечуючи дотримання інших умов.

Другою умовою, яку встановлює Женевська Конвенція III, є наявність фіксованого відмінного знаку, який можна впізнати на відстані. У такому випадку помітна емблема чи знак замінює форму, а тому вважається важливим фактором відданості в боротьбі, і її потрібно носити постійно за будь-яких обставин.

Третя умова – це відкрите носіння зброї. Таке положення покликане гарантувати чесність бою.

Нарешті, четвертою умовою та важливим положенням є проведення операцій відповідно до законів і звичаїв війни. Проте учасники бойових дій зобов'язані поважати Женевські конвенції якомога повніше. Вони повинні керуватися моральними критеріями за відсутності письмових положень; не повинні спричиняти насильства й страждань, непропорційних військовому результату, на який вони можуть сподіватися. Вони не повинні нападати на цивільних або роззброєних осіб і повинні поважати принципи честі. Того ж вони очікують від своїх ворогів.

Особи, які самі виконують умови, але належать до групи, яка колективно їх не виконує, не є учасниками бойових дій. І навпаки, навіть якщо група, до якої вони належать, колективно відповідає умовам, ті, хто не може індивідуально відрізнити себе достатньою мірою від цивільного населення, позбавляються привілеїв учасників бойових дій і статусу військовополонених. Однак особи, які порушують інші правила міжнародного гуманітарного права, зберігають статус учасника бойових дій і військовополонених, якщо група, до якої вони належать, відповідає умовам, включаючи умову (г) [5].

Рухи опору повинні боротися від імені «сторони конфлікту» в розумінні

статті 2, загальної для Женевських конвенцій, інакше застосовуються положення статті 3 щодо міжнародних збройних конфліктів.

Стаття 4 зобразила досвід Другої світової війни, хоча ступінь охоплення персоналу опору обмежувалась необхідністю виконувати чотири умови. Пізніший розвиток, після прийняття Женевських конвенцій 1949 року, привів до розширення визначення учасників бойових дій, які мають право на статус військовополоненого [6, р. 66].

Важливо усвідомлювати, вивчаючи умови (а) – (г), що пункт 2, який передує чотирьом умовам, містить п'яту умову, яка насправді є першою та найважливішою: учасник бойових дій повинен бути членом групи (що також відбивається умовою (а)) про те, що належить учаснику збройного конфлікту). Таку умову «належності» підлягали різному тлумаченню [7, р. 105].

Деякі автори стверджують, що це відповідає «вимогам контролю» відповідно до законодавства про відповідальність держави. Однак можна погодитись з іншими, які стверджують, що концепція ширша, принаймні коли йдеться про рухи опору. Дійсно, метою статті було надання статусу військовополонених рухам опору, таким, що діяли у Франції, Італії, Югославії, Білорусі й Україні під час Другої Світової Війни. Такі рухи не підлягали «загальному контролю» та ще менше «ефективному контролю» з боку держав, за які вони воювали. Отже, мовчазної згоди має бути достатньо, якщо уряд держави не відхилить твердження збройної групи про те, що вона воює від імені держави. Однак держава повинна визнати, що група бореться за неї [8, р. 140–141], група озброєна й фактично бореться [9, р. 400–401]. Тому члени спецслужб або співробітники приватних військових та охоронних компаній не мають статусу учасника бойових дій, навіть якщо вони виконували всі інші умови. З тієї ж причини члени збройної групи, через яку держава непрямо втручається в іншу державу через загальний контроль над такою групою, в більшості випадків не є військовополоненими, хоча норми міжнародного гуманітарного права

щодо регулювання збройного конфлікту застосовуються.

М.М. Гнатовський зазначає, що значення Додаткового протоколу I у темі захисту військовополонених відбивається у впровадженні нової концепції. Той, хто є учасником конфлікту й має статус члена організованих збройних сил, вважається учасником бойових дій і має право безпосередньо брати участь у бойових діях. Отже, така особа має право на статус військовополоненого [10, с. 812].

Додатковий протокол I також спростив правову позицію, визначивши збройні сили як усі організовані збройні сили, групи й підрозділи, що перебувають під командуванням, яке відповідальне за поведінку своїх підлеглих. На такі збройні сили поширюється внутрішня дисциплінарна система, яка забезпечує дотримання норм міжнародного права, що застосовуються у збройних конфліктах.

Будь-який учасник бойових дій, як визначено в статті 44 Додаткового протоколу I, який потрапляє під владу супротивної сторони, стає військовополоненим. Основним правилом залишається обов'язок учасників бойових дій відрізнитися від цивільного населення, коли вони беруть участь у нападі або під час підготовки до нападу у військовій операції. На практиці члени збройних сил відрізняються від цивільного населення не лише носінням форми, хоча форма не є обов'язковим і важливим атрибутом учасників бойових дій. Додатковий протокол вимагає від членів збройних сил відмежовуватися від цивільних, щоб сприяти їх захисту від наслідків бойових дій.

Міжнародно-правові норми вимагають, щоб члени збройних сил мали розпізнавальну емблему, яку можна впізнати на відстані, і носити зброю відкрито. Крім того, учасник бойових дій повинен бути пов'язаний із державою або «національно-визвольним рухом», діяти під відповідальним командуванням і підлягати дисциплінарній системі, яка забезпечує дотримання норм міжнародного гуманітарного права.

Як зазначив К. Уоткін, існує небезпека того, що посилення на «озброєних» учасників бойових дій, які відкрито носять

зброю, може призвести до тлумачення того, що учасник бойових дій стає мішенню лише під час носіння зброї під час нападу або дислокації. Часова межа й інші критерії зі статті, такі як «унаслідок характеру бойових дій», встановлюють мінімальні умови, за яких учасник бойових дій може зберегти статус під час ведення бойових дій. Невиконання особою, яка бере безпосередню участь у бойових діях, таких умов не означає, що вони не можуть бути визнані такими. Це просто означає, що вони не матимуть статусу учасника бойових дій, а якщо потраплять у полон – військовополонених [11, р. 150].

Таким чином, особа, яка не відповідає вимогам, передбаченим статтями 43 та 44 Додаткового протоколу I, після належного визначення статусу не матиме права на статус військовополоненої відповідно до міжнародного гуманітарного права й буде вважатись цивільним населенням. Вона буде захищена основними гуманітарними гарантіями, викладеними в частинах 3 статті 45 та 75 Додаткового протоколу I, а також загальними принципами міжнародного права в галузі прав людини з боку поводження з ним під час захоплення. Однак, як зазначає М. Шоу, оскільки така особа не мала б статусу військовополоненої, вона не скористалася б захистом, який надається таким статусом, і, отже, підлягала б переслідуванню згідно з національним кримінальним законодавством [12, р. 1174].

Тому, коли статус полоненої особи викликає сумнів, питання про те, як розв'язати питання щодо статусу набуває вирішального значення. Женевська Конвенція передбачає, що, якщо статус полоненої особи, яка вчинила воєнний акт, викликає сумнів, то її статус визначається компетентним судом. Однак Конвенція не встановлює склад трибуналу й право особи на належну процедуру щодо визначення статусу особи як військовополоненої. Формулювання статті 5 (2) Третьої Женевської конвенції ставить питання про те, із чого саме складається компетентний суд та які судові гарантії мають надаватися тим, хто звертається до нього. Це також викликає питання про сумнів щодо статусу військовополоненого.

З військовополоненими слід поводитися гуманно за будь-яких обставин, вони захищені від будь-якого акту насильства. Міжнародне гуманітарне право також визначає мінімальні умови утримання під вартою військовополонених, що охоплюють такі питання, як проживання, харчування, одяг, гігієна й медичне обслуговування.

Отже, нині чітко окреслені межі допустимої поведінки, методи й засоби ведення бойових дій у збройних конфліктах, але залишається актуальним питання щодо застосування угод, поваги до основних прав людини й прав військовополонених.

Висновки і пропозиції. У ХХІ столітті збройні конфлікти не припинились, а, навпаки, постійно виникають у різних частинах світу, несучи із собою людські страждання, смерть і руйнації. За останні сто років накопичено вагомий досвід міжнародних угод у сфері гуманітарного права, зокрема щодо статусу військовополоненого. Правила захисту військовополонених були вдосконалені в ІІІ Женевській конвенції 1949 року після уроків Другої світової війни, а також у Додатковому протоколі I 1977 року. Статус військовополоненого поширюється лише на міжнародні збройні конфлікти. Військовополонені, як правило, є членами збройних сил однієї зі сторін конфлікту, які потрапляють до рук протилежної сторони. Третя Женевська конвенція 1949 року також класифікує інші категорії осіб, які мають право на статус військовополоненого або можуть розглядатися як військовополонені.

Статус військовополоненого є надзвичайно важливим для захопленої особи в руках ворожої влади як із боку правового статусу, так і з боку способу ставлення до полоненого. Якщо особі не надано статусу учасника бойових дій, її можуть судити за вчинення певного діяння. Якщо це кримінальне правопорушення, особа може бути покарана смертною карою за національним законодавством. Отже, відсутність статусу військовополоненого може бути питанням життя або смерті. Таким чином, концепція захисту комбатантів – центральна в системі норм міжнародного гуманітарного права,

а статус військовополоненого потребує постійного уточнення та вдосконалення діючих механізмів захисту таких осіб, а також встановлення додаткових гарантій до такого статусу.

Список використаної літератури:

1. Соколов Б.В. Цена победы. Великая Отечественная война: неизвестное об известном. Москва : Московский рабочий, 1991. 192 с.
2. Датнер Ш. Преступления немецко-фашистского вермахта в отношении военнопленных во Второй мировой войне. Москва : Издательство иностранной литературы, 1963. 487 с.
3. Hartmann C. Der Krieg und das Verbrechen. *Mitteilungen der Gemeinsame Kommission die jüngeren Geschichte der russisch-deutsch Beziehungen*. München : Oldenbourg Verlag, 2005. S. 23–31.
4. Снайдер Т. Кровавые земли: Европа между Гитлером и Сталиным. Киев : Дулибы, 2015. 584 с.
5. Женевська конвенція про поводження з військовополоненими від 12 серпня 1949 р. : ратифіковано із застереженнями Указом ПВР УРСР від 03 липня 1954 р. (у редакції від 08 лютого 2006 р.). База даних «Законодавство України». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_153 (дата звернення: 04.11.2021).
6. Gagro S.F. Defining and recognizing prisoners of war in contemporary armed conflicts. *International Journal of Social Sciences*. 2014. Vol. 3. № 5. P. 60–78.
7. Del Mar Katherine. The Requirement of “Belonging” under International Humanitarian Law. *European Journal of International Law*. 2010. Volume 21. Issue 1. P. 105–124.
8. Zamir Noam. Classification of Conflicts in International Humanitarian Law: The Legal Impact of Foreign Intervention in Civil Wars. Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2017. 288 p.
9. Cameron L., Chetail V. Privatizing War: Private Military and Security Companies under Public International Law Kindle Edition. Cambridge : Cambridge University Press, 2013. 754 p.
10. Гнатівський М.М. Міжнародне гуманітарне право. *Українська дипломатична енциклопедія : У 2-х т. / ред. Л.В. Губерський*. Київ : Знання України, 2004. Т. 2. 812 с.
11. Watkin K. Humans in the Cross-Hairs: Targeting, Assassination and Extra-Legal Killing in Contemporary Armed Conflict, New Wars, New Laws? Applying the Laws of War in 21st Century Conflicts. New York : Transnational Publishers, 2005. 306 p.
12. Shaw M.N. International Law. Cambridge : Cambridge University Press, 2008. 1542 p.

Godzhek I. Legal status of prisoners of war in modern international law

The article considers and analyzes the legal status of prisoners of war in modern international law.

It is noted that the norms of international humanitarian law are quite clear in the approaches to determining the legal status of prisoners of war. The rules for the protection of prisoners of war are specific and were first described in detail in the 1929 Geneva Convention and later improved in the Third Geneva Convention of 1949 and Additional Protocol I of 1977, which are a comprehensive code focusing on the humane treatment of human beings under all circumstances. A captured participant in hostilities in an international armed conflict becomes a prisoner of war.

The provisions of Article 4 III of the Geneva Convention, which defines the treatment and protection of prisoners of war, are analyzed. It is noted that the status of a prisoner of war is also recognized for members of other armed groups and other volunteer units. The conditions for understanding the legal status of prisoners of war are studied in detail.

The provisions of Additional Protocol I are analyzed. It is emphasized that a person who does not meet the requirements of Articles 43 and 44 of Additional Protocol I will not be entitled to POW status under international humanitarian law and will be considered a civilian population.

It is emphasized that the status of a prisoner of war is extremely important for a captured person in the hands of hostile authorities both in terms of legal status and manner of treatment. In an international armed conflict, the participants in hostilities that fall under the force of the enemy are prisoners of war who enjoy the guarantees and privileges provided for the status of a prisoner of war.

The emphasis is on gaps in the status of prisoners of war. The Geneva Convention stipulates that if the status of a prisoner is in doubt, it is determined by the competent court, but the composition and status of the court are not determined.

It is concluded that the status of a prisoner of war requires constant clarification and improvement of the existing mechanisms for the protection of such persons, as well as the establishment of additional guarantees to such status.

Key words: *international humanitarian law, prisoner of war, guarantees, privileges, convention, protection mechanism.*

УДК 342.951:328.34:342.518
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2021.4.2>

О. А. Камінська

кандидат історичних наук, доцент,
професор кафедри загальноправових
та соціально-гуманітарних дисциплін
Херсонського факультету
Одеського державного університету внутрішніх справ

О. В. Федорченко

кандидат історичних наук,
завідувач кафедри загальноправових
та соціально-гуманітарних дисциплін
Херсонського факультету
Одеського державного університету внутрішніх справ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті проаналізовано законодавче регулювання діяльності вищого органу виконавчої влади в законодавчому процесі, зокрема закріплення за ним права законодавчої ініціативи.

Досліджено поняття «право законодавчої ініціативи» й розглянуто його співвідношення з поняттям «законодавча ініціатива».

Зазначено, що законодавства різних країн по-різному визначають коло суб'єктів законодавчої ініціативи. Але, незважаючи на відмінності у власне суб'єктах та їх кількості, усім притаманна чіткість визначення суб'єктів, до компетенції яких віднесено право подавати законопроекти до законодавчого органу.

Установлено, що одним із суб'єктів права законодавчої ініціативи в Україні є виконавча влада в особі її вищого органу – Кабінету Міністрів України.

Зауважується, що право законодавчої ініціативи виконавчої влади в Україні складається з декількох аспектів. По-перше, уряд наділений виключним правом внесення на розгляд парламенту проекту закону про державний бюджет. По-друге, уряд має право звернутися до Президента України з клопотанням про визначення проекту закону, що вноситься, до Верховної Ради України невідкладним. По-третє, складовою частиною є право на звернення до Верховної Ради України з проектом міжнародного договору для подальшої ратифікації парламентом. У багатьох країнах-членах Європейського Союзу право законодавчої ініціативи уряду має схожі складові частини, але з певними акцентами й деякими особливостями.

Зроблено висновок, що Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади репрезентує законотворчу діяльність усієї гілки виконавчої влади в державі. Характерною ознакою такого суб'єкта буде обов'язкова колегіальність.

Автори зазначають, що передбачена законодавцем можливість уряду брати участь у такій діяльності має велике значення. Адже саме органи виконавчої влади мають найбільше можливостей для забезпечення ефективності й актуальності законопроектів: кадровий потенціал фахівців – розробників проектів закону, технічне оснащення, а також вичерпну інформацію про реальний стан і потреби тієї чи іншої сфери життєдіяльності суспільства. Тим самим парламент, приймаючи закон за ініціативою виконавчої влади, може розраховувати на високу якість поданого законопроекту та його дієвість у разі набуття чинності.

Ключові слова: уряд, проект закону, міжнародний договір, державний бюджет.

Постановка проблеми. Сучасна Україна переживає реформування всіх сфер суспільного життя. Такий процес передбачає суттєві зміни в нормативно-правовій базі, що регулює ту чи іншу сферу життєдіяльності суспільства. До значної кількості чинних законів вносяться зміни, з'являються нові закони й підзаконні акти, інші втрачають чинність цілком або частково. Ефективність такої діяльності залежить у тому числі від чітко регламентованого законодавчого процесу. Вихідним пунктом його є інститут законодавчої ініціативи. Нормами останнього регулюються різні аспекти: питання визначення кола суб'єктів, їх повноважень, порядок реалізації ними права законодавчої ініціативи тощо. Одним із суб'єктів такого права в Україні є Кабінет Міністрів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти теми права законодавчої ініціативи були досліджені такими вченими, як С. Гусаров, Д. Ковриженко, Ю. Перерва, С. Сорока тощо. Але багатовекторність думок науковців на роль уряду в законодавчому процесі, а також наявність значних проблем у творенні законодавства в Україні засвідчує необхідність подальших розвідок у такому напрямі, зокрема з'ясування статусу Кабінету Міністрів України як суб'єкта процесу.

Звідси **метою статті** є розгляд законодавчого регулювання діяльності вищого органу виконавчої влади в законодавчому процесі, зокрема щодо закріплення за ним права законодавчої ініціативи.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України й Кабінету Міністрів України [1].

Спочатку слід з'ясувати зміст юридичної конструкції «право законодавчої ініціативи». Як синонім у літературі часто зустрічаємо таку конструкцію, як «законодавча ініціатива». Однак ці два поняття не тотожні. Якщо перше означає передбачену законом можливість суб'єкта здійснити певну дію, то друга – це власне сама дія, тобто реалізація першої. Отже, дві дефініції – «право законодавчої ініціативи» й «законодавча ініціатива» – доповнюють одна одну.

Щодо визначення змісту поняття «право законодавчої ініціативи», то аналіз поглядів науковців говорить про існування принаймні двох думок. За першою, – це право суб'єктивне, конкретне, тобто право, що належить конкретним органам / особам щодо внесення на розгляд законодавчого органу законопроектів, поправок, пропозицій тощо. У такому випадку це частина реалізації права законодавчої ініціативи. За іншою, – це безособове право, тобто передбачена законом потенційна можливість певних органів або осіб вносити на розгляд законодавчого органу законопроекти, поправки, пропозиції тощо. Слід погодитися з думкою Ю. Перерви, що й перше, і друге тлумачення права законодавчої ініціативи мають право на життя. А розбіжності пояснюються складністю явища [2, с. 54].

Як було зазначено вище, суб'єктами права законодавчої ініціативи в Україні визначено такі органи й особи: Президент України, народні депутати України й Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) (ст. 93 Конституції України) [1].

Що ж таке «суб'єкти права законодавчої ініціативи»? За загальноприйнятим визначенням це – органи державної влади, до компетенції яких законодавцем віднесено право подавати законопроекти, поправки й пропозиції до законодавчого органу. Звідси суб'єкт права законодавчої ініціативи повинен мати такі характерні риси: обов'язкове закріплення його в Конституції України; передбачення в повноваженнях права подавати до парламенту законопроекти; обов'язковість їх розгляду останнім; відповідність поданих документів установленим законодавством вимогам.

Законодавства різних країн визначають коло суб'єктів законодавчої ініціативи по-різному. Але слід відзначити, що, незважаючи на відмінності у власне суб'єктах та їх кількості, усім притаманна чіткість визначення суб'єктів, до компетенції яких віднесено право подавати законопроекти до законодавчого органу. Однак, зважаючи на надмірну перевантаженість та, як результат, неефективність

роботи парламенту у випадку дозволу на це, законодавства суворо обмежують перелік уповноважених суб'єктів.

Які ж органи влади наділені правом законодавчої ініціативи? Аксиомою є закріплення права приймати закони виключно парламентом. Так, у ст. 75 Конституції України вказано, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (далі – ВРУ) [1]. Отже, здійснення законодавчого процесу віднесено до компетенції ВРУ.

Однак, якщо розглядати початковий етап творення законів – стадію законодавчої ініціативи, – то коло суб'єктів тут буде ширше. Серед них законодавець називає Президента, власне депутатів і КМУ.

Така практика закріплення права законодавчої ініціативи за органами виконавчої влади й членами парламенту притаманна багатьом державам, і зокрема країнам ЄС. Звісно, не в усіх країнах виконавча влада наділена таким правом [3, с. 58].

У сучасній конституційній практиці виконавча влада відіграє важливу роль на етапі законодавчої ініціативи. Пояснюється це тим, що саме вона безпосередньо «виконує» закони й саме вона, як ніхто інший, розуміє усі недоліки законодавчих положень, що проявляються під час їх реалізації.

Аналіз юридичної літератури засвідчив наявність різних поглядів щодо необхідності наділення органів виконавчої влади такими повноваженнями. З одного боку, коло суб'єктів законодавчої ініціативи необхідно звужити, відповідно, позбавити КМУ таких повноважень. З іншого, – виконавча влада повинна мати майже виключне становище у справі законодавчої ініціативи з огляду на більші можливості, принаймні в забезпеченні розробки кваліфікованими фахівцями.

Участь уряду в законодавчому процесі доцільна й обґрунтована. Річ у тому, що розробка законопроектів вимагає «не тільки творчої уяви політично мислячого діяча, але й об'єднаних знань економістів, фахівців цілої низки суміжних наукових сфер». В Україні потенціал виконавчої влади як у плані кадровому, так і в плані технічного оснащення набагато вищий, ніж влади законодавчої [2, с. 56]. Тому і

роль її, принаймні на стадії законодавчої ініціативи, має бути значною.

Найбільш відчутною така роль буде в парламентських і парламентсько-президентських республіках. З огляду на те, що уряд формує партія, яка перемогла на виборах та утворила парламентську більшість, програма уряду буде відбивати програмні цілі цієї партії, а діяльність уряду, в тому числі законодавча, скоріше за все буде схвалена парламентом. Зокрема, вимогою до Програми діяльності Кабінету Міністрів України є базування її на узгоджених політичних позиціях і програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (ч. 1 ст. 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») [4]. Отже, законопроекти, подані урядом, мають досить великі шанси стати врешті-решт законами.

Про ефективність діяльності виконавчої влади як суб'єкта законодавчого процесу свідчить той факт, що за два роки (1992–1993 рр.) було прийнято 82 декрети щодо відносин власності, підприємницької діяльності, соціального й культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, державної політики оплати праці й ціноутворення. Частина з них чинні дотепер.

Нині ж спостерігається не досить активна роль уряду в законодавчому процесі, що є однією з основних проблем законодавчого процесу в Україні [5, с. 1]. Хоча перелік повноважень Кабінету Міністрів України відповідно до ст. 116 Конституції України [1] свідчить про неабияку важливість законодавчої ініціативи уряду. Так, до його компетенції належить широке коло питань: вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини й громадянина; забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки й культури, охорони природи, екологічної безпеки й природокористування; розробляє та здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального й культурного розвитку України тощо.

Аналіз положень Конституції України [1] та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [4] засвідчив, що законодавець не надає права законодавчої ініціативи окремим посадовим особам уряду, а тільки вищому органу виконавчої влади в цілому. Водночас право підпису проєктів закону належить Прем'єр-міністру України, що передбачено Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» щодо дотримання вимог, які висуваються до поданого законопроєкту або проєкту іншого акту, що вноситься до Верховної Ради України, § 71 Регламенту Кабінету Міністрів України [6], а також окремо закріплено в повноваженнях Прем'єр-міністра п. 7 ч. 1 ст. 42 (підписує акти Кабінету Міністрів України) та п. 9 ч. 1 ст. 42 (представляє Кабінет Міністрів України у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами й організаціями в Україні та за її межами) Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [4].

Зауважимо, що в низці країн питання участі уряду в законодавчій діяльності визначається так само як і в Україні. Так, у більшості країн Західної Європи правом законодавчої ініціативи наділений уряд у цілому (Австрія, Болгарія, Греція, Іспанія, Італія, Німеччина, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Чехія). Однак є і такі, які відповідним правом наділяють окремих членів уряду. Наприклад, у Франції таким суб'єктом є Прем'єр-міністр, у Болгарії – члени уряду [7, с. 43].

Право законодавчої ініціативи виконавчої влади в Україні складається з декількох аспектів. Так, як і в інших країнах, за загальною практикою уряд наділений виключним правом внесення на розгляд парламенту проєкту закону про державний бюджет. Крім того, КМУ має право на внесення змін до нього. Але на відміну від інших країн (наприклад, Болгарії, Естонії, Іспанії, Німеччини, Португалії, Франції, Чехії тощо) він не є єдиним суб'єктом такого права. Наступним аспектом є право уряду звернутися до Президента України з клопотанням про визначення проєкту закону, що вноситься до Верховної Ради України, невідкладним. Третьою складовою частиною є право на звернення до

Верховної Ради України з проєктом міжнародного договору для подальшої ратифікації парламентом. Таке право також закріплено в законодавствах багатьох країн – членів ЄС [7, с. 45].

Насамкінець слід сказати, що законодавцем встановлені й певні обмеження права законодавчої ініціативи КМУ. Зокрема, уряд не може бути ініціатором внесення змін до Конституції України (ст. 154) [1]. Подібні обмеження існують і в інших країнах.

Висновки і пропозиції. Таким чином, Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади репрезентує законотворчу діяльність усієї гілки виконавчої влади в державі. Характерною ознакою суб'єкта буде обов'язкова колегіальність.

Передбачена законодавцем можливість уряду брати участь у такій діяльності має велике значення. Адже саме органи виконавчої влади мають найбільше можливостей для забезпечення ефективності й актуальності законопроєктів: кадровий потенціал фахівців – розробників проєктів закону, технічне оснащення, а також вичерпна інформація про реальний стан і потреби тієї чи іншої сфери життєдіяльності суспільства. Тим самим парламент, приймаючи закон за ініціативою виконавчої влади, може розраховувати на високу якість поданого законопроєкту та його дієвість у разі набуття чинності.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. №254к/96-ВР/Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.09.2021).
2. Перерва Ю.М. Суб'єкти права законодавчої ініціативи в зарубіжних країнах. *Вісник Харківського Національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 4 (51). Ч. 1. С. 53–59.
3. Гусаров С.М. Суб'єкти законодавчої ініціативи в Україні. *Наше право*. 2015. № 6. С. 54–60.
4. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>

- show/794-18#Text (дата звернення: 26.09.2021).
5. Ковриженко Д.С. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України. Київ: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2011. 63 с.
 6. Регламент Кабінету Міністрів України : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 8 липня 2009 р. № 712. *Урядовий портал* : Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/228286390> (дата звернення: 26.09.2021).
 7. Сорока С.В. Роль уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи в процесі прийняття законів: досвід європейських країн. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Сер. : Державне управління. 2011. Т. 176. Вип. 164. С. 42–51. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2011_176_164_9

Kaminska O., Fedorchenko O. Legal regulation of the legislative initiative of the executive power

The article analyzes the legislative regulation of an activity of the supreme body of executive power in the legislative process, in particular to enshrine the right of legislative initiative after the executive power.

The concept of "right of legislative initiative" was researched and its relation to the concept of "legislative initiative" was considered.

It is noted that the legislation of different countries define the range of subjects of legislative initiative in different ways. But despite the differences in the actual subjects and their number, all are characterized by a clear definition of the subjects within whose competence the right to submit bills to the legislature.

It is established that one of the subjects of the right of legislative initiative in Ukraine is the executive power, represented by its highest body – the Cabinet of Ministers of Ukraine.

It is noted that the right of legislative initiative of the executive power in Ukraine consists of several aspects. First, the government has the exclusive right to submit a draft law on the state budget to parliament. Secondly, the government has the right to apply to the President of Ukraine to declare the draft law submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine urgent. Third, the component is the right to appeal to the Verkhovna Rada of Ukraine with a draft international agreement for further ratification by parliament. In many EU member states, the right of legislative initiative of the government has similar components, but with certain accents and some peculiarities.

It is concluded that the Cabinet of Ministers of Ukraine as the highest body in the system of executive bodies represents the legislative activity of the entire branch of executive power in the state. The characteristic feature of this subject will be the obligatory collegiality.

The authors note that the ability of the government to participate in this activity, provided by the legislator, is of great importance. After all, it is the executive authorities that have the greatest opportunities to ensure the effectiveness and relevance of bills. Personnel potential of specialists – developers of draft laws, technical equipment, as well as comprehensive information about the real situation and needs of a particular sphere of society. Thus, the parliament, passing a law on the initiative of the executive, can count on the high quality of the bill and its effectiveness, if it enters into force.

Key words: government, draft law, international agreement, state budget.

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО

УДК 340.12

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2021.4.3>

О. С. Заяць

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ

ГУМАНІСТИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ПРОФЕСІЙНОЇ АДВОКАТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття присвячена дослідженню гуманістичних передумов професійної адвокатської діяльності в межах правового дискурсу. З'ясовано, що внаслідок високого суспільного значення адвокатури загалом, її гуманістичного покликання та особливого статусу її інституту на неї покладено певні обов'язки й відповідальність, а це не могло не відбитися на самосвідомості кожного адвоката зокрема. Самосвідомість або усвідомлення себе – власної особистості – як суб'єкта свідомості, гуманності, спілкування та дії постає потужним фактором не лише самоконтролю, але й самокритики, самовдосконалення та самовиховання. Обґрунтовано ціннісно-моральний стрижень адвоката, що повинен обов'язково містити етичну складову частину. Отже, для нього необхідне сприйняття та збереження традицій, принципів, ціннісних ідеалів, ціннісних табу, що склалися в професійній спільноті за її багатовікову історію, а також їх акумуляція в самосвідомості кожного адвоката. Саме тому в сучасній адвокатській українській спільноті простежується все ж таки системна криза власне професійної адвокатської діяльності, що є відбитком і кволого морального стану здоров'я держави, і негативних змін у суспільстві, включаючи пандемію та війну на сході України. У межах вивчення гуманістичних передумов професійної адвокатської діяльності доведено, що за своєю антропологічною ідентичністю людина принципово налаштована на довіру як базову психологічну потребу сучасності. Якщо така базова психологічна потреба не задовольняється, відбувається екзистенційне руйнування особистості. Вочевидь, недовіра веде до несаможитності, залежності від думки та позиції інших осіб відповідно до обставин, до виправдання власної неспроможності й іншого. Коли відбувається руйнування системи організації реципрокної професії, вона знецінюється і самим суспільством, виникає розрізнена реальність, в якій взаємодія стає неможливою. Немає довіри, немає запиту, немає фахівця та немає професії.

Ключові слова: гуманізм, людина, адвокат, адвокатська діяльність, суспільство, держава, право.

Постановка проблеми. Українські правозахисники, не поступаючи в утвердженні принципу гуманізму й професіоналізму західним адвокатам, крім того, втілюють у собі ідею жертвовності. Альтруїзм, жертвовність окремих людей – запорука виживання та розвитку всього суспільства й держави. Жертвовність є необхідною презумпцією правозахисної діяльності, адвокатури як інституту

громадянського суспільства. Урешті, реальний, а не кон'юнктурний адвокат завжди приносить себе в жертву правового захисту, того, кого захищає, покладаючи на вітар правового захисту свої знання та нервову енергію. Важкість морального вибору адвоката під час захисту не підлягає компенсації гонораром, адже будь-який вибір передбачає жертвовність.

Загалом необхідно підкреслити, що в основі всієї організації та діяльності адвокатури лежать принципи, викладені в ст. 4 Закону України «Про адвокатуру»: верховенство права, незалежність, демократизм, гуманізм, конфіденційність, добровільність і гласність [1]. Адвокат під час здійснення своєї професійної діяльності використовує свободу слова в рамках, визначених завданнями адвокатури й законодавством. Висловлювання адвоката, які стосуються честі й гідності сторін процесу, представників обвинувача чи захисника, свідка, потерпілого, експерта, перекладача й не порушують правил професійної етики адвокатів, не можуть бути підставою для притягнення адвоката до цивільно-правової або кримінальної відповідальності тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досягнення обраної мети передбачає аналіз праць дослідників, тих, хто тією чи іншою мірою вивчав вплив морально-правових принципів на правові відносини в межах дискурсу здійснення професійної адвокатської діяльності. Посилання на їхні праці й розробки будуть подані в тексті наукової розвідки з обґрунтуванням основ, що стали теоретико-методологічним підґрунтям статті.

З огляду на це **мета статті** полягає в дослідженні власне гуманістичних передумов професійної адвокатської діяльності.

Виклад основного матеріалу. Розкриваючи кожен з означених у постановці проблеми засадничих принципів адвокатської діяльності, передбачених чинним законодавством, слід відзначити таке. По-перше, верховенство права як основоположний принцип, утверджений ст. 8 Конституції України [2], означає, що адвокат зобов'язаний вести захист або представництво лише законними правовими засобами; відстоювати законні інтереси клієнта; негайно реагувати на порушення, які допускаються в судових органах, прокуратурі, іншими учасниками процесу, якщо їхні дії порушують або обмежують права й свободи обвинуваченого або особи, яку він представляє; оскаржити в інтересах клієнта незаконні й необґрунтовані рішення суду й інших правоохоронних органів тощо. По-друге, незалежність

адвокатських об'єднань (бюро, колегій, кантор, фірм) – це неприпустимість будь-якого втручання з боку державних органів, громадських об'єднань і громадян. Рішення ключових питань організації та діяльності адвокатури приймаються об'єднаннями або адвокатом самостійно, без втручання з боку органів виконавчої влади. По-третє, демократизм діяльності адвокатури характеризується тим, що вона спрямована на забезпечення та гарантію захисту прав і свобод особистості, яка потребує такого захисту. По-четверте, гуманізм як правовий принцип характеризується тим, що адвокатура призначена для служіння суспільству й особистості в ньому, захисту її життя, здоров'я, безпеки, честі, гідності, власності й інших особистих, соціально-економічних і політичних прав і свобод тощо. По-п'яте, конфіденційність адвокатської діяльності полягає в можливості всебічного захисту прав та інтересів особистості й гарантії збереження та нерозповсюдження всієї інформації, отриманої в результаті здійснення захисту. Урешті-решт, принцип гласності полягає в гарантованому праві на свободу думки й слова, на вільне висловлення своїх поглядів і переконань, збирання, зберігання, використовування та поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір, скеровування індивідуальних письмових звернень чи особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також до посадових осіб та інше. У такому контексті багато дослідників, розмірковуючи над проблемами вдосконалення сучасної адвокатури, сталять питання: адвокат – це суб'єкт ринку юридичних послуг, мета якого полягає в отриманні винагороди, що йому належить за виконану роботу, дії якого спрямовані виключно на виконання обов'язків перед довірителем, або ж в основі діяльності адвоката повинна лежати ідея служіння громадським інтересам, жертвовності, морального вибору [3; 4; 5]? Є ще чимало запитань такого ж характеру, зокрема: адвокатура – це некомерційна організація *sui generis* (особливого виду) та інститут громадянського суспільства або підприємницька структура? Яку роль відіграють

процеси комерціалізації адвокатури в сучасний період? Чи економічні умови є тим вирішальним фактором, що впливає на вибір роду діяльності й подальшу само-реалізацію адвоката? Аналіз публікацій з тематики дозволяє виділити два полярних концептуальних підходи:

1. Несумісність підприємницької діяльності й гуманістичного покликання служіння народу. Такий підхід передбачає негативну оцінку комерційного аспекту адвокатської діяльності: «Адвокатура створена не для насолоди тих, хто входить у такий клас, а для суспільного служіння, служіння важкого, суворого й серйозного, самого пристрасного безкорисливого захоплення та виконання взятих на себе зобов'язань» [6]; «Той, хто розглядає адвокатську діяльність як різновид підприємницької діяльності, просто не розуміє ні функцій, ні суспільного призначення, ні суті адвокатської діяльності» [7].

2. Представники другого підходу дотримуються думки, згідно з якою розглядати у XXI столітті підприємницьку діяльність і сам ринок як щось негідне, неналежне – значить не бачити економічної реальності й неадекватно оцінювати значення економічної сфери: «У сучасних умовах кожен прагне створити для себе ті блага, за допомогою яких буде рости його власне господарство, особистий статус, а також статус сім'ї, і адвокатська діяльність – це бізнес або послуги, що надаються за певний гонорар» [8]; «Сучасний стан ринку юридичних послуг у світі свідчить про те, що немає сенсу обмежувати права адвокатів щодо створення комерційних організацій для надання кваліфікованої юридичної допомоги», «Адвокатура у XXI столітті для того, щоб мати перспективи розвитку, має бути більш діловою, підприємницькою, комерціалізованою, жорсткою та конкретною» [3].

Хоча справедливості заради необхідно відзначити, що в суспільній свідомості існують певні уявлення про те, яким повинен бути адвокат, що є припустимим для нього, а що ні. Для прикладу, А.М. Бірюкова відзначає: «Професія адвоката – це не лише досконале знання юридичних наук, а й внутрішнє світовідчуття»

[9, с. 151–154]. Також певний інтерес дослідників викликає думка, згідно з якою «сутність людини, прояв її гуманності є ансамблем суспільних відносин». Так, людина народжується зі своїм внутрішнім світом, зі своєю «робочою силою» душі, стикається з громадською культурою та суспільними й виробничими відносинами, які вона не створила, опановуючи людський спосіб життя та спілкування, формується як неповторна індивідуальність. І те, якою вона стане внаслідок такого процесу, відтвориться в ансамблі її суспільних відносин. У такому контексті влучною буде теза, висловлена Ф.Т. Михайловим, що бути людиною – означає бути суб'єктом власної самозміни [10]. Отже, доцільно ствердити, що мотиваційна система людини містить дві головні сфери: працю та спілкування.

Загалом укладачі судових статутів, починаючи з 1864 року, домінуючим принципом адвокатської діяльності виставляли почуття правди, честі й усвідомлення моральної відповідальності перед суспільством і державою. Відповідно, таке начало намагалися закладати як основний принцип під час формування самосвідомості індивідуального й групового суб'єкта – кожного адвоката й створеної адвокатської спільноти в цілому. До суспільної уяви закладали основи образу адвоката, який у своїй діяльності керується не лише меркантильними міркуваннями. Інститут присяжних створили як особливу корпорацію. Багато видатних представників адвокатури 1864 року були відомими не лише своєю професійною, а й громадською діяльністю, були літераторами й діячами науки. Це були люди захоплені й спрямовані на широку громадську діяльність. Багато з них, виходячи з власних переконань, залишали державну службу, незважаючи на перспективи піднятися кар'єрною драбиною. Отже, на моє переконання, все ж таки ціннісно-моральний стрижень адвоката обов'язково повинен містити етичну складову частину, для якої необхідні сприйняття та збереження традицій, принципів, ціннісних ідеалів, ціннісних табу, що склалися в професійному співтоваристві за його багатовікову історію,

а також їх акумуляція в самосвідомості кожного адвоката тощо.

Умова, за якої адвокат може реалізувати свою професійну мету, чи феноменологія його професії полягає в реципрокності (від лат. *reciprocus* – повертається, взаємний; вміння співвідносити свою думку з думкою іншого, тобто взаємність думки). У такому випадку доводиться ледь не вперше усвідомити прояв особистих внутрішніх якостей фахівця – його моральність, сформовану на ідеалах добра, справедливості, обов'язку, честі, що проявляються у відношенні до людей і до природи. Це саме ті якості, які формують людину, є маркерами довіри й розуміння загальної реальності для подальшої взаємодії в суспільних відносинах загалом, у правових – зокрема. Розглядаючи умову реципрокності, слід наголосити на одному з найважливіших її аспектів, зокрема на взаємодії: стосовно нашої дії, яку ми здійснили, має бути реакція, відповідь. Така умова вимагає, з одного боку, закінчення дії в процесі діяльності фахівця, а з іншого боку, власне, така умова, як правило, віддалена в часі й не завжди виконується.

Ще однією якістю фахівця в адвокатурі, тісно пов'язаною з його реципрокністю, є реципрокність особистого мислення, яка саме дозволяє людині бачити не лише обмеження, що впливають з будь-якої ситуації, а й можливості, що їх передбачає конкретна ситуація.

Першою серйозною ознакою цілеспрямованого морального занепаду суспільства, безперечно, є криза внутрішніх організаційних систем у професійних спільнотах реципрокних професій – лікарі, педагоги, психологи, адвокати, – оскільки саме ці професії базуються на такій моральній категорії, як довіра.

Професія адвоката належить саме до тих рідкісних професій, які ґрунтовані на такій комунікативній засадничій якості, як довіра. Адвокат не може існувати без запиту клієнта, особи, яка довіряє йому свою справу. Реципрокність як якість комунікації передбачає постійну взаємодію та взаємовплив в діаді між адвокатом і довірительом, адвокатом та іншим адвокатом. Без наявності довіри адвокат не може повноцінно реалізувати свій про-

фесійний обов'язок. Коли зникає довіри, з'являється недовіра й відмова від будь-якої співпраці.

Урешті-решт, за своєю антропологічною ідентичністю людина налаштована на довіру як базову психологічну потребу. Якщо така базова психологічна потреба не задовольняється, відбувається руйнування особистості: знецінюються цінності, цілі, мотиви, не вбачається своєї затребуваності в житті тощо. Недовіра веде до несамостійності, залежності від думки й позиції інших людей, від обставин, до виправдання власної неспроможності й так далі. Коли відбувається руйнування системи організації реципрокної професії, вона знецінюється і суспільством, виникає розрізнена реальність, в якій взаємодія стає неможливою. Немає довіри, немає запиту, немає фахівця, немає й професії. Фактично, довіра – це моральна потреба суспільства, а коли суспільство не задовольняє така потреба – це ознака його хвороби, і тому важливо вчасно розпізнати й швидко лікувати.

Аналізуючи феноменологію професії адвоката, стикаємося з першими професійними труднощами у свідомості фахівця. Як реалізувати умову реципрокності в професійному середовищі адвоката? Із чого складається професійне середовище адвоката? Чим воно характеризується? У чому полягають очікування від професійного середовища адвоката?

По-перше, професійне середовище адвоката – це правозастосовне середовище, що характеризується високою тривожністю, тривогою, агресією, а поведінка – обороною або нападом.

По-друге, потрапляючи в агресивне середовище, особистість «заражається» агресією. Саме тому всі фахівці (судді, прокурори, слідчі, поліцейські, пристави, адвокати, юристи), хто обслуговує професійне середовище, є носіями агресії.

По-третє, розглядаючи фахівців суміжних професій, слід сказати про різницю відповідальності в кожному професійному середовищі. У всіх перерахованих професіоналів, окрім адвоката, колективна, а не особиста відповідальність, у той час, як в адвоката відповідальність особиста й особистісна.

Власне, тому всі фахівці, хто перебуває на державній службі, залежні від елементів суворої системи, що характеризується відсутністю гнучкості, агресивністю, чітко визначеними організаційними правилами й інструкціями, відсутністю довіри й жорсткою вертикаллю влади. Саме такі характеристики системи й створюють емоційну напругу в професійному середовищі. І якщо будь-який елемент дає організаційний, морально-етичний, фізичний збій, система миттєво замінює його на новий. Адвокат натомість – фахівець, який перебуває в системі паритетів та є автономним елементом правового середовища з безпосередньою умовою реципрокності, змушений впоратися з емоційною агресією фахівців суміжних професій під час своєї роботи.

Професія адвоката належить до професій, в яких людина внаслідок необхідності постійних контактів з іншими людьми починає відчувати внутрішню емоційну спустошеність. Таку емоційну спустошеність, для прикладу, психологи називають професійним вигоранням.

Фахівець перестає бачити результат і продукт своєї діяльності, професійна мета втрачає сенс, а джерела, які давали силу емоцій і волі, вичерпалися.

Відповідальність кожної людини у своїй професії полягає у великій праці – пізнанні себе, своїх особливостей, механізмів контактування з іншими людьми, в усвідомленні цінностей професії, цілей, розставлених пріоритетів, формуванні індивідуального стилю в професії, передачі досвіду для розвитку сенсу професії тощо.

Для прикладу, безоплатну правову допомогу, яку подекуди надають адвокати, виходячи з власних гуманістичних міркувань, дослідники досі розглядають як загадку [11, р. 2443–2450]. Справді, далеко не всі послуги фахівці високої кваліфікації можуть надавати безкоштовно на систематичній основі. Проте роботу *pro bono* не можна назвати волонтерською. Для прикладу, у США та Європі її часто надають великі юридичні фірми й найдосвідченіші адвокати. Парадоксально, але в часи кризи 2008 року вони не лише не зменшили обсяги роботи *pro bono*, а,

навпаки, її збільшили [12, р. 2357–2442]. Іншими словами, безоплатна правова допомога має неоднозначний зміст, який безпосередньо не вміщується в економічну модель максимізації користі [13, р. 567–610]. Адвокати можуть розглядати таку діяльність як корисний досвід, підвищення рівня своєї репутації, урешті-решт, це гуманізм та альтруїзм. Мало того, безоплатна правова допомога має досить велике значення в контексті розвитку соціальної держави. Одним із наслідків «професіоналізації» тієї чи іншої групи є зростання рівня її оплати праці [14, р. 167–201], що неминуче впливає на доступ до конкретних послуг. Своєю чергою нерівний доступ до правової допомоги суперечить ідеї загальної рівності перед законом. У такому випадку йдеться навіть не стільки про однакове соціальне забезпечення, скільки про базову ідею рівності прав і свобод усіх громадян.

Дебати щодо безоплатної правової допомоги в Україні здебільшого відбуваються всередині юридичної спільноти. Саме тому обговорення стосується переважно правових питань і найчастіше обмежується констатацією необхідності розвитку таких практик. Таким чином, безоплатну правову допомогу слід розглядати в контексті трьох основних чинників: економічної діяльності адвоката, його соціального капіталу (контактів із колегами) і, зрештою, його ціннісних орієнтацій (професійної етики, гуманістичних переконань).

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, хочу відзначити, що загалом розширення «організованого ядра» адвокатської спільноти сприятиме поширенню практик *pro bono* й зростанню значення соціальної відповідальності в адвокатському середовищі. Для досягнення такої мети адвокатській спільноті необхідно подолати внутрішню розрізненість, підвищити бар'єри «входу» в професію, ліквідувати розрив між адвокатами, які спеціалізуються на роботі за призначенням, та іншою частиною спільноти. Якщо добра репутація всередині професійної спільноти стане необхідною умовою для її успішності, то адвокати самі будуть шукати можливість для надання якісної безоплатної правової допомоги.

У сучасній Україні адвокатські послуги *pro bono*, як правило, не надаються на регулярній основі, водночас робота за призначенням є вельми систематичною практикою, своєрідним конвеєром з обробки «типових» справ. Якщо практики *pro bono* професійна юридична спільнота в цілому може розвивати шляхом деяких внутрішніх ресурсів, змінити ситуацію з роботою за призначенням самостійно адвокатура не в змозі.

Утім, гуманістичне покликання адвоката та його особливий статус покладають на нього певні обов'язки й відповідальність, що відбиваються на його самосвідомості. Серед ключових якостей, які нині засвідчують гуманістичний характер і спрямованість професійної діяльності адвоката, можна виділити реципрокність, довіру й працю *pro bono*. Останні, напевно є тими найочікуванішими якостями адвокатів, які хотів би в них бачити кожен клієнт.

Список використаної літератури:

1. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України № 5076-VI від 05 липня 2012 р. (у редакції від 05 січня 2017 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text>
2. Конституція України : Закон України № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 р. (у редакції від 01 січня 2020 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-vr#Text>
3. Погорецький М.А, Яновська О.Г. Адвокатура України : підручник. Київ : Юрінком-Інтер, 2014. 368 с.
4. Джабурія О.О. Організаційні форми адвокатської діяльності : дис. ... д-ра філософії : 081 «Право» ; Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2020. 223 с.
5. Вільчик Т.Б. Професійні права адвоката і гарантії адвокатської діяльності у країнах Європейського Союзу. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету. Серія: Право*. 2018. Вип. 50. Т. 2. С. 143–147.
6. Пикар Э. Об адвокате. Киев : Центр учебной литературы, 2017. 104 с.
7. Барщевский М.Ю. Бизнес-адвокатура в США и Германии : учебное пособие. Москва : «Белые альвы», 1995. 62 с.
8. Байрамова А.Н. Правовий аналіз адвокатської діяльності як бізнесу або послуг, що надаються за певний гонорар. *Сучасне право*. 2014. № 9. С. 87–90.
9. Бірюкова А.М. Адвокатура в парадигмі розвитку в Україні концепту громадянського суспільства. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2018. № 1. Т. 2. С. 151–154.
10. Михайлов Ф.Т. Общественное сознание и самосознание индивида. Москва : Наука, 1990. 214 с.
11. Abel R. The Paradoxes of Pro Bono. *Fordham Law Review*. 2010. Vol. 78(5). P. 2443–2450.
12. Cummings S.L., Rhode D.L. Managing pro bono: Doing well by doing better. *Fordham Law Review*. 2010. Vol. 78(5). P. 2357–2442.
13. Johnson E. Lawyers' Choice: A Theoretical Appraisal of Litigation Investment Decisions. *Law & Society Review*. 1980. Vol. 15(3/4). P. 567–610.
14. Murayama M. Expanding Access to Lawyers: The Role of Legal Advice Centers. *Access to Justice*. 2009. Vol. 12. P. 167–201.

Zaiats O. Humanistic prerequisites for professional advocacy

The article is devoted to the study of the humanistic preconditions of professional advocacy within the legal discourse. It was found that due to the high social importance of the bar in general, its humanistic vocation and the special status of this institution, it has certain duties and responsibilities, which could not but affect the self-consciousness of each lawyer in particular. Self-awareness or self-awareness – one's own personality – as a subject of consciousness, humanity, communication and action – is a powerful factor not only in self-control, but also in self-criticism, self-improvement and self-education. The value and moral core of a lawyer is substantiated, which must include an ethical component. Therefore, for this, it is necessary to perceive and preserve traditions, principles, value ideals, value taboos that have developed in the professional community over its centuries-old history, as well as their accumulation in the self-consciousness of each lawyer. That is why in the modern legal community of Ukrainian society there is a systemic crisis of professional advocacy, which is a reflection of the weak moral health of the state, and negative changes in society, including the pandemic and the war in eastern

Ukraine. Within the study of the humanistic preconditions of professional advocacy, it is proved that according to their anthropological identity, a person is fundamentally inclined to trust as a basic psychological need of modernity. If this basic psychological need is not met, there is an existential destruction of personality. Obviously, distrust leads to lack of independence, dependence on the opinion and position of others, depending on the circumstances, to justify their own inability, and others. When there is a destruction of the system of organization of the reciprocal profession, it is devalued by society itself, there is a fragmented reality in which interaction becomes impossible. There is no trust, no request, no specialist and no profession.

Key words: *humanism, man, lawyer, advocacy, society, state, law.*

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2021.4.4>

В. В. Юровська

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

СИСТЕМА НЕДЕРЖАВНОГО ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: УКРАЇНСЬКИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Стаття присвячена дослідженню системи недержавного пенсійного забезпечення України на підставі аналізу нормативно-правового регулювання вказаної сфери. Встановлено, що попри створені майже двадцять років тому законодавчі підстави для існування системи недержавного пенсійного забезпечення, остання досі не досягла належного рівня розвитку, що зумовлено різними факторами. В статті розглядаються види недержавних пенсійних фондів (відкритий пенсійний фонд, корпоративний пенсійний фонд та професійний пенсійний фонд), визначається коло учасників системи недержавного пенсійного забезпечення, правові підстави для участі у недержавних пенсійних програмах. Розглядається зміст пенсійного контракту як основного документу, який закріплює взаємні права та обов'язки адміністратора недержавного пенсійного фонду та його учасників. Зі змісту Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» робиться висновок, що накопичення недержавних пенсійних заощаджень відбувається не тільки в недержавних пенсійних фондах на підставі пенсійних контрактів між адміністраторами пенсійних фондів та їх вкладниками, а й страховими організаціями – на підставі договорів страхування довічної пенсії або страхування ризику настання інвалідності або смерті, та банківськими установами – на підставі договорів про відкриття пенсійних депозитних рахунків для накопичення пенсійних заощаджень у межах суми, визначеної для відшкодування вкладів Фондом гарантування вкладів фізичних осіб. Звертається увага на значну регламентацію відносин у сфері недержавного пенсійного забезпечення, що є необхідним для мінімізації ризиків у вказаній сфері.

Автором наводяться приклади організації систем недержавного пенсійного забезпечення Великої Британії, Сполучених Штатів Америки, Нідерландів, Австралії. Досвід цих країн доводить, що недержавні пенсійні плани можуть займати важливе місце в системі пенсійного забезпечення, функціонувати на рівні з державною системою пенсійного забезпечення та навіть випереджати її. Зазвичай недержавна пенсійна система в інших країнах представлена недержавними пенсійними фондами, пенсійними планами в страхових компаніях або банках.

Ключові слова: недержавне пенсійне забезпечення, недержавний пенсійний фонд, пенсійний контракт, пенсійний план, пенсії із визначеними внесками, пенсії із визначеними виплатами.

Постановка проблеми. Одним із рівнів системи пенсійного забезпечення в Україні є система недержавного пенсійного забезпечення, що базується на засадах добровільної участі громадян, роботодавців та їх об'єднань у формуванні

пенсійних накопичень з метою отримання громадянами пенсійних виплат на умовах та в порядку, передбачених законодавством про недержавне пенсійне забезпечення [1]. З 2004 року в Україні діє спеціальний Закон «Про недержавне

пенсійне забезпечення», яким регулюються відносини у сфері добровільного накопичувального пенсійного забезпечення [2], і слід відзначити, що за цей час система недержавного пенсійного забезпечення постійно розвивається, хоча й не так активно. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку інформує про підсумки розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення станом на 30.06.2021 та повідомляє, що у Державному реєстрі фінансових установ станом на 30.06.2021 містилася інформація про 63 недержавні пенсійні фонди, з них 58 діючих, а також 19 адміністраторів таких фондів. Загальна кількість учасників недержавних пенсійних фондів становила 888,3 тис. осіб, тоді як у 2020 році – 879,9 тис. Станом на 30.06.2021 адміністраторами недержавних пенсійних фондів укладено 92,4 тис. пенсійних контрактів, що більше на 12,8% (10,5 тис.) порівняно з аналогічним періодом 2020 року. Кількість вкладників станом на 30.06.2021 становила 86,2 тис., з яких більша частина – це фізичні особи – 84,1 тис. (97,6%). Порівняно з аналогічним періодом 2020 року цей показник збільшився на 13,1% (10,0 тис.). Станом на 30.06.2021 пенсійні виплати становили 1 196,2 млн грн, що на 16,2% більше порівняно з аналогічним періодом 2020 року. Виплати було здійснено 88,2 тис. учасникам, тобто 9,9% від загальної кількості учасників. Одним із основних якісних показників, які характеризують систему недержавного пенсійного забезпечення, є сплачені пенсійні внески. Сума пенсійних внесків станом на 30.06.2021 становила 2 496,7 млн грн. Цей показник збільшився на 10,1% (228,7 млн грн) порівняно з аналогічним періодом 2020 року [3].

Отже, попри створені майже двадцять років тому законодавчі підстави для існування недержавної системи пенсійного забезпечення, остання досі не досягла належного рівня розвитку, що зумовлено різними факторами. Зокрема, у звіті проєкту USAID «Недержавне пенсійне забезпечення в Україні: оцінка та рекомендації» відзначається, що низькі показники діяльності недержавних пенсійних фондів зумовлені багатьма причинами, а саме:

несприятливою макроекономічною ситуацією, відсутністю розвинутих ринків капіталу й надійних фінансових інструментів, низьким рівнем доходів населення та нерозумінням необхідності заощаджувати на пенсію, а також недостатнім пропагуванням важливості (навіть відсутністю інформації про існування) недержавних пенсійних схем [4, с. 9]. О.В. Андрійчук взагалі серед основних чинників неефективного функціонування вітчизняної системи недержавного пенсійного забезпечення виділяє саме недовіру населення до системи недержавного пенсійного забезпечення та недостатність інформованості населення про принципи функціонування системи недержавного пенсійного забезпечення [5, с. 4]. Цілком погоджуючись із вищевказаним, можна зробити висновок, що важливе значення для розвитку недержавного пенсійного забезпечення в нашій державі має систематизація інформації щодо нього, встановлення його основних характеристик, а також дослідження закордонного досвіду у вказаній сфері як прикладів позитивного розвитку недержавного пенсійного сектору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання недержавного пенсійного забезпечення розглядали в своїх роботах О.В. Андрійчук [5], С.В. Богославець [6], І.Л. Бомбергер [7], А.О. Гудзь [8], С.М. Прилипко [9], І.О. Ткаліч [10] та інші.

Метою цієї статті є дослідження загальних особливостей функціонування системи недержавного пенсійного забезпечення в Україні, а також у деяких інших країнах.

Виклад основного матеріалу. Появу недержавного пенсійного забезпечення в історії нашої країни слід датувати ще 1859 роком, у період перебування більшої частини території України у складі Російської імперії. Із цього року добровільне пенсійне страхування почало поширюватися через емеритальні каси, зокрема, у 1859 році з'явилась перша така каса військово-сухопутного відомства. Крім того, в зазначений період було затверджене «Положення про пенсійні каси службовців і робітників у приватних кредитних установах, торгово-промислових підприєм-

ствах і страхових товариствах», в якому закріплювались основні засади недержавного пенсійного забезпечення [5, с. 7].

Сьогодні основним нормативно-правовим актом, який регулює відносини у сфері отримання недержавних пенсій, є Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення». Із змісту цього документу можна зробити висновок, що система недержавного пенсійного забезпечення в Україні представляє собою частину системи накопичувального пенсійного забезпечення, яка ґрунтується на засадах добровільної участі фізичних та юридичних осіб у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання учасниками недержавного пенсійного забезпечення додаткових до загальнообов'язкового державного пенсійного страхування пенсійних виплат [2].

Функції «акумуляторів» недержавних пенсійних накопичень виконують: 1) недержавні пенсійні фонди на підставі пенсійних контрактів між адміністраторами пенсійних фондів та їх вкладниками; 2) страхові організації на підставі договорів страхування довічної пенсії або страхування ризику настання інвалідності або смерті; 3) банківські установи на підставі договорів про відкриття пенсійних депозитних рахунків для накопичення пенсійних заощаджень у межах суми, визначеної для відшкодування вкладів Фондом гарантування вкладів фізичних осіб.

Учасником недержавного пенсійного забезпечення може бути будь-яка фізична особа, на користь якої сплачуються (сплачувалися) пенсійні внески до пенсійного фонду або на пенсійний депозитний рахунок у банку і яка має право на недержавне пенсійне забезпечення на умовах і в порядку, визначених пенсійним контрактом, договором про відкриття пенсійного депозитного рахунку або договором страхування довічної пенсії та цим Законом, або яка отримує пенсійні виплати із пенсійного фонду [2].

При цьому певні обмеження щодо участі фізичної особи в конкретному недержавному пенсійному фонді можуть бути зумовлені самим видом пенсійного фонду. Так, учасниками *відкритого пенсійного фонду* можуть бути будь-які фізичні

особи незалежно від місця та характеру їх роботи; учасниками *корпоративного пенсійного фонду* можуть бути лише робітники засновників такого пенсійного фонду; учасниками *професійного пенсійного фонду* можуть бути виключно фізичні особи, пов'язані за родом їх професійної діяльності (занять), визначеної у статуті фонду, а також фізичні особи, які є працівниками організацій роботодавців, їх об'єднань, членами або працівниками професійних спілок, їх об'єднань, які створили такий фонд.

Ключовим документом у відносинах між фізичною особою – учасником недержавної пенсійної системи та недержавним пенсійним фондом є пенсійний контракт, вимоги до якого визначені в Законі України «Про недержавне пенсійне забезпечення». Зокрема, в пенсійному контракті мають бути визначені обрана вкладником фонду пенсійна схема; строк дії пенсійного контракту, умови його зміни та розірвання; порядок розрахунків між пенсійним фондом та учасником фонду у разі дострокового розірвання пенсійного контракту або ліквідації пенсійного фонду; права, обов'язки, відповідальність сторін та порядок розв'язання спорів; розмір пенсійних внесків та умови його зміни тощо [2].

Недержавна пенсійна система передбачає можливість здійснювати два види пенсійних виплат: пенсію на визначений строк та одноразову пенсійну виплату. Розмір пенсійних виплат визначається насамперед з огляду на суми пенсійних коштів, що обліковуються на індивідуальному пенсійному рахунку учасника фонду, а також тривалості виплат. Адміністратор планує обсяг грошових коштів, необхідних для здійснення пенсійних виплат учасникам фонду відповідно до укладених пенсійних контрактів, та надає відповідну інформацію особам, що здійснюють управління пенсійними активами цього фонду в порядку, визначеному договором про управління активами [2].

У багатьох зарубіжних країнах недержавні пенсійні системи організовані аналогічним чином, хоча, звичайно, мають місце певні особливості.

У Великій Британії, наприклад, існує два основних типи приватних пенсій:

пенсії із визначеними внесками (*defined contribution*) та пенсії із визначеними виплатами (*defined benefit*). У пенсійному плані з визначеними внесками сплачені особою або її роботодавцем грошові кошти інвестуються приватним пенсійним фондом, а вартість пенсійної корзини може збільшуватися або зменшуватися залежно від того, наскільки грошові кошти приносять прибуток. Розмір пенсійних виплат, який особа отримує в результаті, залежить від таких факторів: скільки внесків було сплачено; наскільки ефективно відбувалось інвестування грошових коштів; в якому вигляді отримуються пенсійні виплати – як періодичні платежі чи як разова виплата. У пенсійному плані з визначеними виплатами пенсійні внески сплачуються виключно роботодавцем. Розмір пенсійних виплат у результаті залежить від декількох факторів, зокрема від розміру заробітку та тривалості роботи в такого роботодавця, пенсійні виплати здійснюються частинами [11].

Аналогічна система приватних пенсійних планів існує й в США. Так, відповідно до інформації, викладеної в Бюлетені приватної системи пенсійного забезпечення за 2019 рік (складений 29.06.2021 Управлінням із забезпечення допомоги працюючим за найм, що є структурним підрозділом Міністерства праці США), останнім часом прослідковується стійка тенденція до переходу з пенсійних планів із визначеними виплатами (*defined benefit*) на пенсійні плани із визначеними внесками (*defined contribution*). Після закріплення на законодавчому рівні у 1978 році можливості сплати на спеціальний рахунок 401(к) для пенсійних відрахувань відсотку від заробітної плати (так званий, *401(k) defined contribution*) без сплати податку (дата сплати податку переноситься на момент виходу на пенсію), пенсійний план із визначеними внесками набув широкої популярності. Загальна кількість приватних пенсійних планів знову зросла у 2019 році приблизно до 733 700, що на 1,6 відсотка більше, ніж у 2018 році. Кількість приватних пенсійних планів із визначеними внесками зросла на 1,7 відсотка, тоді як кількість планів із визначеними

виплатами збільшилась лише на 0,1 відсотка [12, с. 1].

У Нідерландах недержавна пенсійна система представлена страховою рентою (приватним пенсійним планом у страховій компанії) або банківськими заощадженнями (приватним пенсійним планом у банку або в інвестиційній компанії). Умови участі у недержавному пенсійному плані регламентується договірними умовами, визначеними сторонами. Відрахування у вказані пенсійні плани здійснюються з певними податковими пільгами [13, с. 1].

В Австралії сьогодні діють дві категорії приватних пенсійних фондів. Перша категорія – це накопичувальні пенсійні фонди (*superannuation funds*), кількість учасників яких більше чотирьох. Внески у вказані фонди здійснюють як робітники, так і роботодавці [14]. Діяльність таких фондів регулюється Австралійським управлінням пруденціального регулювання (*Australian Prudential Regulatory Authority*) [15]. Другу категорію приватних пенсійних фондів складають самоврядні накопичувальні пенсійні фонди (*self-managed superannuation funds*), кількість учасників у яких може бути чотири та менше. Їх створюють для особистих пенсійних заощаджень, внески в такі фонди здійснюють самі учасники [14]. Діяльність таких фондів регулюється Австралійською податковою службою (*Australian Tax Office*) [15].

Отже, із аналізу вітчизняного та іноземного досвіду недержавного пенсійного забезпечення можна зробити висновок, що основними його принципами є добровільність та договірний характер відносин між фізичною особою – учасником недержавної пенсійної системи та суб'єктами, які здійснюють недержавне пенсійне забезпечення. При цьому діяльність усіх учасників недержавної пенсійної системи достатньо жорстко регламентована, що зумовлено необхідністю гарантування реалізації недержавною пенсійною системою своєї соціальної функції – забезпечити належний рівень соціальної захищеності населення. Така точка зору підтримується, зокрема, О.В. Андрійчук, яка звертає увагу на той факт, що на законодавчому рівні запроваджено ефек-

тивну систему захисту пенсійних накопичень, які здійснюються учасниками недержавного пенсійного забезпечення, чітко визначені права та обов'язки суб'єктів недержавного пенсійного фонду, встановлений жорсткий контроль щодо їх функціонування [5, с. 10].

У зв'язку із цим можна говорити про змішану правову природу недержавного пенсійного забезпечення, здійснення правового регулювання вказаною системою як імперативним, так і диспозитивним методами. Щодо цього досить слушно зазначає С.В. Богославець, який підтримує точку зору, що недержавне пенсійне забезпечення є структурною частиною галузі права соціального забезпечення України за таких підстав: 1) відносини з недержавного пенсійного забезпечення виникають між його учасниками під час прояву негативного наслідку соціального ризику; 2) недержавне пенсійне забезпечення як правове явище та як вимога сучасності покликане підтримати та доповнити рівень соціальної захищеності суспільства, надати можливість громадянам (частково) самим відповідати за свій добробут, будучи на пенсії; 3) цей вид забезпечення все ж таки є пенсійним, а тому входить до галузі «Право соціального забезпечення України» [6, с. 14]. При цьому, однак, ним звертається увага на ту обставину, що відносини у сфері недержавного пенсійного забезпечення мають змішаний характер. Попри те, що відносини у сфері недержавного пенсійного забезпечення мають характер соціально забезпечувальних, та враховуючи те, що відносини між особою та пенсійним фондом, банківською установою або страховою компанією будуються на підставі договору, угоди, пенсійного контракту, загалом на договірних засадах (що передбачає наявність деяких рис відносин цивільно-правового характеру), можна дійти висновку про соціально-забезпечувальну спрямованість відносин, однак з деякими особливостями, притаманними іншим галузям права [6, с. 15–16].

Висновки. Як висновки до вищевикладеного можна зазначити те, що недержавна пенсійна система в Україні

перебуває на стадії становлення, попри майже двадцятирічну історію існування спеціального нормативно-правового акту у вказаній сфері, який достатньо детально визначає особливості її функціонування. Основними суб'єктами недержавної пенсійної системи є недержавні пенсійні фонди, хоча пенсійні накопичення можуть здійснюватися також і в страхових компаніях та банках на певних спеціальних умовах. Попри значну регламентацію відносин у сфері недержавного пенсійного забезпечення, що є необхідним для мінімізації ризиків у вказаній сфері, регулювання відносин між фізичною особою – учасником недержавної пенсійної системи та суб'єктами, які здійснюють недержавне пенсійне забезпечення, відбувається насамперед на підставі укладеного між ними договору. Законодавством визначаються певні обов'язкові умови для таких договорів, проте сторони ними не обмежені.

Досвід інших країн дозволяє зробити висновок, що недержавні пенсійні плани можуть займати важливе місце в системі пенсійного забезпечення, функціонувати на рівні з державною системою пенсійного забезпечення та навіть випереджати її. Зазвичай недержавна пенсійна система в інших країнах представлена недержавними пенсійними фондами, пенсійними планами в страхових компаніях або банках, набувають поширення пенсійні плани з фіксованими внесками. Крім того, пенсійні програми розрізняються за колом осіб, що можуть брати в них участь (галузеві, професійні, корпоративні тощо).

Список використаної літератури:

1. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text> (дата звернення: 11.11.2021).
2. Про недержавне пенсійне забезпечення : Закон України від 09.07.2003 № 1057-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-15#Text> (дата звернення: 11.11.2021).
3. НКЦПФР інформує про результати системи недержавного пенсійного забезпечення на кінець другого кварталу

- 2021 року / Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/nkcpfr-informuye-pro-rezultati-sistemi-nederzhavnogo-pensijnogo-zabezpechennya-na-kines-drugogo-kvartalu-2021-roku> (дата звернення: 12.11.2021).
4. Недержавне пенсійне забезпечення в Україні: оцінка та рекомендації / Проект USAID, липень 2019. URL: http://www.fst-ua.info/wp-content/uploads/2019/07/Voluntary_Private_Pensions_in_Ukraine-Assessment_jul2019_ua.pdf (дата звернення: 12.11.2021).
 5. Андрійчук О.В. Правове регулювання недержавного пенсійного забезпечення в системі соціальної політики держави : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2016. 19 с.
 6. Богославець С.В. Недержавне пенсійне забезпечення як один із напрямів реалізації соціальної функції держави : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Луганськ, 2009. 19 с.
 7. Бомбергер І.Л. До питання запровадження недержавного спеціального пенсійного забезпечення. *Право і суспільство*. 2014. № 3. С. 115–121.
 8. Гудзь А.О. Співвідношення понять «вид соціального забезпечення» та «вид недержавного соціального забезпечення» в теорії права соціального забезпечення України. *Правове життя сучасної України* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 травн. 2020 р.). Одеса, 2020. Т. 2. С. 180–183.
 9. Прилипко С.М. Недержавне пенсійне забезпечення у системі соціального захисту в Україні. *Проблеми законності*. 2000. Вип. 43. С. 63–66.
 10. Ткаліч І.О. Адміністративне та правове забезпечення діяльності недержавних пенсійних фондів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 20 с.
 11. Types of Private Pensions. URL: <https://www.gov.uk/pension-types> (дата звернення: 12.11.2021).
 12. Private Pension Plan Bulletin. Abstract of 2019 Form 5500 Annual Reports Data Extracted on 6/29/2021. Employee Benefits Security Administration. United States Department of Labor. URL: <https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/EBSA/researchers/statistics/retirement-bulletins/private-pension-plan-bulletins-abstract-2019.pdf> (дата звернення: 12.11.2021).
 13. Pension in the Netherlands. URL: <https://kwps.nl/usr-uploads/files/brochures/Pension%20in%20the%20Netherlands.pdf> (дата звернення: 12.11.2021).
 14. Инфраструктурные проекты и пенсионные инвестиции: Австралия. URL: <https://investinfra.ru/frontend/images/PDF/book-v-poiskah-realnogo/128-2-3-avstraliya.pdf> (дата звернення: 12.11.2021).
 15. Private Retirement Systems and Sustainability: Australia. URL: <https://www.unpri.org/private-retirement-systems-and-sustainability/private-retirement-systems-and-sustainability-australia/5986.article> (дата звернення: 12.11.2021).

Yurovska V. Non-state pension schemes system: Ukrainian and foreign experience

The article is devoted to the study of the non-state pension schemes system of Ukraine on the basis of the analysis of normative-legal regulation of the specified sphere. It is established that despite the legal basis for the existence of a private pension system created almost twenty years ago, the latter has not yet reached the appropriate level of development, due to various factors. The article considers the types of private pension funds (open pension fund, corporate pension fund and professional pension fund), determines the range of participants in the private pension system, the legal basis for participation in private pension programs. The content of the pension contract is considered as the main document that establishes the mutual rights and obligations of the private pension fund administrator and its participants. From the content of the Law of Ukraine "On Non-state Pension Schemes" it is concluded that the accumulation of private pension savings occurs not only in private pension funds on the basis of pension contracts between pension fund administrators and their depositors, but also insurance companies on the basis of life insurance or risk insurance the occurrence of disability or death and banking institutions on the basis of agreements on the opening of pension deposit accounts for the accumulation of pension savings within the amount determined for the reimbursement of deposits by the Deposit Guarantee Fund of individuals. Attention

is drawn to the significant regulation of relations in the field of private pension provision, which is necessary to minimize risks in this area.

The author gives examples of the organization of private pension systems in Great Britain, the United States, the Netherlands, and Australia. The experience of these countries shows that non-state pension plans can play an important role in the pension system, operate on a par with the state pension system and even outpace it. Usually the private pension scheme in other countries is represented by private pension funds, pension plans in insurance companies or banks.

Key words: *non-state pension schemes, non-state pension fund, pension contract, pension plan, pensions with defined contributions, pensions with defined benefits.*

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 351.74

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2021.4.5>

Х. В. Солнцева

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ, ЩО РЕГУЛЮЄ ПОЛІЦЕЙСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ, НА ПІДСТАВІ ДОСВІДУ США ТА КРАЇН БАЛТІЇ

Стаття присвячена питанням удосконалення нормативно-правових актів, якими впорядковується діяльність органів Національної поліції України. Автором була розглянута чинна нормативно-правова база, якою врегульована поліцейська діяльність в Україні, у тому числі Конституція України, міжнародні договори, закони України й підзаконні нормативно-правові акти органів державної влади, і виявлений ряд суперечностей, що вимагає впорядкування поняттєвого апарату задля запобігання змішуванню понять у законодавстві саме у сфері поліцейської діяльності. Доцільним вбачається проведення обов'язкової антикорупційної перевірки законодавчих актів. Неврегульованим залишається також питання обов'язковості дотримання правил етичної поведінки поліцейськими й деталізація повноважень підрозділів Національної поліції. Не розв'язані питання негативно впливають на рівень довіри населення до Національної поліції України.

Автором проаналізований досвід Сполучених Штатів Америки й країн Балтії, оскільки аналіз успішного досвіду інших країн важливий під час впровадження будь-яких змін і реформ, а одним із головних завдань публічного адміністрування поліцейської діяльності є структурована система контролю. Нагальним вбачається запровадження перевірених і результативних механізмів щодо усунення наявних недоліків у правовому забезпеченні правоохоронних органів. На основі проведеного аналізу були вироблені рекомендації щодо внесення низки змін до нормативно-правової бази, яка регулює поліцейську діяльність в Україні. Зокрема, автор пропонує внести зміни в Закон України «Про Національну поліцію України», деталізувати й розширити положення деяких підзаконних нормативно-правових актів, прийняти низку наказів, якими доцільно врегулювати окремі питання діяльності органів Національної поліції України. Зазначені зміни позитивно вплинуть на рівень законності в нашій державі, дотримання прав і свобод громадян, підвищать ефективність поліцейської діяльності, зменшать рівень злочинності й кількість правопорушень, а також підвищать рівень довіри населення до органів Національної поліції України.

Ключові слова: діяльність органів Національної поліції, нормативно-правові акти, регулювання поліцейської діяльності, рівень довіри населення, правила етичної поведінки.

Постановка проблеми. Ефективна діяльність поліцейських органів є запорукою функціонування правового суспільства, забезпечення охорони прав, свобод

і законних інтересів громадян України. На правоохоронні органи покладений конституційний обов'язок забезпечувати державну безпеку й захищати кор-

дони України. Питання вдосконалення діяльності поліцейських органів постало тоді, коли Україна чітко окреслила свої напрями щодо курсу на вступ до Європейського Союзу. Це зумовило необхідність реформування законодавчої бази й органів державної влади з урахуванням Європейських стандартів і на основі досвіду Європейського Союзу.

Діяльність будь-якого органу влади реалізується відповідно до законодавчих актів; саме законодавством встановлений порядок діяльності, функції та повноваження поліцейських органів, тому якість нормативно-правової бази безпосередньо впливає на ефективність діяльності органів Національної поліції України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню діяльності поліцейських органів присвячено чимало робіт вітчизняних і зарубіжних науковців. У контексті статті особливої уваги заслуговують дослідження таких авторів: А.В. Андреєва, О.М. Бандурки, С.Г. Братель, І.Л. Булик, А.О. Галай, В.А. Глуховері, О.М. Калюк, В.А. Кулікової, В.В. Чумака, М.В. Фільштейн та інших.

Виокремлення не вирішених раніше проблем. Реформа поліції 2015 року принесла чималі результати щодо вдосконалення діяльності поліцейських органів, зокрема поліція повністю змінила вектор свого розвитку на адаптацію до стандартів Європейського Союзу. Водночас наявна наразі нормативно-правова база, на основі якої функціонують поліцейські органи, потребує вдосконалення.

Метою дослідження є пошук шляхів і засобів удосконалення нормативно-правової бази, що регулює діяльність Національної поліції України, на основі аналізу досвіду Сполучених Штатів Америки й країн Балтії.

Виклад основного матеріалу. Діяльність Національної поліції України врегульована Конституцією України, міжнародними договорами, Законами України, а також великою кількістю підзаконних нормативно-правових актів, які деталізують законодавчі положення [1].

Серед міжнародно-правових актів важливе місце посідає Резолюція № 690 1979 року Парламентської асамблеї Ради

Європи «Декларація про поліцію», яка закріпила етичні засади діяльності поліцейського, його статус та обов'язки під час війни й інших надзвичайних обставин [9].

Серед законодавчих актів важливе місце відводиться Закону України «Про Національну поліцію» [7], Кодексу України про адміністративні правопорушення, Законам України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України», «Про оперативно-розшукову діяльність» тощо.

Чинні нормативно-правові акти, що регулюють питання поліцейської діяльності, не досконалі, незважаючи на те, що у 2015 році була проведена реформа Національної поліції. Водночас підсилення дієвості нормативно-правових актів своєю чергою підвищить ефективність діяльності поліції в цілому, допоможе вдосконаленню означених законодавчих актів.

Удосконалення пропонуємо розуміти як трансформацію нормативно-правової бази, яка регулює діяльність поліцейських органів, спрямовану на підвищення ефективності діяльності Національної поліції України.

Щодо конкретних кроків стосовно вдосконалення нормативно-правової бази зауважимо, що в Законі України «Про Національну поліцію» (далі – Закон) зазначено, що в складі поліції функціонує патрульна поліція, окремого нормативно-правового акту щодо її діяльності не існує, однак наразі чинний наказ Міністерства внутрішніх справ України № 796 від 02 липня 2015 року «Про затвердження Положення про патрульну службу МВС» [5]. Тобто наказом урегульована діяльність патрульної служби, а в Законі згадується патрульна поліція. Отже, існує необхідність впорядкування поняттєвого апарату, щоб запобігти змішуванню понять, про які йдеться в законодавстві, що регулює питання поліцейської діяльності.

Також у Законі наведений перелік підрозділів, які функціонують у складі поліції. Водночас доречно буде законодавчо врегулювати порядок взаємодії таких підрозділів, оскільки багато правопорушень можуть вимагати участі декількох підрозділів у діяльності з розкриття та

розслідування таких правопорушень. За такої умови пропонуємо внести низку змін до Закону щодо деталізації повноважень підрозділів Національної поліції. Деталізація таких повноважень забезпечить ефективне функціонування таких підрозділів і виконання ними їх повноважень.

До того ж потребує вдосконалення нормативно-правове регулювання діяльності поліції щодо видання правових актів. Слід розуміти науково обґрунтовану форму його розвитку – підвищення якості й ефективності його регламентуючих властивостей. Усунення законодавчих недоліків (протиріч, невідповідностей, прогалин) полегшить процеси пошуку, тлумачення, оцінки й урешті-решт реалізації правових норм [8].

В.А. Глуховеря зазначає, що наразі присутні тенденції щодо підвищення рівня довіри населення до Національної поліції, усвідомленості й правової культури поліцейських, дотримання ними дисципліни й законності. Це зумовлює необхідність на законодавчому рівні давати більше повноважень поліцейським у виконанні покладених на них обов'язків. Для цього треба розробляти нові нормативно-правові акти, а також доповнювати чинне законодавство, проводити оптимізацію правоохоронних органів шляхом ліквідації дублюючих підрозділів і розширення основних підрозділів правоохоронних органів, на яких покладається безпосереднє виконання обов'язків щодо охорони прав і свобод громадян, безпеки й територіальної цілісності [3].

Водночас для досягнення належного стану правопорядку в країні потрібно реформувати багато органів, окрім Національної поліції: Державну прикордонну службу України, Державну службу з надзвичайних ситуацій, Національну гвардію України, Державну міграційну службу України, а також інші правоохоронні органи України.

Значна кількість нормативно-правових актів, якими керуються поліцейські органи у своїй діяльності, зумовлює необхідність систематизації таких актів. Систематизація допоможе, по-перше, упорядкувати такий обсяг законодавчих і підзаконних актів, а по-друге, допоможе ефективно

відстежувати зміни в нормативних актах різної юридичної сили, що своєю чергою запобігатиме колізіям у законодавстві.

Після внесення в нормативно-правові акти зазначених змін необхідно постійно проводити правовий моніторинг ефективності нормативно-правових актів, якими врегульована поліцейська діяльність. Такий моніторинг дасть змогу виявити, які недоліки має нормативно-правова база, яких змін і доповнень потребує. Також такий правовий моніторинг допоможе виявляти, коли нормативно-правова база стає такою, що не відповідає дійсності, і дасть змогу відстежити, коли законодавчі акти потребують оновлення [11].

Щодо досвіду інших держав у питанні нормативно-правового регулювання поліцейської діяльності, то тут особливої уваги заслуговують Сполучені Штати Америки, оскільки саме там функціонує настільки ефективна поліцейська система, що вона визнана унікальною у світі. Поліцейська діяльність у США врегульована Конституцією, судовими рішеннями (прецедентним правом), законами, підзаконними актами й статутами.

Особливо важливими документами для поліцейської діяльності в Сполучених Штатах є кодекси поліцейської етики, які розробляють окремі департаменти й навчальні заклади [10]. Такий досвід Сполучених Штатів корисний для України. Доцільне запровадження зазначених кодексів, оскільки наразі поширена проблема, коли поліцейські неетично ставляться до громадян на допитах або допускають неетичну поведінку в цілому. Наразі окреслені питання врегульовані Наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських» № 1179 від 09 листопада 2016 року [6]. Зазначений наказ, дійсно, містить низку положень щодо етичної поведінки поліцейських і закріплює певні правила, однак, на нашу думку, він потребує суттєвих доповнень і деталізації. Виділимо такі аспекти вдосконалення нормативно-правового регулювання етичної поведінки поліцейських:

Потрібно закріпити на законодавчому рівні питання обов'язковості дотримання правил етичної поведінки. Водночас,

дійсно, деталізовані такі правила можуть бути на рівні наказу. Однак законодавче посилання на зазначені правила підкреслить важливість інституту поліцейської етики, що вплине позитивно на поведінку поліцейських, а значить, і підвищить довіру населення до органів Національної поліції України.

Наразі, на жаль, не можна констатувати, що поліцейські неухильно дотримують правил етичної поведінки. Саме це й зумовлює необхідність встановлення санкцій за порушення таких правил. Звичайно, не можна порівнювати використання ненормативної лексики з підбурюванням до катування, тому необхідно диференціювати, за які порушення які санкції наступатимуть.

Необхідно створити й прийняти положення про комісію поліцейської етики. Зазначена комісія буде розглядати скарги громадян щодо неетичної поведінки поліцейських, а також розв'язувати питання застосування санкцій за порушення правил етичної поведінки під час виконання службових обов'язків.

У США поліцейські служби складаються з 3-х основних ланок: місцевої поліції, поліції штатів і федеральної поліції. Цікаво те, що поліція США застосовує між собою певні коди під час безпосереднього зв'язку, що допомагає їм швидко реагувати в різних ситуаціях. Так, наприклад, «код 10-24» можна тлумачити як «напад на ділянку, необхідно терміново прибути на місце події всім екіпажам» [2].

В Україні питання взаємодії підрозділів органів поліції врегульоване Наказом Міністерства внутрішніх справ «Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами й підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні» № 575 від 07 липня 2017 року [4]. Зазначеним наказом врегульовані питання взаємодії не всіх підрозділів Національної поліції України, а лише досудового розслідування з іншими підрозділами. Отже, для підвищення ефективності поліцейської діяльності потрібно затвердити новий підзаконний акт, який би детально вре-

гулював питання взаємодії та взаємообміну інформацією між всіма підрозділами Національної поліції України. Зазначене сприятиме підвищенню ефективності поліцейської діяльності й забезпеченню законності в нашій державі.

Досвід країн Балтії також важливий для нашої держави, оскільки це ті країни, які пройшли крізь реформування поліцейської системи, зокрема й модернізацію нормативно-правової бази, яка регулює поліцейську діяльність, на шляху до вступу до Європейського Союзу. А те, що ці країни наразі є членами ЄС, свідчить про успішність та ефективність реформ, які запроваджувалися.

У Литві на регіональному рівні існують такі поліцейські підрозділи: кримінальної поліції, транспортної поліції, дорожньої поліції та поліції охорони публічного порядку [12]. Підрозділи ефективно функціонують на регіональному рівні, забезпечуючи високий рівень правопорядку й забезпечення прав і свобод громадян. З огляду на те, що в Україні проголошений курс на децентралізацію, запровадження поліцейських підрозділів на регіональному рівні за прикладом Литви буде значним кроком для підвищення ефективності поліцейської діяльності. Отже, доцільними вважаємо внесення змін до Закону «Про Національну поліцію України» шляхом запровадження нового розділу під назвою «Регіональна поліція», в якому потрібно прописати повноваження новостворених органів, деталізувати порядок їх призначення та діяльності.

У країнах Балтії дуже важливе питання повного викорінення будь-яких корупційних проявів. В органах поліції питання боротьби з корупцією також дуже важливе, зокрема один зі стимулюючих факторів відповідальної та добросовісної діяльності співробітників поліції – це система оплати праці, матеріально-технічного забезпечення та соціального захисту. Поліцейські отримують гідну заробітну плату за свою професійну діяльність, а також умови соціального захисту, які виступають додатковими чинниками щодо викорінення корупції. Актуальні також питання забезпечення службової дисципліни в органах поліції [13].

У країнах Балтії боротьба з корупцією полягає в таких кроках: упровадження соціальних, економічних, політичних культурних заходів, високий рівень заробітної плати працівників правоохоронних органів, престиж поліцейської служби, а також проведення обов'язкової антикорупційної перевірки законодавчих актів. Запровадження такої експертизи в Україні необхідне, при чому щодо як законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, так і тих підзаконних актів, які приймаються Міністерством внутрішніх справ із питань діяльності поліцейських органів. Отже, доцільно буде прийняти «Положення про проведення антикорупційної перевірки нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів Національної поліції України».

У цілому в країнах Балтії підхід до розуміння поліцейської діяльності відповідає європейському розумінню. Означене полягає в тому, що діяльність органів поліції має гуманістичне спрямування, людина, її права й свободи виступають найвищою соціальною цінністю в такій діяльності.

Багато функцій поліції в країнах Балтії мають превентивне спрямування, що є одним із проявів гуманізму. Превентивна діяльність поліції полягає у взаємодії поліцейських органів із громадянами, аналізі проблем, які існують у суспільстві, з питання злочинності, запровадженні проєктів, спрямованих на взаємодію з громадянами, проведенні освітніх заходів для дітей і дорослих, які підвищують рівень довіри населення до правоохоронних органів.

Наразі в Україні рівень довіри населення до поліцейських органів зростає в порівнянні із часом до проведення реформи поліції, однак все одно залишається на досить низькому рівні. Тут аналіз досвіду країн Балтії стане в пригоді, оскільки там поліцейський виступає одним зі структурних елементів усієї системи соціального захисту й налагодження соціальних зв'язків, координатором соціального діалогу в питаннях захисту прав людини перед наявними й можливими загрозами й ризиками порушення таких прав. Водночас профілактичні, освітні й превентивні функції закріплені на рівні статутів, тобто мають таку ж важливість, як і правоохо-

ронна й захисна функція. Отже, на рівні Закону доцільно закріпити функції органів Національної поліції, включивши до переліку таких функцій превентивну й освітню. Також на рівні підзаконних актів необхідно запровадити освітні проєкти, які сприятимуть підвищенню правової культури населення, зниженню рівня злочинності, а також підвищенню рівня довіри населення до правоохоронних органів.

Висновки і пропозиції. Діяльність органів Національної поліції України врегульована нормативно-правовими актами різної юридичної сили, при чому кількість таких нормативно-правових актів значна, тому на шляху до вдосконалення нормативно-правової бази поліцейської діяльності доцільною вбачається її систематизація.

Аналіз чинних нормативно-правових актів із питань діяльності органів Національної поліції України дав змогу визначити, які прогалини наразі наявні в чинному законодавстві, а також те, що нормативно-правові акти потребують певних змін і доповнень, а це допоможе підвищити ефективність діяльності поліцейських органів. На основі досвіду Сполучених Штатів Америки й країн Балтії був вироблений ряд рекомендацій стосовно вдосконалення чинної нормативно-правової бази, яка регулює діяльність Національної поліції України.

Список використаної літератури:

1. Андреев А.В. Адміністративно-правове регулювання підготовки кадрів для Національної поліції України у вищих навчальних закладах із специфічними умовами навчання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2018. 238 с. URL: <https://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/science/rada/dissertations/21/2.pdf>.
2. Булик І.Л., Гончарук С.С. Ювенальна превенція як фундаментальний напрямок діяльності органів національної поліції України в системі адміністративного права. *Сучасна європейська поліцейстика та можливості її використання в діяльності Національної поліції України* : збірник тез доповідей учасників міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 11 квітня 2019 р. Харків : ХНУВС, 2019. С. 65–67.

3. Глуховець В.А. Національна поліція: стан та проблеми реформування. *Форум права*. 2016. № 5. С. 20–23. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_5_5.pdf
4. Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні : Наказ Міністерства внутрішніх справ України № 575 від 07 липня 2017 р. / Міністерство внутрішніх справ України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0937-17#Text>
5. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС : Наказ Міністерства внутрішніх справ України № 796 від 02 липня 2015 р. / Міністерство внутрішніх справ України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15#Text>
6. Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських : Наказ Міністерства внутрішніх справ України № 1179 від 09 листопада 2016 р. / Міністерство внутрішніх справ України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16#Text>
7. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
8. Салманова О.Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : монографія. Харків, 2016. 460 с. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/2599>
9. Солнцева Х.В., Сливна В.А. Деякі питання щодо джерел адміністративно-правового забезпечення діяльності національної поліції України. *Право та інноваційне суспільство*. 2019. № 1(12). С. 21–29. URL: http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2019/06/Solntseva_Slyvna12.pdf
10. Солнцева Х.В. Поняття «поліцейська діяльність» в Україні та США. *Право та інновації*. 2016. № 1(13). С. 264–269.
11. Чирик С.В. Шляхи вдосконалення законодавства України щодо принципів адміністративної діяльності патрульної поліції. *Підприємництво, господарство і право. Адміністративне право і процес*. 2017. № 3. С. 178–181. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/3/40.pdf>
12. Чумак В.В. Адміністративно-правові засади діяльності поліції Грузії, країн Балтії та України : порівняльний аналіз : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2019. 40 с. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/6662/aref_Chumak%20V%20V_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y
13. Фільштейн М.В. Поліцейські органи Прибалтійських держав-членів Європейського Союзу (Латвія, Литва, Естонія): організація та правове забезпечення діяльності в сфері внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 22 с. URL: https://uu.edu.ua/upload/Nauka/Specializovani_vcheni_radi/Filshtein_M/Filshtein_M_aref.pdf

Solntseva K. Improvement of the legal framework regulating police activity in Ukraine on the basis of the experience of the USA and the Baltic countries

The article is devoted to the issues of improving the normative legal acts, which regulate the activity of the bodies of the National Police of Ukraine. The author reviewed the current legal framework regulating policing in Ukraine, including the Constitution of Ukraine, international treaties, laws of Ukraine and bylaws of public authorities, and identified a number of inconsistencies that require streamlining the conceptual framework to prevent confusion in the legislation in the field of police activity. It is considered expedient to conduct a mandatory anti-corruption inspection of legislation. The issue of mandatory compliance with the rules of ethical conduct by police officers and the details of the powers of the National Police units also remain unresolved. These issues negatively affect the level of public confidence in the National Police of Ukraine.

The author analyzes the experience of the United States and the Baltic States, as the analysis of the successful experience of other countries is important in implementing any changes and reforms, and one of the main tasks of public administration of policing is a structured control system and urgent introduction of proven and effective mechanisms elimination of existing shortcomings in the legal support of law enforcement agencies. Based on the analysis, recommendations were made to make a number of changes to the legal framework governing policing in Ukraine. In particular, the author proposes to amend

the Law of Ukraine "On the National Police of Ukraine", to detail and expand the provisions of some bylaws, to adopt a number of orders, which should regulate certain issues of the National Police of Ukraine. These changes will have a positive impact on the rule of law in our country, respect for the rights and freedoms of citizens, increase the efficiency of policing, reduce crime and the number of offenses, as well as increase public confidence in the National Police of Ukraine.

Key words: *activity of National Police bodies, normative legal acts, regulation of police activity, level of public trust, rules of ethical behavior.*

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2021.4.6>**Р. В. Шаповал**

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Н. Ю. Цибульник

кандидат юридичних наук,
здобувач наукового ступеня доктора наук
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
старший викладач кафедри правоохоронної діяльності та поліцейської
Харківського національного університету внутрішніх справ

ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті зазначено, що забезпечення національної безпеки полягає в упорядкуванні суспільних відносин, ефективній превентивній діяльності, попередженні різного роду загроз. Проаналізовано публічне адміністрування сектору безпеки України, а саме наведена нормативно-правова база, що регулює роботу публічної адміністрації в межах діяльності сектору безпеки та охорони України, а також відповідний перелік суб'єктів, які є відповідальними за таку роботу. Розкрито питання адміністративно-правового регулювання, зокрема запропоновано його авторську дефініцію. Виділено зміст адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів публічного адміністрування у секторі безпеки України. У статті розглянуто питання змісту адміністративно-правового регулювання через встановлення певного порядку в безпосередній організації діяльності. Зазначено зміст такого регулювання сектору безпеки та охорони, щодо якого також запропоноване авторське визначення. Окреслено актуальність цієї тематики та стан дослідження її на цей час на основі чинного законодавства, узагальнено практику та наукові доробки щодо цієї тематики. Авторами звернено увагу на дефініцію безпеки, що передбачає стан без будь-якого ризику та загрози для життя, здоров'я, майна та навколишнього середовища, а також розкриті значення сектору безпеки, його зміст, складники, завдання, суб'єкти тощо. Зазначено, що сектор безпеки є однією з основних систем, що забезпечує дотримання державності, суверенності і демократії у країні. Забезпечення ефективності сектора безпеки та охорони є ускладненим через існування досить проблемних питань, особливо у сфері управління й нормативно-правового забезпечення такого сектора.

У висновках вказується на значимість та важливість сектору безпеки та охорони України як засобу формування, існування та розвитку держави. Виділено провідну роль суб'єктів публічно-правової діяльності у забезпеченні національної безпеки. Зазначено, що сектор безпеки України як система відповідних органів забезпечення захисту національних інтересів потребує суттєвих законодавчих удосконалень та наукових досліджень.

Ключові слова: безпека, сектор безпеки, адміністративно-правове регулювання, зміст адміністративно-правового регулювання, сектор безпеки України, адміністративне право.

Постановка проблеми. Національна безпека держави охоплює захищеність суверенітету, цілісність територій та недоторканість кордонів, захист прав та свобод громадян, захист національних інтересів, забезпечення стабільності

конституційного ладу. З усього перерахованого витікає, що забезпечення національної внутрішньої та зовнішньої безпеки є навіть не першочерговим, а позачерговим завданням діяльності держави. Адже від якісного забезпечення оборони та захисту безпосередньо залежить стан та статус держави. Національна безпека неодмінно є частиною суспільного життя, її неможливо ізолювати або ж відокремити. Також, розглядаючи безпеку держави, важко говорити про діяльність окремих органів чи осіб, це обов'язково є сума зусиль органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань і, звісно, громадян.

Останнім часом відповідно до змін у напрямках державного розвитку та пріоритетах дуже важливим є якісне забезпечення адміністративно-правового регулювання усіх сфер. Механізм забезпечення національної безпеки являє собою відповідну сукупність юридичних засобів, що упорядковують суспільні відносини та відіграють превентивну роль, попереджуючи різного виду загрози. Також важливим буде відмітити, що контроль та упорядкованість суспільних відносин полягає у забезпеченні соціального балансу. Тобто важливим є існування балансу між бажаним та отриманим громадянами від власної держави, а саме від системи юридичних засобів. Відповідно, публічне адміністрування – це своєрідний інструмент досягнення балансу та загального задоволення. Аналогічно ефективно публічне адміністрування відносин у сфері забезпечення безпеки публічною владою, суб'єктами, які потребують систематизації та чіткого законодавчого визначення правового статусу, повинно досягати можливого апогею для суцільного забезпечення якісної роботи та результативності. Це є досить актуальним для України сьогодні, враховуючи відповідні зміни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наразі досить актуальною є проблема оновлення категоріального апарату. Загальну інформацію про публічну адміністрацію можна отримати з досліджень В. Авер'янова, О. Джафарової, В. Колпакова, Т. Кравцової, О. Кузьменко, Ю. Панейко та багатьох інших авторів.

Проблема адміністративно-правового забезпечення у секторі безпеки все ще потребує відповідної гідної уваги з боку науковців. До того ж за допомогою аналізу нормативно-правових актів цієї сфери була виявлена велика кількість прогалин та недоліків. Загально-теоретичними питаннями з цієї тематики займаються такі науковці, як О. Бандурка, С. Буткевич, А. Берлач, О. Безпалова, І. Гармашов, Ю. Гуленко, М. Гуцало, І. Голосніченко, В. Горшеньов, В. Верховгляд, О. Джафарова, В. Комзюк, О. Кузьменко, С. Кузніченко, В. Ліпкан, В. Настюк, О. Негодченко, А. Носач, В. Олефір, Г. Пожидаєв, А. Собакарь, А. Стародубцев, В. Трофімцов, М. Тищенко, А. Фоменко, С. Шатрава, Р. Шаповал, О. Юнін та інші.

Варто зазначити праці, в яких вдало розкривається ця тематика: В. Сокурено «Публічне адміністрування сферою оборони України» (2016), С. Чумаченко «Адміністративно-правовий статус суб'єктів національної безпеки України» (2017), А. Носач «Адміністративно-правові форми діяльності служби безпеки України з протидії тероризму» (2017) тощо.

На жаль, сьогодні бракує узагальненого комплексного дослідження адміністративно-правового забезпечення сектору безпеки України в аспекті окремих складників. Отже, дослідження діяльності суб'єктів публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України складає високу актуальність та користь у нашій державі. Такі роботи є особливо важливими для доктринального розуміння проблематики національної безпеки та усунення невідповідностей у цій сфері.

Метою статті є – на основі чинного законодавства, практики його застосування та відповідного узагальнення наявного наукового підґрунтя визначити та окреслити зміст адміністративно-правового регулювання в межах діяльності суб'єктів публічного адміністрування саме сектору безпеки України. А також, користуючись теоретичними надбаннями, виокремити рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення та розвитку адміністративно-правового регулювання у секторі безпеки.

Виклад основного матеріалу. Усі дії суб'єктів публічних адміністрацій спрямовані на реалізацію адміністративно-правових основ функціонування задля висвітлення головного змісту адміністративно-правового регулювання загалом. Зміст, згідно з трактуваннями академічних словників, має не одне значення: 1) те, про що говориться та розповідається; 2) суть, внутрішня особливість чого-небудь; 3) мета, призначення чого-небудь [1]. Однак всі значення різняться лише прикладним значенням і висвітлюють єдину головну суть: зміст – це суть та головна ідея будь-чого, що супроводжує певне явище від його зародження до повної реалізації мети. Зміст адміністративно-правового регулювання окреслений різноманітною діяльністю законодавчих та нормотворчих органів. Наприклад, це формування відповідного робочого інструментарію, що є актуальним та дієвим у певних реаліях, або ж дії, пов'язані з визначенням співвідношення нормативних та індивідуальних засобів адміністрування в об'єктивних реаліях сьогодення. Практична адміністративно-правова діяльність сектору безпеки реалізується як форма державної політики, а саме визначення політичних, соціальних та правових засад діяльності суб'єктів сектору. Отже, змістом адміністративно-правової діяльності є безпосередньо практична діяльність суб'єктів публічного адміністрування.

Адміністративно-правова діяльність суб'єктів обов'язково підлягає адміністративно-правовому регулюванню. Адміністративно-правове регулювання діяльності сектору безпеки здійснюється за допомогою передбачених законів, указів Президента, рішень і постанов Кабінету Міністрів, а також нормативно-правових актів інших центральних органів виконавчої влади. Відповідні суспільні відносини, що відображаються у реалізації питань забезпечення заходів захисту прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави, знаходяться під цілеспрямованим впливом адміністративних норм, що й являє собою адміністративно-правове регулювання [2]. Ця система контролю

та управління є найбільш тісно пов'язаною з громадськістю і тому має неабияке практичне значення, особливо в секторі безпеки. Як метод регулювання в адміністративному праві адміністративно-правовий метод представлений односторонніми відносинами з домінуванням суб'єкта над об'єктом управління [3]. Волевиявлення суб'єктів є домінуючим над волевиявленням об'єктів, проте це не заперечує діяльність суб'єкта згідно з приписами законодавства. Основним регуляторним засобом адміністративно-правового регулювання є приписи, тобто вказівки щодо обов'язкового вчинення, також існують й заборони та дозволи, що є менш ефективними в загальній практиці. Отже, адміністративно-правове регулювання – це сукупність певних засобів та прийомів, що застосовують органи виконавчої влади в процесі правозастосування для забезпечення контролю та регульовального впливу на управлінські відносини з боку адміністративного права [4].

Змістом же адміністративно-правового регулювання, його головною метою виступає забезпечення відповідного добросовісного вчинення правозастосовної діяльності суб'єктів публічних адміністрацій шляхом застосування дозволів, заборон та приписів. Очікуваним результатом такого регулювання суспільних відносин є встановлення порядку організації та діяльності суб'єктів, як тих, що наділені адміністративною владою, так і тих, що її не мають [5].

Далі варто розібрати поняття та принципи існування сектору безпеки, адже для того, щоб судити про діяльність суб'єктів діяльності сектору безпеки, варто розібратися з завданнями та роботою цієї системи. Окрему увагу приділимо поняттю «безпека», що є ключовим, – це відсутність будь-якого ризику, що може заподіяти шкоду життю, здоров'ю та майну громадян, навколишньому середовищу. Забезпечення безпеки полягає у використанні ресурсів, які запобігають настанню шкоди, захищеності населення, довкілля та майна від небезпеки, якщо така існує, тощо. Отже, сектор безпеки – це відповідна система органів, які за своїм функціональним призначенням спрямовані на захист

національних інтересів від загроз [5]. Важливу та основну роль у процесі здійснення адміністративно-правового регулювання сектора безпеки України відіграє діяльність суб'єктів щодо забезпечення належної ефективності безпекового сектору. Так, відповідно до Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектора безпеки і оборони України» суб'єктами сектора безпеки визначені Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна спеціальна служба транспорту, координаційний орган із питань розвідувальної діяльності при Президентові України та розвідувальні органи України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику, інші складники, що визначені законами України. До таких складників необхідно зарахувати й органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади на місцях, наприклад, законодавством визначено, що місцеві державні адміністрації забезпечують здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю тощо [6]. Сектор безпеки України має у своєму складі чотири взаємопов'язані частини: сили безпеки, сили оборони, оборонно-промисловий комплекс, громадяни та громадські організації [6]. Завдання сектору безпеки поділяється вченими на такі складники: особиста безпека громадян, громадський порядок; національна безпека; військова безпека [7]. Крізь призму органів, які забезпечують державну безпеку, та їх територіальну підпорядкованість науковці визначають сектор безпеки як систему органів державної влади, орга-

нів місцевого самоврядування та громадськості, що на різних рівнях реалізують державну політику у сфері забезпечення безпеки. Щодо адміністративно-правових засад діяльності сектору безпеки визначимо спершу публічний інтерес, що безпосередньо пов'язаний із забезпеченням національних інтересів держави. Досягнення певного передбачуваного порядку в сфері такого регулювання і є те, що очікується державою, виконавчими органами від адміністративно-правового регулювання. З цього випливає, що головним завданням адміністративно-правових структур у межах сектору, що нас цікавить, є: захист територіальної цілісності та недоторканості кордонів, устрою держави; захист конституційних прав і свобод людини і громадянина; комплексний моніторинг факторів, що мають вплив на національну безпеку: виявлення, прогнозування та оцінка можливих загроз; належна підготовка та підтримка особового складу, озброєння, техніки; боротьба з організованими злочинними угрупованнями; розробка заходів щодо захисту національних інформаційних ресурсів тощо. Також важливим є те, що адміністративно-правові відносини охоплюються нормами, які регулюють суспільні відносини в окремих галузях: охорони правопорядку, протидії незаконній міграції, захисту державних кордонів, державного управління тощо [7].

Тобто, підсумовуючи, можна стверджувати, що відповідні суспільні відносини, які виникають у секторі безпеки, першочергово регулюються нормами адміністративного права, що встановлюють порядок формування суб'єктів сектору безпеки, наділення їх владними повноваженнями, компетенцією, розподіл зобов'язань тощо. Все наведене безпосередньо спрямоване на формування чітких цілей та завдань перед будь-якими військовими формуваннями держави, їх належну організацію та реалізацію.

Зрозуміло, що адміністративно-правові відносини охоплені нормами різних нормативно-правових актів, але базисом для регулювання сектору безпеки слугує Закон України «Про національну безпеку». Цей закон згідно зі статтями 1, 2,

17, 18 і 92 Конституції України визначає певні основи та принципи національної безпеки загалом, а також основні засади державної політики. Він описує фундаментальні інтереси України, структурну систему сектору безпеки, встановлює обсяг видатків на фінансування, визначає склад Збройних Сил України, а також окреслює цивільний контроль у цій сфері. Також цей закон оперує таким поняттям, як «демократичний цивільний контроль», що в своєму контексті виокремлює забезпечення верховенства права як одне із завдань демократичної держави. Демократичний цивільний контроль виступає як механізм нагляду за діяльністю органів у секторі безпеки та, відповідно, є позитивним поняттям з погляду захисту прав людини. Також Закон України «Про національну безпеку» визначає основним принципом дотримання міжнародно-правових зобов'язань України, що становлять велику частину національного законодавства.

Загалом цей закон є важливим у процесі регулювання сектору безпеки України, але через його певну новизну наразі існує певна кількість протиріч з іншими законодавчими актами, зокрема з Конституцією, і тому доречним є подальше проведення моніторингу та удосконалення його змісту. Наприклад, одним з протиріч є розуміння таких фундаментальних понять, як «національні інтереси», «національні цінності» та «фундаментальні цінності»: різне тлумачення в теорії та відсутність їх розмежування в законі може призвести до негативного впливу на реалізацію положень закону.

Узагальнюючи, маємо: зміст – головна суть явища, його ціль, мета. Адміністративно-правове регулювання – це сукупність певних засобів та прийомів, що застосовують органи виконавчої влади в процесі правозастосування для забезпечення контролю та регулювального впливу на управлінські відносини з боку адміністративного права. Своєю чергою зміст адміністративного регулювання – це забезпечення відповідного добросовісного вчинення правозастосовної діяльності суб'єктів публічних адміністрацій шляхом використання дозволів,

заборон та приписів. Сектор безпеки України – це відповідна система органів, які за своїм функціональним призначенням спрямовані на захист національних інтересів від загроз.

Отже, змістом адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів публічного адміністрування в секторі безпеки є забезпечення добросовісного виконання дій суб'єктами публічної адміністрації в сфері реалізації дій, спрямованих на захист національних інтересів від потенційних загроз, шляхом застосування приписів, заборон та дозволів.

Висновки. Сектор безпеки займає першочергову позицію у формуванні, підтримці та сприянні розвитку держави. Це базисне утворення, що безпосередньо відповідає за національну безпеку, територіальну цілісність, приватні інтереси фізичних та юридичних осіб, фундаментальні цінності держави тощо. Суб'єкти публічно-правової діяльності є необхідним елементом системи забезпечення національної безпеки. Забезпечення безпеки суб'єктами публічної адміністрації розглядається як фундаментальна провідна функція держави. Тобто органи законодавчої, виконавчої та судової влади, правоохоронні органи, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання та громадяни – це безпосередній склад системи суб'єктів, що забезпечують національну безпеку нашої держави. І, відповідно, стан окремого суб'єкту є важливим на рівні забезпечення повноцінного існування держави. Сьогодні є багато нововведень, які потребують постійного перегляду, моніторингу, удосконалення та співставлення з іншими законодавчими актами та міжнародними актами, прийнятими Україною. Отже, організаційно-структурний характер діяльності органів публічної адміністрації є головною ознакою в механізмі реалізації державної політики забезпечення національної безпеки.

Список використаної літератури:

1. Словник української мови : в 11 томах. Том 3, 1972. с. 624.
2. Рудниченко С. Зміст адміністративно-правового регулювання діяльності державної судової адміністрації України.

- Адміністративне право і процес. 2017. №1. С. 149–150.
3. Чуприна Ю.Ю. Адміністративно-правові методи правового регулювання: сутність та зміст. *Адміністративне право і процес*. 2017. С. 27–51.
 4. Стеценко С.Г. Зміст адміністративно-правового регулювання діяльності державної судової адміністрації України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. С. 31–32.
 5. Шевчук О. Сектор безпеки України як об'єкт публічного адміністрування. *Адміністративне право і процес*. 2021. №2. С. 139–140
 6. Цибульник Н.Ю. Деякі питання сектора безпеки України як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Адміністративне право і процес*. 2021. №1. С. 154–155.
 7. Закон України про національну безпеку від 01.08.2021.
 8. Безега В.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції як суб'єкта сектору безпеки і оборони. *Адміністративне право і процес*. 2020. С. 7–10.
-

Shapoval R., Tsybulnyk N. Content of the administrative and legal regulation of the activities of public administration entities in the security sector of Ukraine

The article states that ensuring national security is to regulate public relations, effective preventive activities, prevention of various threats. The public administration of the security sector of Ukraine is analysed, namely the regulatory framework governing the work of public administration within the activities of the security and protection sector of Ukraine, as well as the relevant list of entities responsible for such work. The issue of administrative and legal regulation is revealed; its author's definition is offered. The content of administrative and legal regulation of the activities of public administration entities in the security sector of Ukraine is highlighted. The article considers the issue of the content of administrative and legal regulation through the establishment of a certain order in the direct organization of activities. The content of such regulation of the security and protection sector is indicated, for which the author's definition is also proposed. The relevance of this topic is outlined, and the state of its research is indicated today based on the current legislation, the practice and scientific achievements on this topic are generalized. The authors draw attention to the definition of security, which assumes a state without any risk and threat to life, health, property and the environment, as well as the importance of the security sector, its content, components, tasks, entities, etc. It is noted that the security sector is one of the main systems that ensures the observance of statehood, sovereignty and democracy in the country. Ensuring the efficiency of the security and safety sector is complicated by the existence of very problematic issues, especially in the field of management and regulatory support of such a sector.

The conclusion of the study indicates the importance and significance of the security and protection sector of Ukraine as a means of formation, existence and development of the state. The leading role of subjects of public law activity in ensuring national security is highlighted. It is noted that the security sector of Ukraine, as a system of relevant bodies for the protection of national interests, needs significant legislative improvements and research.

Key words: *security, security sector, administrative and legal regulation, content of administrative and legal regulation, security sector of Ukraine, administrative law.*

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.77:353(477):77:614.2:61:316.422
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2021.4.7>

А. Є. Бакай

кандидат наук з державного управління,
заступник начальника Департаменту охорони здоров'я
Державної прикордонної служби України

З. В. Євдохович

лікар-ординатор, невролог,
КНП «Хмельницька обласна лікарня» Хмельницької обласної ради

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ ТА ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Стаття присвячена проблемі вдосконалення публічного управління розвитком електронної демократії та електронного врядування у сфері охорони здоров'я. На основі компаративістики сформульовано висновок щодо необхідності модернізації стану електронних послуг в українській системі охорони здоров'я.

Визначено поняття «публічна електронна послуга у сфері охорони здоров'я» як адміністративна або інша публічна послуга, що надається в електронній формі із застосуванням спеціалізованих інформаційно-комунікаційних систем на платній чи безоплатній основі фізичній або юридичній особі суб'єктами, спеціально уповноваженими державою органами відповідно до закону й не потребує особистого контакту між отримувачем і надавачем послуги на окремих стадіях отримання послуги або протягом усієї процедури.

Визначено основні проблеми у вищезгаданій сфері й представлено основні напрями їх розв'язання: запровадження е-послуг, у тому числі адміністративних, в усіх сферах суспільного життя, а також надання інтегрованих е-послуг за життєвими й бізнес-ситуаціями; реалізація принципу єдиного вікна й функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг як єдиної точки доступу фізичних та юридичних осіб до е-послуг; розвиток публічних е-закупівель тощо; запровадження електронних форм зворотного зв'язку на офіційних вебсайтах органів влади з різних питань; залучення громадських об'єднань і профільних асоціацій до планування розвитку й моніторингу стану розвитку е-урядування; впровадження інтегрованої системи е-ідентифікації та автентифікації та повторного використання в інформаційно-телекомунікаційних системах органів влади, запровадження системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів; розвиток електронної взаємодії суб'єктів владних повноважень, у тому числі підключення базових державних реєстрів і баз даних, центрів надання адміністративних послуг, а також транскордонної електронної взаємодії; реалізація організаційної, технічної та семантичної інтероперабельності інформаційно-технологічного супроводження органів влади; запровадження державного е-архіву й електронних архівів органів влади й визначення порядку передачі електронних документів у державний електронний архів та їх архівного зберігання тощо.

Ключові слова: державне управління, механізм, електронні послуги, реформування, державна інформаційна політика.

Постановка проблеми. Незадовільний стан системи охорони здоров'я України зумовлений архаїкою в управлінні закладами охорони здоров'я, в яких практично відсутня орієнтація на пацієнта, і неспроможністю ефективно надати медичні послуги (до прикладу, протидія COVID-19). Фінансування з державного бюджету (приблизно до 4,34% валового внутрішнього продукту України) становить лише 55,67% від загальної суми витрат. Основу таких витрат для системи охорони здоров'я визначено як соціальні витрати (заробітна плата – близько 74% від загального обсягу). Таким чином, у залишку фактично відсутній простір для забезпечення медичних послуг, як-то: лікування, закупівля медикаментів, закупівля розхідних матеріалів, модернізація технологічних фондів і багато іншого.

Процеси модернізації національної системи охорони здоров'я продемонстрували нерезультативні дії в галузі, високі показники корупції та неспроможність змін у такій суспільній сфері відповідно до наявних світових стандартів медичного забезпечення. Українській системі охорони здоров'я властиві ознаки застаріlosti, наявності чималої кількості недоліків і нагальної потреби в модернізації з реалізацією сучасних світових стандартів, передового досвіду країн високого рівня розвитку й втілення західних норм і стандартів здійснення державної політики в галузі інформатизації. Одним зі шляхів здійснення медичної реформи є модернізація процесів надання електронних послуг у сфері охорони здоров'я.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За результатами аналізу інформаційних джерел нами визначено велику кількість наукових праць із питань проведення медичної реформи. Водночас варто зазначити, що питання аналізу змісту й сутності публічної електронної послуги у сфері охорони здоров'я України повною мірою не розкриті, що засвідчує актуальність запропонованого дослідження та його практичне значення, зокрема в обґрунтуванні механізмів державного управління процесами розвитку електронної демократії та врядування у сфері охорони здоров'я України.

Розв'язанням цих проблем займалися такі науковці, як: В. Авраменко [1], А. Барікова [2], І. Венедіктова [3], О. Григор'єв [5], В. Качмар [1], Д. Ланде [5], Т. Миськевич [10], О. Музика-Стефанчук [11], А. Семенченко [6], А. Серенок [6], В. Фурашев [5], О. Фурашев [5] та інші.

Мета статті – на підставі аналізу теоретико-методичних основ механізму державного управління розвитком електронної демократії та електронного урядування у сфері охорони здоров'я України виокремити науково обґрунтовані напрями щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на прагнення України вступити в Європейський Союз, особливої ваги набуває імплементація європейських норм і стандартів здійснення публічної інформаційної політики. Згідно з Розпорядженням Кабінету Міністрів (далі – КМУ) України № 797-р від 8 листопада 2017 року було розроблено Концепцію розвитку електронної демократії в Україні й відповідний план заходів щодо її втілення [7]. Розроблена Концепція передбачає визначення фундаменту розвитку електронної демократії в Україні й формування політико-організаційних, технологічних умов для її реалізації. Проблема розвитку електронної демократії в сучасному українському соціумі особливо актуальна. Як свідчить досвід запровадження її механізмів та інструментів (електронні звернення, електронні петиції, участь в обговоренні бюджетів тощо) переважно у великих містах, останні набувають чималу популярність серед громадян та уможливають трансформацію владно-громадської взаємодії. Таким чином, подальші кроки в розвитку й поширенні електронної демократії сприятимуть наближенню владних інституцій до потреб та інтересів соціуму, активізації громадян у процесах розробки й ухвалення рішень на різних рівнях, удосконаленню самоврядування, підвищенню показників громадської довіри до влади. Саме задля розв'язання таких питань і було створено й схвалено загальнодержавну Концепцію [8]. Необхідно наголосити на тому, що потужний потенціал інструментів електронної

демократії має місцеві рівні управління, тому важливо, щоб державна політика доповнювалася конкретними практичними діями на місцях. Зважаючи на це, існують потреби щодо розробки відповідних концептуальних стратегічних документів регіонального й локального масштабу, в яких будуть визначені пріоритетні напрями, дії та заходи з кореляцією особливостей відповідного регіону із цілями й заходами національної Концепції [8].

Україна як асоційований член Європейського Союзу на загальнодержавному рівні сформулювала мету політики у сфері охорони здоров'я: кардинальна й системна модернізація, спрямована на побудову системи, орієнтованої на пацієнтів, здатної здійснити медичне обслуговування для кожного громадянина України, як це відбувається в розвинутих європейських державах [4]. Ключовим напрямом здійснення медичної реформи є вдосконалення процесів надання державних електронних послуг у сфері охорони здоров'я, а шлях українського суспільства до європейської спільноти неможливий без ліквідації правових проблемних питань у такій сфері.

Аналіз медичної галузі свідчить про такі основні її проблеми: відставання від країн високого рівня розвитку за показниками тривалості життя та смертності; відсутність стандартизованої інформації щодо стану пацієнта в лікаря; функціонування в закладах охорони здоров'я неефективних організаційно-управлінських інструментів, що пов'язано з концентруванням великої кількості медичної документації в паперовій формі; інформація у фрагментарній формі про стан здоров'я пацієнтів; циркуляція первинної медичної інформації в різноманітних надавачів медичного обслуговування; обмеженість доступності медичних послуг; непублічність системи охорони здоров'я, недостовірність інформації та корупційні схеми тощо.

В українській системі охорони здоров'я запроваджено системи "e-Zdorovya", "e-Health", "e-Helsi", що створюють можливості для громадян використовувати електронні рецепти й медичні карти, електронні медичні історії пацієнтів. Проте заходи щодо визначення змісту й сутності публічної електронної послуги у сфері охорони

здоров'я як адміністративно-правового поняття в наукових джерелах не присутні, що свідчить про актуальність наукового дослідження та його практичну значущість саме в обґрунтуванні механізмів публічного управління розвитком електронної демократії та електронного урядування у сфері охорони здоров'я.

Відповідно до суб'єктів, що надають публічні послуги у сфері охорони здоров'я, такі послуги поділяють на державні й муніципальні. Основним їх компонентом є адміністративні послуги. Такі послуги у сфері охорони здоров'я є одним із типів публічних послуг. Учений О. Музика-Стефанчук вважає, що «адміністративні послуги у сфері охорони здоров'я» – це результат реалізації повноважень владним уповноваженим суб'єктом, котрий виконує державні функції у сфері охорони здоров'я та згідно з нормативно-правовими документами й заявами фізичних або юридичних осіб повинен забезпечити в юридичній формі отримання, зміни чи призупинення прав та / або обов'язків таких осіб» [11].

У змісті Концепції розвитку електронного урядування в Україні запропоновано визначення електронної (або е-послуги) як «адміністративної або іншої публічної послуги, що надається громадянам або юридичним особам в електронній формі» [7]. У Законі України «Про електронні довірчі послуги» визначено електронні послуги як будь-які послуги, що надаються через інформаційно-телекомунікаційні системи [12]. Слід згадати Розпорядження КМ України від 15 лютого 2006 року № 90-р, в якому схвалено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [9]. Ураховуючи положення Концепції, адміністративною послугою є складова частина публічної послуги, що виступає «результатом здійснення владних повноважень уповноваженими суб'єктами, які згідно із законом забезпечують юридичне оформлення умов здійснення фізичною та юридичною особою прав, свобод і законного інтересу за її заявою (надання дозволу (ліцензії), сертифікату, посвідчення, проведення реєстрації тощо)» [9].

Таким чином, публічною електронною послугою у сфері охорони здоров'я є адміністративні або інші публічні послуги, що надаються в електронній формі за умови використання спеціалізованої інформаційно-комунікаційної системи на платній чи безоплатній основі фізичним або юридичним особам суб'єктом, який спеціально уповноважений державним органом згідно із законом, і не вимагають особистих контактів між отримувачами й надавачами послуг на певному етапі отримання цієї послуги або впродовж всієї процедури.

Забезпечення переходу до е-урядування в Україні означає перетворення всіх основних форм діяльності владних органів, ефективність чого залежить від правильного формування стратегії та тактики на всіх етапах впровадження, організаційної діяльності, узгодження та взаємодії між усіма учасниками процесу – виконавчою, законодавчою, судовою гілками влади всіх рівнів, бізнес-сектору, закладів освіти, громадськості.

Щодо державного контролю, то він можливий лише в рамках роботи центрального компонента e-Health, а тому всі медичні заклади можуть запроваджувати власні послуги унікального характеру й IT-рішення щодо результативного функціонування медичної інформаційної системи на місці. Своєю чергою IT-бізнес отримує можливість долучитися до процесів модернізації системи охорони здоров'я та отримати відповідні прибутки.

Водночас урахування технологічної складової частини, ефективності започаткованих перетворень значною мірою визначає й організаційну складову частину процесу, що передбачає надання уваги розв'язанню проблем достатнього рівня інформатизації медичного закладу в певному регіоні. Важливим завданням є зосередження уваги на продовженні перетворень медичної освіти із запровадження незалежного комплексу оцінювання відповідно до міжнародних стандартів, а також стимулювання програми обміну досвідом із країнами високого рівня розвитку. Такі процеси слід підкріпити розробленням регуляторних правил стосовно кібербезпеки. Вони повинні

проходити одночасно з наближенням до європейських стандартів.

Ураховуючи вище подане, нами виділено напрями вдосконалення публічного управління розвитком е-демократії та е-урядування у сфері охорони здоров'я України, як-от:

1. Реформування публічної послуги й розвиток взаємодії влади, громадськості й бізнесу на основі інформаційних і комунікаційних технологій (впровадження е-послуги, у тому числі адміністративної, у кожній сфері суспільного життя, а також надання інтегрованої е-послуги за повсякденною та бізнес-ситуацією; реалізація принципів єдиного вікна й функціонування «Єдиного державного порталу адміністративних послуг» як єдиного місця доступу фізичної та юридичної особи до е-послуги; розвиток е-публічної закупівлі тощо; впровадження електронної форми зворотного зв'язку на офіційному вебсайті певного органу влади з різних питань; активізація участі громадського об'єднання та профільної асоціації в плануванні розвитку й дослідження стану розвитку е-урядування; запровадження інтегрованих систем e-ідентифікації та автентифікації та повторного застосування в інформаційно-телекомунікаційній системі органів влади тощо).

2. Трансформація державного управління на основі інформаційно-комунікаційних технологій (впровадження системи електронної співпраці між державними електронними інформаційними ресурсами; розвиток електронної співпраці між суб'єктами владних повноважень, у тому числі підключення базового державного реєстру й бази даних, центру надання адміністративних послуг, а також розвиток транскордонного електронного співробітництва; розвиток технічної, організаційної та семантичної інтероперабельності інформаційно-технологічного супроводження (далі – ІТС) органу влади; впровадження державного e-архіву в органах влади, установлення алгоритму передачі електронного документа в державні електронні архіви й порядку їх архівації для зберігання тощо).

3. Забезпечення процесу управління розвитком електронного урядування

(створення базової інформаційної та телекомунікаційної інфраструктури е-урядування на основі використання, реалізації, функціонування та взаємодії державного інформаційного й ІТС; зростання результативності управління розвитком е-урядування на основі успішної роботи Міжгалузевої ради з питань розвитку е-урядування; захист персональної інформації та прав щодо приватності осіб задля побудови довіри до онлайн-середовища тощо).

Таким чином, явище е-урядування поєднує такі компоненти: внутрішню та зовнішню інформаційну інфраструктуру, що співпрацюють з фізичною та юридичною особою. У другий компонент включено інформаційний ресурс органу влади (вебсайт, портал), забезпечено до них доступ, а також створено систему електронних послуг.

Можна констатувати, що е-урядування дає змогу організувати державну владу на основі системи локальної інформаційної мережі й сегменту глобальних інформаційних мереж, які забезпечують роботу в режимі онлайн і максимально спрощують і надають доступ для щоденної комунікації осіб з органом влади. Це означає, що кожна особа завдяки інформаційно-комунікаційним технологіям, не відходячи від власних персональних комп'ютерів, має змогу звернутися до органу державної влади, органу місцевого самоврядування для отримання адміністративної послуги (електронної) та певного типу інформації (реєстрація юридичної особи, декларація, отримання дозволу, довідки, свідоцтва тощо). Для суб'єктів такі звернення економлять час на отримання адміністративної послуги, що сприяє економії державних коштів на процеси адміністрування.

Висновки і пропозиції. Електронна система охорони здоров'я в Україні спрямована на вдосконалення системи охорони здоров'я завдяки підвищенню результативності медичного обслуговування та покращенню доступу до медико-санітарної допомоги. Такий доступ актуальний для віддалених районів, для інвалідів та осіб похилого віку. Система забезпечує переваги постачальнику медико-санітарних послуг, фахівцю та кінцевому споживачу шляхом удоско-

налення якості обслуговування та стану здоров'я населення країни.

Трансформація охорони здоров'я на основі системи електронної охорони здоров'я сприятиме забезпеченню основних прав людини завдяки підвищенню рівня справедливості, згуртованості, якісному життю та медико-санітарній допомозі. Необхідно зазначити, що в Україні сучасна категорія e-Health обмежена у використанні, оскільки сприймається на рівні системи обліку й планування ресурсу в галузі охорони здоров'я задля використання державних коштів і майже не враховує першочерговий медичний аспект. Шляхами подальших наукових досліджень можна визначити основні тенденції стратегії пріоритетних напрямів розвитку інструментів діджиталізації, до прикладу, «Держави в смартфоні», завдяки укладенню плану спільних дій між експертами й гілками влади на державному рівні; інформаційний процес щодо практичного втілення низки проєктів, які наближають сферу охорони здоров'я до стандартів Заходу.

Список використаної літератури:

1. Авраменко В.І., Качмар В.О. Формування основних напрямків розвитку інформаційних технологій в охороні здоров'я України на основі світових тенденцій. *Український журнал телемедицини та медичної телематики*. 2011. Т. 9. № 2. С. 124–133.
2. Барікова А. А. Електронна держава: нова ефективність урядування : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2016. 135 с.
3. Венедіктова І.В. Публічні послуги в медичній сфері. *Медичне право*. 2009. № 3. С. 7–14.
4. Деякі питання електронної системи охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 р. № 411 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.03.2021).
5. Електронне інформаційне суспільство України: погляд у сьогодення і майбутнє : монографія / В.М. Фурашев, Д.В. Ланде, О.М. Григор'єв, О.В. Фурашев. Київ : Інжинірінг, 2005. 164 с.
6. Електронне урядування та електронна демократія : навчальний посібник :

- у 15 ч. / за заг. ред. А.І. Семенченка, В.М. Дрешпака. Київ, 2017. Частина 2: Електронне урядування: основи та стратегії реалізації / А.І. Семенченко, А.О. Серенок. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2017. 72 с.
7. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>
 8. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#n14> (дата звернення: 14.03.2021).
 9. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 90-р від 15 лютого 2006 р. / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>
 10. Миськевич Т.М. Розвиток eHealth в контексті трансформації системи охорони здоров'я України. *Громадська думка про правотворення*. 2019. № 16 (181). С. 18–23. URL: <http://nbuviap.gov.ua/images/dumka/2019/16.pdf>
 11. Музика-Стефанчук О.А. Публічні адміністративні послуги у сфері охорони здоров'я. *Запорізький медичний журнал*. 2020. Т. 22. № 2 (119). С. 261–266.
 12. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 05 жовтня 2017 р. № 2155-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 45. С. 400.

Bakay A., Yevdokhovych Z. Directions of improving public governance of electronic democracy and e-governance in the field of healthcare

The article is devoted to the problem of improving public governance of e-democracy and e-government in the field of health care. On the basis of comparative studies, a conclusion was formulated on the need to modernize the state of electronic services in the Ukrainian health care system.

The concept of "public electronic service in the field of health care" as an administrative or other public service provided in electronic form with the use of specialized information and communication systems on a paid or free basis to a natural or legal person by entities specially authorized by the state in accordance with law and does not require personal contact between the recipient and the service provider at certain stages of receiving the service or throughout the procedure.

The main problems in the above area are identified and the main directions of their solution are presented: introduction of e-services, including administrative, in all spheres of public life, as well as the provision of integrated e-services for life and business situations; implementation of the principle of a single window and the functioning of the Unified State Portal of Administrative Services as a single point of access for individuals and legal entities to e-services; development of e-public procurement, etc.; introduction of electronic forms of feedback on the official websites of the authorities on various issues; involvement of public associations and profile associations in planning the development and monitoring of the state of e-government development; introduction of an integrated system of e-identification and authentication and reuse in information and telecommunication systems of public authorities, introduction of a system of electronic interaction of state electronic information resources; development of electronic interaction of subjects of power, including connection of basic state registers and databases, centres for the provision of administrative services, as well as the development of cross-border electronic interaction; development of organizational, technical and semantic interoperability of ITS of authorities; introduction of the state e-archive and electronic archives of the authorities and determination of the procedure for the transfer of electronic documents to the state electronic archive and the procedure for their archival storage, etc.

Key words: public administration, mechanism, electronic services, reforming, state information policy.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2021.4.8>**В. Ю. Галушка**

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління,
менеджменту інноваційної діяльності та дорадництва
Національного університету біоресурсів і природокористування України

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ВИПЕРЕДЖАЮЧОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Актуальність теми зумовлена великою зацікавленістю українського суспільства можливими перспективами майбутнього розвитку й зростанням вимог до системи державного управління щодо прискорення процесів європейської інтеграції України, виводу країни з економічної кризи й подолання хронічної соціальної та технологічної відсталості від передових країн світу.

Усі вимоги мають бути трансформовані в конкретні державно-управлінські завдання та реалізовуватися на засадах переходу до випереджаючого розвитку держави й суспільства, спираючись на їх величезний економічний, технологічний і людський потенціал.

Серед проблем державного управління в історії України, що заважали підвищенню його ефективності, були центризм, формальність, безвідповідальність посадових осіб, а також уніфікованість, яка безпосередньо негативно впливала на забезпечення стійкості, стабільності й активного розвитку. Нестійкість у державному правлінні проявлялася в постійній та іноді недоречній зміні, що відбувається в управлінських підходах. Тим більше, що така нестійкість може відбуватися й через те, що в процесі уніфікованості більшості елементів в управлінській діяльності державні органи охоплюють досить адекватно лише деякі її аспекти, в той час, коли інші прояви зазвичай просто втискуються в штучно створені спеціально для них структури, форми або методи. Усе штучно створене не надає можливості державній владі якісно здійснювати свої професійні обов'язки. Таке управління стає перепорою в реалізації суспільно необхідних управлінських функцій.

Нині у сфері наукового дослідження випереджаючого державного управління розроблено низку цільових та ефективних засобів, процесів, рішень. Проте потребує комплексного підходу виділення механізмів вітчизняного державного управління в контексті надання йому випереджаючого характеру й вивчення можливостей їх вдосконалення у взаємозв'язку з потребами випереджаючого розвитку суспільства.

Ключові слова: управління, механізми, особливості випереджаючого управління, суспільні відносини, індикатори, принципи, методи дослідження.

Постановка проблеми. Для дослідження розвитку механізмів випереджаючого державного управління необхідно застосувати підхід, що передбачає визначення його сутності, ознак, рис, суб'єктів, принципів, горизонтів бачення, взаємозв'язку з основними напрямками політики й показниками випереджаючого розвитку, завдань забезпечення його інноваційності, підвищення ефективності й нормативно-правової зумов-

леності, а також експертну верифікацію отриманих результатів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми й підходи випереджаючого державного управління викладені в багатьох дослідженнях зарубіжних вчених, серед яких П. Анохін, Г. Атаманчук, Х. Бекер, Р. Бен, І. Василенко, Д. Грін, П. Друкер, Д. Кауфман, Д. Кетл, Дж. Клер, Е. Максон-Браун, П. Ромер, Р. Роудз, Л. Сморгунів, П. Сондерс, Г. Пітерс,

Р. Фатхутдинов, Ф. Фукуяма, Г. Хаберленд, Л. Юзьков та інші.

Розвитку випереджаючого державного управління приділено увагу й багатьох вітчизняних науковців, зокрема таких, як: В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. Баштанник, М. Білинська, К. Ващенко, О. Іваницька, О. Машков, Т. Мотренко, Н. Нижник, П. Надолішній, Л. Приходченко, О. Осауленко, В. Цветков та інші. Переважна частина вітчизняних дисертаційних робіт із державного управління стосується питань і проблем його випереджаючого розвитку.

Мета статті – дослідити теоретичні основи випереджаючого державного управління.

Виклад основного матеріалу. Суспільство як певна соціальна організація є дуже складною самокерованою системою, що постійно перебуває в певному русі й не може існувати без наявності управління. Тому управління завжди є способом і одним з атрибутів існування суспільної організації.

Державне управління є системною функцією, яка виникає з потреб суспільства. Воно супроводжує всю історію суспільства, має відповідні форми в ньому, враховуючи його особливості. Під час аналізу державного управління прийнято обов'язково враховувати його політичний аспект. Водночас такий фактор не повинен применшувати призначення такого управління, тобто відсувати на задній план окремі питання його ідеології та технології. Саме вони можуть привести як до збільшення, так і до зменшення його ефективності.

Як зазначено в роботі [1], «державне управління як суспільне явище, його форми, методи, принципи, характер зумовлюються завжди й скрізь проблемами суспільного розвитку, що здійснюються в інтересах певних соціальних верств і груп». Таким чином, виявлення та успішне розв'язання таких проблем є основним завданням державного управління.

Кожному суспільству притаманні специфічні процеси, цілі, форми й певні методи управління. Тому сам зміст управління не можна ні в якому разі відривати від осередку його функціонування.

Під час переходу в постіндустріальне суспільство, розвитку науково-технічної революції, виникнення та ускладнення технологій зростає цінність управління об'єктами й процесами, що пов'язані з обробкою інформації та новими знаннями. У таких умовах людина повинна розкрити всі наявні свої творчі потенції для того, щоб успішно виконувати нові завдання та функції, а також соціальні обов'язки. Її ж роль як соціальної істоти та її участь в управлінському процесі не тільки не будуть зменшуватися, а ще й збільшуватимуться.

Організуюча діяльність здійснюється шляхом об'єднання, узгодження, певного регулювання, особливої координації та посиленого контролю та супроводжується владно-регульовальними й примусовими заходами в державі. Організаційний зміст державного управління найкраще виражається в плануванні колективних зусиль і певному розподілі обов'язків між учасниками для досягнення конкретних цілей.

У багатьох дослідженнях і документах практичної спрямованості йдеться про зіставлення динаміки певної соціально-економічної системи з динамікою інших систем аналогічного статусу. «Випереджаюче» в такому випадку означає більше швидку динаміку, ніж в інших систем.

Маємо перший варіант розуміння випереджаючого управління як такого, що пришвидшує розвиток.

У разі значного відставання розвитку системи за такого порівняння часто доцільно минути певні етапи, пройдені іншими суб'єктами, зокрема не повторювати їх помилки.

Маємо другий варіант розуміння випереджаючого управління як такого, що має змагальний аспект.

Маємо й третій варіант розуміння випереджаючого управління як такого, що дозволяє на підставі відстеження та вивчення досвіду управління аналогічними системами чи об'єктами уникати допущених помилок [2].

Тобто ще однією важливою властивістю випереджаючого управління є навчання на чужих помилках, щоб уникати їх у своїй діяльності.

Поняття «випереджаюче управління» слід розглядати як у змістовному плані, так і в технологічному.

Насамперед розглянемо таке управління в змістовному плані. Маються на увазі притаманні йому особливості, що проявляються в процесі здійснення та за його результатами.

У сучасному державному управлінні унормоване застосування індикативного планування, яке має рекомендаційний характер, оскільки засновується на даних прогнозів.

За наявності індикаторів у процесі випереджаючого державного управління його суб'єкт (найчастіше в особі керівника відповідного органу державної влади) визначає, до чого можуть привести ті чи інші його дії, і, виходячи із цього, приймає рішення, яке залежно від ситуації або випередить настання несприятливої ситуації, що може зумовити припинення розвитку, або забезпечить прискорення розвитку.

Маємо четвертий варіант розуміння випереджаючого управління як такого, що одним зі своїх проявів (різновидів) має індикативне управління.

Індикативне управління дозволяє:

- відстежувати зміну динаміки найважливіших показників функціонування та розвитку об'єктів державного управління;
- оцінювати з урахуванням таких показників ситуацію в об'єктах державного управління;
- мати певний запас часу на прийняття управлінського рішення залежно від ситуації в об'єктах державного управління.

Для здійснення індикативного управління необхідно щодня стежити за змінами показників розвитку в об'єктах державного управління.

Таким чином, ще однією особливістю випереджаючого управління є постійне спостереження основних показників функціонування та розвитку об'єктів державного управління, їх первинний аналіз і порівняння з установленими індикаторами.

Тобто важливими й неодмінними рисами випереджаючого управління є моніторинг і поточний контроль зазначених показників. Саме це надає можли-

вість суб'єктам державного управління своєчасно й оперативно приймати управлінські рішення, забезпечуючи реальне державне регулювання.

Відстежуючи динаміку зміни показників діяльності об'єктів державного управління, суб'єкт такого управління повинен бачити не тільки значення показників, але й проаналізувати дії, що приводять до того чи іншого результату. У разі виявлення негативної динаміки одного або декількох показників суб'єкт управління повинен приймати рішення для того, щоб зупинити тенденцію. Іншими словами, необхідно випередити настання негативної ситуації в об'єкті державного управління.

Таким чином, ще однією властивістю випереджаючого управління має бути надання йому характеру систематичного ситуаційного аналізу з наявністю в ньому засобів реагування на загрозові ситуації. Таку можливість можуть надати розробки сценаріїв реагування на найреальніші з таких ситуацій. Такими сценарними технологіями, як правило, обладнуються всі сучасні ситуаційні центри в різних сферах і галузях суспільної життєдіяльності. Особливо у сферах, де існує небезпека для життя людей. Можна навести приклади функціонування таких центрів в усіх вищих органах державної влади, в силових відомствах тощо.

Отже, можна говорити про випереджаюче державне управління, що має низку рис і властивостей, які дозволяють нам виділити його в особливий вид державного управління.

Випереджаюче управління необхідно не тільки у випадку з негативною динамікою показників. Воно може бути використано навіть у разі достатньо стабільної ситуації в суспільстві, в адміністративних територіях. Вивчаючи зовнішні й внутрішні чинники, які впливають на роботу об'єкта державного управління, відповідний суб'єкт такого управління має у своєму розпорядженні інформацію про зміну чинників. Це дозволяє, проаналізувавши й спрогнозувавши тенденцію чинників, приймати управлінські рішення, які допоможуть об'єкту державного управління не тільки не втратити позиції у своєму секторі суспільної діяльності або

відносин, а навіть зміцнити своє становище на краще.

Запровадження та реалізація випереджаючого державного управління потребує певних дій залежно від ситуації, що склалася в обраному об'єкті управління, а також вимог часу.

Спочатку має здійснюватися передбачення розвитку об'єкту державного управління (країни, сфери, галузі, регіону, району, великого міста), яке здійснюється з урахуванням узагальнення окремих прогнозів.

Потім розробляються документи стратегічного характеру: концепції стратегій розвитку, стратегічні плани, стратегії, SWOT-аналізи тощо.

Кожна стратегія, як правило, передбачає кілька етапів реалізації. Здебільшого кожний такий етап відповідає проведенню суб'єктом державного управління певної державної політики. На кожному з етапів реалізується тактичне планування та програмування в межах цієї політики. Воно розраховане зазвичай на 3–5 років.

Щорічно в межах тактичного планування та програмування здійснюється розробка оперативних планів, програм, проектів.

Оперативний рівень у системі державного управління – це рівень державного бюджетування. Виконання будь-яких оперативних планів, програм і проектів, що не попали в таке бюджетування, відкладається, як мінімум, на рік, якщо не «заморожується» на більший термін. Це пов'язано з фінансовими можливостями держави на момент формування та розподілу державного бюджету відповідного року.

Поточне планування в системі державного управління здійснюється на внутрішньо організаційному рівні й регулюється внутрішніми документами (положеннями, регламентами, інструкціями, наказами).

Для надання дієвості такій досить громіздкій і складній системі планування та програмування залучена система державного контролю. У ній передбачені різні види контролю (зовнішній і внутрішній, попередній, поточний і кінцевий, фінансовий, адміністративний, функціональний тощо). Зв'язка «планування – кон-

троль» є класикою управління. Саме вона забезпечує реалізацію дієвого зворотного зв'язку в будь-яких процесах управління, у тому числі й випереджаючого державного управління.

Випереджаюче управління має бути не тільки змістовним, тобто не тільки передбачати виникнення проблем і способи їх розв'язання, але й бути інноваційним, тобто формувати нові підходи, методи й технології їх вирішення. І на основі провідної натепер політичної парадигми воно має виділяти інновації, актуальні для конкретних сфер, галузей, адміністративних територій.

Тому перше важливе завдання випереджаючого державного управління полягає в тому, що кожен орган державної влади повинен визначитися зі своєю інноваційною політикою.

Друге важливе завдання випереджаючого державного управління – це визначення компетенції суб'єктів такого управління, що дозволить успішно впроваджувати інновації в процесі їх діяльності, а також у процесах корпоративного управління між органами державної влади як одного, так і різних рівнів.

І третє важливе завдання випереджаючого державного управління – це забезпечення підвищення професійної компетентності учасників впровадження інновацій у систему державного управління.

У сфері наукового дослідження випереджаючого державного управління було розроблено низку цільових та ефективних засобів, процесів, рішень щодо вдосконалення діяльності державних органів влади. Науковець М. Лахижа здійснив певну розробку концептуальних засад, а саме:

- виявлено необхідність модернізації публічної адміністрації в усіх посткомуністичних країнах у взаємозв'язку з вітчизняними політичними, соціально-економічними й культурними процесами, а також із глобалізаційними явищами;

- запропоновано теоретичні підходи щодо вивчення та творчого застосування в Україні цивілізаційної, інституціональної та інших моделей розвитку;

- виведено взаємозалежність мінливості суспільства й модернізації публічної адміністрації;

– виділено й структуровано закономірності й особливості посткомуністичних трансформацій і модернізації публічної адміністрації в країнах Центральної та Східної Європи;

– виявлено маятниковість розвитку в країнах Центральної та Східної Європи й сучасну тенденцію їхньої європеїзації;

– конкретизовано принципи щодо модернізації публічної адміністрації та дефініції категорійно-поняттєвого апарату [3].

Автором було запропоновано ввести в управлінський поняттєвий обіг науково обґрунтовані терміни «модернізація на випередження», «респонсивність», «респонсивне управління» тощо. Важливим було обґрунтування необхідності модернізації публічної адміністрації України на основі принципів європейського адміністративного простору, особливо врахування діалектики самих внутрішніх потреб та європейських принципів, ключову роль в інституційних чинниках і респонсивності в процесах змін [3].

Висновки і пропозиції. Організація випереджаючого державного управління з боку безумовної ефективності його реалізації є ключовим питанням для розвитку будь-якої країни. Річ у тому, що державне

управління імперативно надає організуюче-регулюючий вплив на суспільні процеси й відносини. Будучи спрямованим на упорядкування спільного існування людей, воно завжди пов'язане з ними, з їх потребами й запитамі, прагненнями й інтересами. У такому сенсі державне управління має опосередкований вплив на свідомість, поведінку й діяльність людей.

Отже, необхідно запропонувати до подальших наукових досліджень нову систему суспільних регуляторів інтеграційного трансформаційного процесу, що буде здійснюватися в системі державного управління в Україні в межах вітчизняного випереджаючого управління.

Список використаної літератури:

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Київ : Юридична думка, 2004. 230 с.
2. Форсайт как инструмент стратегического долгосрочного планирования для развивающихся стран. *UNDP Global Centre for Public Service Excellence*. 2013. URL: <https://www.undp.org/publicservice>
3. Лахижа М.І. Роль ідеології у посткомуністичній трансформації суспільства та влади. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 1. С. 267–274. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2012_1_37

Halushka V. Theoretical fundamentals of advancing public administration

The urgency of the topic is due to the great interest of Ukrainian society in the possible prospects of its future development and the growth of its requirements for public administration to accelerate Ukraine's European integration, bring the country out of economic crisis and overcome chronic social and technological backwardness.

All these requirements must be transformed into specific public administration tasks and implemented on the basis of the transition to the advanced development of the state and society, based on their huge economic, technological and human potential.

Among the problems of public administration in the history of Ukraine that hindered its efficiency were centrism, formality, irresponsibility of officials, as well as uniformity, which directly negatively affected the provision of stability, stability and active development. Instability in public administration has manifested itself in constant and, sometimes, inappropriate changes in management approaches. Moreover, such instability can occur due to the fact that with the unification of most elements in management, public authorities cover only adequately only some aspects of it, while other manifestations are usually simply squeezed into artificially created structures specifically for them, forms or methods. Everything artificially created does not allow the state authorities to carry out their professional duties properly. Such management becomes an obstacle in the implementation of socially necessary management functions.

Today, in the field of scientific research of advanced public administration, a number of targeted and effective tools, processes and solutions have been developed. However, it requires a comprehensive approach to the allocation of mechanisms of domestic public administration in the context of giving it a proactive character and studying the possibilities of their improvement in relation to the needs of the advanced development of society.

Key words: *management, mechanisms, features of advanced management, public relations, indicators, principles, research methods.*

UDC 351:339.5:340

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2021.4.9>

O. V. Kiforenko

Ph.D., Associate Professor,
Postdoctoral Researcher at the Department of Regional Policy
Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service
of Taras Shevchenko National University of Kyiv

PUBLIC ADMINISTRATION OF AGRICULTURAL EXPORTS: NORMATIVE-LEGAL ACTS OVERVIEW

Global demand for agricultural commodities is rising as a result of the growing global population and rising real incomes. Agriculture is a very important economy sector for both developed and developing countries. International trade is important to the economic well-being of any nation in general and a single region in particular. The growth of agricultural trade helps to provide more and more people with more abundant, higher quality, more varied and less expensive food. Agricultural products exports is not only the foreign currency earning source, but an employer for millions of people working in different industries connected directly/indirectly with agriculture and trade in general.

The importance of the effective public administration for agricultural exports is obvious to help all the spheres of the country function successfully. In order to evaluate how successful the public administration for the agricultural exports of Ukraine is, the normative-legal acts from the legal basis of the international trade economy sphere were presented and analysed regarding their involvement in the agricultural export management. The gaps and shortcomings were detected in the normative-legal acts under analysis. The ways to improve and fill them in were proposed to make the agro-exports promotion more effective.

The data of the agricultural exports amount dynamics of Ukraine for their changeability, trend and projection was analysed in the article. The time frame under analysis is 16 years. The trend line for the data under research was built with the help of the power function, having chosen from the linear, exponential, polynomial, logarithmic and power functions, taking into consideration the R^2 coefficient values. The trend line is upward through the time frame under analysis and during two following years taken for the projection.

The research itself as well as its results will be interesting and useful for politicians, government officials of all the levels, businessmen, not-for-profit institutions employees, representatives of the scientific community as well as decision makers.

Key words: *public administration, agricultural exports, normative-legal act, Export Credit Agency, export strategy*

Formulation of the problem. Global demand for agricultural commodities is rising as a result of the growing global population and rising real incomes [1]. To satisfy the said demand, the international trade comes into the game, providing people with the goods and services they don't have or can't produce in their own countries because of objective/non-objective reasons. Therefore, international trade is important to the economic well-being of any nation in general and a single region in particular [2]. The importance of international trade in general and agricultural one in particular lies

not only in the goods and services provision, but it also generates employment – for more than farmers, ranchers, and growers. Many others depend on agricultural trade for their jobs, including the people who process, transport, and market agricultural output and those who manufacture, transport, and market the inputs used in farming [3]. The growth of agricultural trade helps to provide more and more people with more abundant, higher quality, more varied and less expensive food [4]. That's why, exports, as an integral part of international trade, are seen as an engine for encouraging and stim-

ulating the increase and widening of investments, which in turn leads to an increase in the employment rate and, as a result, the decrease in the number of unemployed and the elimination of poverty [4]. Thereby, agricultural exports have a positive strong correlation with gross domestic product and have a positive effect on economic growth [4]. Taking into account everything stated above, the importance of the effective public administration for agricultural exports is absolutely obvious and the need to continue and expand the research made in the paper goes without saying.

Analysis of recent research and publications. Many scientists researched different issues of public administration in manifold social and economic activity spheres. Among them the following are to be mentioned: A.D. Henry, M.L. Jakobsen, A.M. Kjeldsen, T. Pallesen, M.S. Mangai, S.B. Yang, M.E. Guy, K. Checkland, J. Hammond, A. Coleman, J. Macinnes, R. Mike-lyte, S. Croke, J. Billings, S. Bailey, P. Allen, A.F. Tavares, S.M. Pires, F. Teles and others. The Ukrainian researchers engaged in the public administration issues exploration can be represented by N. Filipova, N. Vasylieva, I. Binko, L. Kosheleva, O. Vasylieva, N. Obushna, V. Kozak, S. Prylipko, Y. Taran, A. Naumenko, A. Ruban, V. Halushka, O. Hentosh, D. Solovei, H. Saburova, O. Sopina, L. Lochshina, H. Kovtun, L. Bobko, N. Shura, R. Schokin, I. Petrova, N. Mykhalitska, O. Sosnin, L. Chernova and others.

On the other hand, there are plenty of scientists researching different aspects of the agricultural exports amount/functioning, etc. One should name the following foreign ones: E. Ferro, T. Otsuki, J.S. Wilson, B. Lin, Y.Y. Zhang, H. Moon, J.H. Seok, P. Julieth, T. Cubillos, B. Soltész, L. Vasa, P. Tapas, D. Newth, J.J. Finnigan, Y. Cai, L.I. Porfirio, X. He, S. Fei, C. Shouhui, C. Estrades, M. Flores, G. Lezama and others. As for the Ukrainian scientists working in the field of agricultural exports issues, the following ones are to be mentioned here: K. Nakonechna, V. Nelep, O. Vysotska, L. Furdychko, T. Batrakova, I. Kysh, T. Vlasiuk, M. Rakhman, S. Kvasha, N. Komarivska, Y. Bilianskyi, M. Chyrak, V. Nytsenko, Y. Kashuba, I. Cherevko,

I. Salkova, O. Mykhailenko, N. Patyka, H. Fedosieyeva, I. Ponomarenko and others. As you've noticed, there are quite a lot of research works separately on public administration and separately on agricultural exports. And that is the gap, which is being tried to fill in this article.

Goals of the article. Taking into account everything mentioned above, the goals of the article are to evaluate how successful the public administration for the agricultural exports of Ukraine is through presentation and analysis of two normative-legal acts, that is the "Export Strategy of Ukraine ("road map" of strategic trade development) for 2017–2021" and the Law of Ukraine "On ensuring large-scale expansion of the exports of goods (works, services) of the Ukrainian origin by insuring, guaranteeing and reducing the cost of export crediting", regarding their involvement in the agricultural export management; analysis of the dynamics for the agricultural exports amount of Ukraine for 16 years, paying a special attention the period of 2017–2020 as two normative-legal acts analysed came into force in 2017; building a trend line for the data under analysis and making its projection for the following two years.

Presentation of the main research material. Agricultural development fuels economic growth and is crucial to poverty alleviation and food security [5]. Trade is an important part of agricultural markets [6]. Taking into account only some of the challenges the people have to face globally, like COVID-19 pandemic, food prices elevation, world population increase, the international trade of agricultural products become not just merely important, but hugely vitally important.

For centuries, Ukraine has been known as "the breadbasket of Europe". This title is entirely accurate, given that Ukraine is home to around a quarter of the world's super-fertile "chernozem" or "black soil". Ukraine is already among the top three grain exporters and a world leader in areas such as soybeans and sunflower oil. Ukrainian agricultural exports enjoy a growing profile in key global markets like China, Egypt, India, Turkey, and across the European Union [7].

That makes Ukraine one of the key players in the global agricultural market [8].

Having considered everything stated above, one should add, that according to the export led growth hypothesis, exports are the major source of economic growth. Firstly, in Keynesian theory more exports generate more income growth through foreign exchange multiplier in the short run. Secondly, export raises more foreign exchange which is used to purchase manufactured goods, capital goods and technology. These things contribute to economic growth. Thirdly, exports indirectly promote growth via increased competition, economies of scale, technological development, and increased capacity utilization. Fourthly, many positive externalities like more efficient management or reduction of organizational inefficiencies, better production techniques, positive learning from foreign rivals and technical expertise about product design are accrued due to more exports, lead to economic growth [9]. That's the effective public administration of agricultural exports should be the most essential thing for the Ukrainian policy and decision makers. Talking about effective public administration, the one, that drives the agro-exports amount to increase and foreign markets for the Ukrainian agro-exporters – to diversification, is meant. One of the most effective tools to help the local agro-exporters is export promotion.

Export promotion is used by many countries and regions to promote the goods and services from their companies abroad. This is good for the trade balance and for the overall economy. Governments do this by providing assistance in the marketing and product identification and development, by arranging payment guaranty schemes, pre-shipment and post-shipment financing, trade visits, training, trade fairs, and foreign representation. Many governments have subsidies for market research, partner searches or other activities where the aid of a professional is needed to make exports work [10].

As agriculture in general and agricultural exports in particular are vitally important for Ukraine, the effective public administration of them become more and more sig-

nificant for the successful functioning of all the activity spheres of our country. In this context, the normative-legal plane of the public administration is an extremely topical issue nowadays. Among the normative – legislative acts of the public administration for agricultural exports the “Export Strategy of Ukraine (“road map” of strategic trade development) for 2017–2021” occupies an important place. The purpose of the Strategy is the transition of Ukraine to the export of knowledge-intensive innovative products for sustainable development and successful entry into world markets. To implement the Strategy, it is necessary to define the following strategic goals of Ukraine's trade development for the next five years:

- the creation of favourable conditions that stimulate trade and innovation for export diversification;
- the development of business and trade support services that can increase the competitiveness of enterprises, including small and medium-sized ones;
- the improvement of the skills and competencies of enterprises, in particular small and medium ones (that is – entrepreneurship), necessary for the participation in international trade [11].

It should also be added, that the focus of the Roadmap mentioned above is the modernization of the Ukrainian business environment and economy. The existing and potential sectors, which are of the greatest priority for the state's economy development improvement, were defined in the Strategy. These are Information and Communication Technologies (ICT) Sector, Creative Services Sector, Tourism Sector, Aircraft Maintenance and Repair Sector, Sector for the Production of Spare Parts and Components for the Aerospace and Aviation Industries, Mechanical Engineering Sector and Food Industry Sector [11]. And here there arises a question – where is the agricultural exports sector in the list of priority sectors? The sector, that helped the country survive after many political and economic tempests. The sector, that brings millions of dollars to the Ukrainian economy and millions of jobs for its citizens! Let's have a closer look at the Food Industry Sector, which is directly connected with the agriculture being its raw materials

source. This sector is one of the most important sectors of the economy and includes in particular: food ingredients, finished foods and organic products. The sector has a huge resource base, human capital, well-established production and experience [11]. As you see, there is a mention about a huge resource base in the explanation given in the Strategy, but it is not stated, that it is agriculture, which is an important economy sector of Ukraine in itself. It is clear, that the main emphasis in the Strategy is made on the Ukraine's transition to the export of knowledge-intensive innovative products and departure from the predominant exports of raw materials. The goal is extremely noble, but it is the agricultural products exports that saved and continue saving our country in these difficult times, increasing its importance on the global economic and political scene. So, taking into account the vital importance of the agricultural exports for the economy of Ukraine, it would be logical to include the said economy sector into the Strategy and define the steps and measures of the exports promotion and the agro – exports procedure clearer and easier for the Ukrainian exporters.

Another normative – legal act, that is to be analysed here, is Law of Ukraine "On ensuring large-scale expansion of the exports of goods (works, services) of the Ukrainian origin by insuring, guaranteeing and reducing the cost of export crediting". The Law mentioned in the previous sentence was adopted in December, 20, 2016 under the number 1792-VIII and came into force in January, 1, 2017. This Law defines the principles of state support for export activities through insurance, reinsurance, guarantee, partial compensation of interest rates on export credits in order to create conditions for large-scale expansion of the exports of goods (works, services) of the Ukrainian origin into the foreign markets, ensuring the protection of Ukrainian exporters from the risks of non-payment and financial losses and increasing the competitiveness of the Ukrainian producers in the world markets [12]. According to the Law, to stimulate the export of goods (works, services) of Ukrainian origin, the Cabinet of Ministers of Ukraine creates the Export

Credit Agency (hereinafter – ECA), which, on a voluntary basis, carries out insurance, reinsurance, provides guarantees under the contracts that ensure the development of exports, and also participates in the implementation of the program of partial compensation of interest rates on export credits. ECA is formed in the form of a joint stock company. The founder and shareholder of ESA, which owns at least 50 per cent of the authorized capital plus one share, is the state represented by the Cabinet of Ministers of Ukraine [12]. The main areas of state support for export activities are:

- introduction of credit support programs for Ukrainian exporters from the state budget through authorized banks;
- operations of ECA on the insurance of export credits, direct investments from Ukraine and foreign economic agreements (contracts) against commercial and non-commercial risks, reinsurance and provision of guarantees;
- partial compensation of the interest rate on export credits, which is provided depending on the difference between credit rates in the country of the exporter and the country of the buyer;
- ECA's provision of loans from the state budget for the payment of insurance indemnities under export credit insurance agreements, investments and foreign trade agreements (contracts) against commercial and non-commercial risks;
- provision of government guarantees to ensure the fulfilment of ECA's debt obligations [12].

So, the purpose of ECA is to stimulate large-scale expansion of exports of goods (works, services) of the Ukrainian origin. In addition, the main tasks, management and control bodies, organizational structure, types and conditions of activity, the right to delegate the performance of certain functions or business processes to the specialized companies on contractual terms, insurance contracts currency, basic insurance rates, insurance payment amount, guarantees of the obligations fulfilment, sources of funding, areas of support, regulation of activity, publicity of activity, procedure and conditions for providing state financial support for export activities as well as the procedure for

reorganization and liquidation of the Export Credit Agency are defined and explained in the Law mentioned above. So, there is no direct mention of the agricultural exports in the said Law, that is no preferential lending terms for the agricultural exporters are defined in the Law.

Though, there is no mention of the agricultural exports in both normative-legal acts mentioned above, they determine the general export policy of Ukraine and the rules for carrying out the said activity. It is extremely difficult to assess the effectiveness/non-effectiveness of any normative-legal act. Many researchers, either foreign or local ones, suggest different methods and indicators to evaluate normative-legal act effectiveness. In this article, it is proposed to evaluate the effectiveness of the normative-legal acts according to the effectiveness of the activity sphere it governs/manages/monitors. To do that let's have a look at the dynamics for the exports of the agricultural products amount of Ukraine, visualized in Figure 1. As both normative-legal acts came into force in 2017, let's pay a special attention at the period of 2017–2020 (the data visualizations of the said years were deliberately coloured differently from the rest of the data under analysis).

Having cast a look at Figure 1, it can be stated, that the data dynamics under analysis is rather changeable. We can divide the agro-exports dynamics into four groups – three upward and one downward one. The first group comprises the data from the years 2006–2008 included, the second one – from 2010–2012 included and the third one – from the year 2016 till the end of the time frame under analysis. The fourth, that is downward, group includes the data from the years 2013 to 2015 included. We could even talk about the cyclicity of the data under research if not for the last group, that is the upward one, which lasted for five years. To add to the analysis, it should be said, that the smallest amount of the agricultural exports of Ukraine can be observed in the first year of the data researched and the biggest one – in 2020. As the normative-legal acts analysed above came into force in 2017, let's have a closer look at this period. The data of the time period 2017–2020 have an upward dynamics through the whole time frame. That sounds rather optimistically if not for the data of the year 2020. The matter is, that in 2020 we can observe the smallest positive data difference from the previous year.

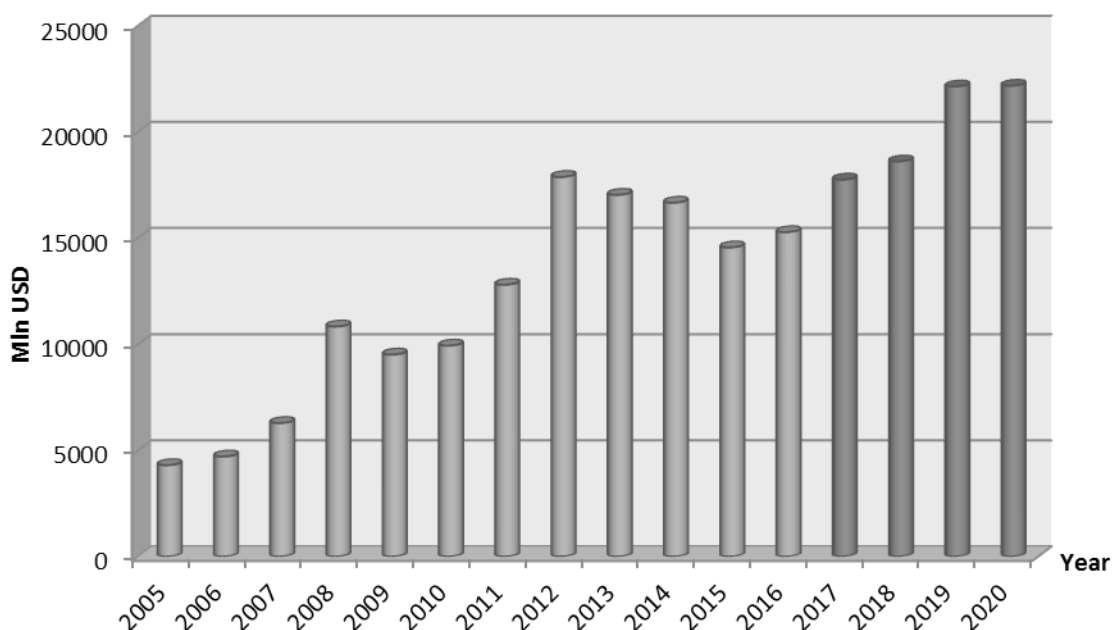


Figure 1. Exports Dynamics of Agricultural Products Amount of Ukraine, mln USD

Source: author's own elaboration on the basis of the data from [13]

To make the research more profound, let's build the trend line for the data analysed and two more years taken to make a projection (Figure 2).

The data visualised in Figure 2 allow us state, that, despite the data analysed changeability, the trend line is upward not only through the time frame under analysis, but during two following years taken for the projection as well. The trend line was built with the help of the power function, having chosen from the linear, exponential, polynomial, logarithmic and power functions, taking into consideration the R^2 coefficient values. Only two years were taken for the projection making because of many challenges we face nowadays and the decision to make the projection for a longer period of time would make the projection less reliable.

Conclusions and suggestions.

Agriculture is a very important economy sector for both developed and developing countries. International trade in agricultural products provide citizens of foreign countries with more variety of foods of better quality and lower prices and the local citizens – with foreign currency inflow. Agricultural products exports is not only the foreign currency earning source, but an employer for millions of people working in different industries connected

directly/indirectly with agriculture and trade in general. The exports increase is mostly associated with the bigger foreign currency inflow into the state budget but it's not that simple – bigger amount of the agricultural products exports is a great trump for making the country a stronger player on the global economic and political scene. That's why many countries and countries unions do their best to increase the agro-exports amount. Export promotion drive boosts economic growth of developing countries in particular through the multiplier effects that the income earned from exports has on the economy [14]. In order to evaluate how successful the public administration for the agricultural exports of Ukraine is, two normative – legal acts from the legal basis of the said economy sphere, that is "Export Strategy of Ukraine ("road map" of strategic trade development) for 2017–2021" and Law of Ukraine "On ensuring large-scale expansion of the exports of goods (works, services) of the Ukrainian origin by insuring, guaranteeing and reducing the cost of export crediting", were presented and analysed regarding their involvement in the agricultural export management. According to the analysis presented in the article, no direct mention of the agricultural exports was found in any of the analysed normative-legal acts.

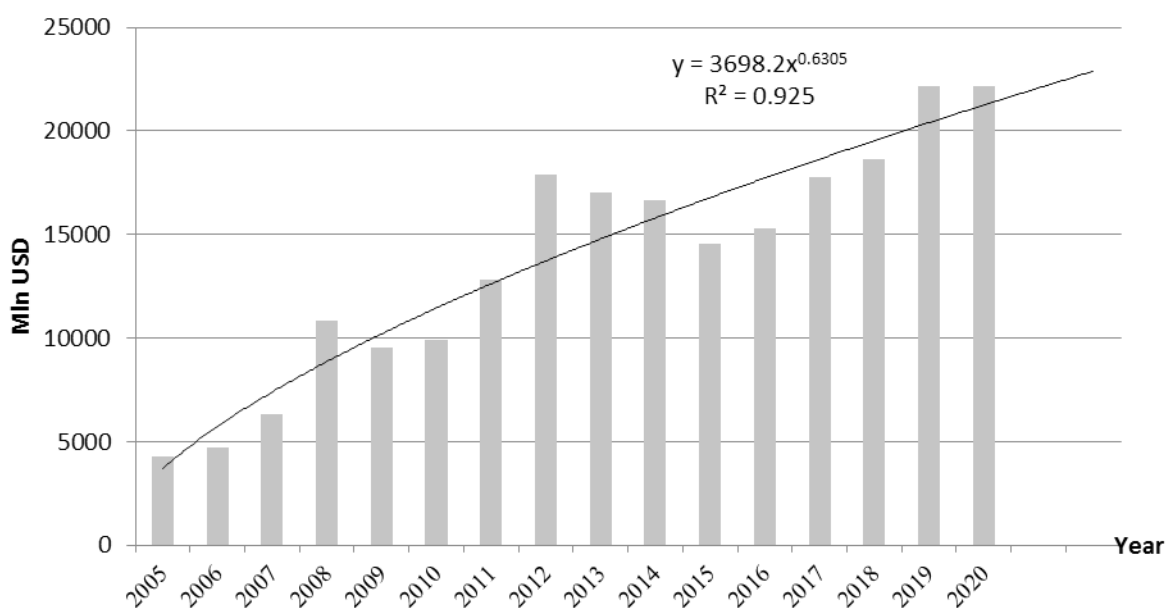


Figure 2. Exports Trend of Agricultural Products Amount of Ukraine, mln USD

Source: author's own elaboration on the basis of the data from [13]

The main emphasis in the Strategy is made on the Ukraine's transition to the export of knowledge-intensive innovative products and departure from the predominant exports of raw materials. The goal is extremely noble, but, taking into account the vital importance of the agricultural exports for the economy of Ukraine, it would be logical to include the said economy sector into the Strategy and define the steps and measures of the exports promotion and the agro-exports procedure clearer and easier for the Ukrainian exporters. Hope, the politicians and decision makers of Ukraine will realise the growing importance of the agricultural products exports and will make the necessary changes in the next strategy, suggesting effective measures to promote Ukrainian agro-exports. The same situation is with the Law of Ukraine analysed in the paper – it is concentrated mostly on different aspects of the Export Credit Agency (ECA) creation and functioning, without mentioning agricultural exports promotion. It would be great for the promotion of the exports mentioned above to add certain provisions for the agricultural products exporters soft loans/insurance/compensations.

In order to evaluate the effectiveness of the public administration of the agricultural products exports the effectiveness of the activity sphere it governs/manages/monitors was analysed as for the agro-exports amount dynamics of Ukraine. The data for 16 years as for the agricultural exports amount dynamics of Ukraine for their changeability, trend and projection. The data dynamics under analysis is rather changeable and can be divided into four groups – three upward and one downward one. The smallest amount of the agricultural exports of Ukraine can be observed in the first year of the data researched and the biggest one – in 2020. Though, the biggest amount for the agricultural products exports can be observed in 2020, the smallest positive data difference from the previous year can be found in the same year. That suggests, that many challenges we face nowadays, like COVID-19 pandemic, the turbulences in the institutional frame of the public administration for agriculture, the gaps in the normative-legal acts governing

the said economy sector, etc. influenced the data under research dynamics rather than the exports amount itself. Though, some gaps were found in the normative-legal acts analysed in the article, the data dynamics during the period 2017–2020 is upward. The possible explanation of such a contradictory conclusion is the positive influence of the other global challenges, like the increase of the world's population and therefore food demand, the increase of the food prices on the global market, etc. Though, the smallest positive change of the agro-exports amount is to be seen in 2020, the trend line is upward not only through the time frame under analysis, but during two following years taken for the projection as well. That sounds rather optimistic, but, taking into consideration all the challenges we face nowadays and the changeability of the global economic and political situation, we should work hard to make the made projection come true. All the gaps and shortcomings detected in the normative-legal acts analysed, make this research worth continuing and expanding. The research itself as well as its results will be interesting and useful for politicians, government officials of all the levels, businessmen, not-for-profit institutions employees, representatives of the scientific community as well as decision makers.

References:

1. Duff A., Padilla A. Latin America: agricultural perspectives. 2015. URL: <https://economics.rabobank.com/publications/2015/september/latin-america-agricultural-perspectives/>
2. Bairak R.I., Hughes D.W. Evaluating the Impacts of Agricultural Exports on a Regional Economy. 1996. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/6231953.pdf>
3. USDA. 2019 Data Overview. 2021. URL: <https://www.ers.usda.gov/data-products/agricultural-trade-multipliers/2019-data-overview/>
4. Bakari S., Mabrouki M. The Effect of Agricultural Exports on Economic Growth in South-Eastern Europe: An Empirical Investigation Using Panel Data. 2017. URL: https://mpr.aub.uni-muenchen.de/83810/1/MPRA_paper_83810.pdf

5. Chang H.J. Rethinking Public policy in Agriculture. 2009. URL: <https://www.fao.org/3/i1217e/i1217e.pdf>
6. Ribera I. Importance of Agricultural Trade on the Texas and U.S. Economies. URL: <https://agrillifeextension.tamu.edu/solutions/importance-of-ag-trade/>
7. Leshchenko R. Ukraine can feed the world. 2021. URL: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukraine-can-feed-the-world/>
8. Halanets V., Dzyanyy R., Dziurakh Y. Public Administration of Development of Agroindustrial Complex in the Context of the Strategy of Sustainable Development of Ukraine (Archetype Approach). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/public-administration-of-development-of-agroindustrial-complex-in-the-context-of-the-strategy-of-sustainable-development-of-ukraine/viewer>
9. Faridi M.Z. Contribution of Agricultural Exports to Economic Growth in Pakistan. 2012. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/188047/1/pjcss079.pdf>
10. Alliance experts. Export promotion and how you can benefit from it. URL: <https://www.allianceexperts.com/en/dictionary/export-promotion/>
11. Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine. Export Strategy of Ukraine ("road map" of strategic trade development) for 2017–2021. 2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1017-2017-%D1%80#Text>
12. Verkhovna Rada of Ukraine. Law of Ukraine "On ensuring large-scale expansion of the exports of goods (works, services) of the Ukrainian origin by insuring, guaranteeing and reducing the cost of export crediting". 2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1792-19#top>
13. State Statistics Service of Ukraine. 2021. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
14. Department of Commerce. Agriculture Export Policy. URL: https://commerce.gov.in/wp-content/uploads/2020/02/NTESCL636802085403925699_AGR_EXPORT_POLICY.pdf

Кіфоренко О. В. Публічне управління експортом сільськогосподарської продукції: огляд нормативно-правових актів

Глобальний попит на сільськогосподарську продукцію зростає як результат збільшення кількості населення у світі й підвищення його реальних доходів. Сільське господарство є дуже важливим сектором економіки як для розвинених країн, так і для таких, що розвиваються. Міжнародна торгівля має важливе значення для економічного добробуту будь-якої країни загалом та окремого регіону зокрема. Зростання обсягів торгівлі сільськогосподарською продукцією сприяє забезпеченню все більшої кількості людей якісними, різноманітнішими й дешевшими продуктами харчування. Експорт сільськогосподарської продукції є не лише джерелом надходжень в іноземній валюті, а й виступає роботодавцем для мільйонів людей, які працюють у різних галузях, прямо й опосередковано пов'язаних із сільським господарством і торгівлею загалом.

Важливість ефективного публічного управління експортом сільськогосподарської продукції очевидна для успішного функціонування всіх сфер життєдіяльності країни. Для того, щоб оцінити, наскільки успішним є публічне управління експортом сільськогосподарської продукції України, були представлені й проаналізовані нормативно-правові акти з правової бази такої сфери економіки, як міжнародна торгівля, щодо їх залучення до управління експортом продукції сільськогосподарського господарства. У результаті аналізу в досліджуваних нормативно-правових актах виявлено прогалини й недоліки. У статті запропоновано шляхи їх виправлення та заповнення для підвищення ефективності просування аграрного експорту на ринки інших країн.

У роботі проаналізовані дані обсягів експорту сільськогосподарської продукції України в динаміці щодо їх мінливості, тренду й прогнозу. Часовий проміжок аналізованих даних становить 16 років. Лінія тренду для досліджуваних даних була побудована за допомогою степеневі функції, будучи вибраною з-поміж лінійної, експоненціальної, поліноміальної, логарифмічної та степеневі функцій з урахуванням значень коефіцієнта R^2 . Лінія тренду досліджуваних даних висхідна протягом аналізованого часового проміжку й протягом наступних двох років, узятих для прогнозування.

Саме дослідження, а також його результати будуть цікавими й корисними для політиків, урядовців усіх рівнів, бізнесменів, працівників некомерційних організацій, представників наукової спільноти, а також тих, хто приймає рішення.

Ключові слова: публічне управління, експорт сільськогосподарської продукції, нормативно-правовий акт, Експортно-кредитне агентство, експортна стратегія.

УДК 311.17:332.146, 342.924
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2021.4.10>

Н. В. Кукіна

кандидат економічних наук, доцент,
головний спеціаліст
Головного управління статистики у Запорізькій області

К. О. Коваленко

студент юридичного факультету
Запорізького національного університету

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВА ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ СТРАТЕГІЧНОГО КОНТРОЛЮ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЄЮ

Проблема підвищення ефективності стратегічного контролю в публічному управлінні територією є однією з ключових для сучасного суспільства. Система стратегічного контролю дозволяє своєчасно виявити стратегічні ризики й загрози, можливості й перспективи реалізації планів, проєктів, прогнозів, цільових програм в аспекті соціально-економічного розвитку території. Від ефективності її роботи багато в чому залежить зростання економіки та якість життя населення в довгостроковому періоді. Незважаючи на велику кількість праць, присвячених дослідженню різних загальноприйнятих аспектів стратегічного контролю, необхідно констатувати, що названа тематична область виявилася не досить науково опрацьованою з боку економіко-правової проєкції моніторингу реалізації регіональної стратегії розвитку території.

Метою статті є оцінка ефективності моніторингу реалізації Стратегії розвитку Запорізької області на 2016–2020 роки, а також визначення економіко-правових проблем впровадження механізму стратегічного контролю в регіоні.

Установлено, що система стратегічного контролю в Україні ще не сформована остаточно, а лише перебуває на стадії свого формування, адже залишається безліч питань, що вимагають свого законодавчого унормування. У зв'язку із цим необхідне якнайшвидше прийняття спеціалізованого Закону України «Про державне стратегічне планування», який деталізує сутність і механізм стратегічного контролю, а також чітко визначає правовий аспект дії контролю в публічному управлінні територіями.

Зроблено оцінку реалізації стратегії на основі методу динамічного нормативу. Підсумки оцінки ефективності стратегічного контролю в публічному управлінні регіону показали, що результати динаміки основних соціально-економічних показників розвитку Запорізької області не відповідають нормативним стратегічним настановам. Таким чином, діяльність органів публічного управління в Запорізькій області в аспекті стратегічного контролю розвитку території у 2016–2020 роках не можна назвати ефективною.

За результатами дослідження економіко-правової оцінки стратегічного контролю публічного управління територією визначено основні проблеми ефективної реалізації Стратегії-2020 в Запорізькій області, а саме: відсутність повноцінного правового забезпечення системи стратегічного контролю; відсутність повноцінного моніторингу й контролю за реалізацією показників та ідентифікаторів стратегії; слабка аналітично-інформаційна система моніторингу; використання невірних методичного інструментарію стратегічного контролю.

Ключові слова: динамічний норматив, моніторинг, оцінка реалізації стратегії, правові засади стратегічного управління, система публічного управління, стратегічний контроль, стратегія розвитку території, регіон.

Постановка проблеми. У системі територіального управління стратегічний контроль є необхідним інструментом, що дозволяє не лише своєчасно реагувати на зростаючу швидкість змін, що відбуваються в економіці й суспільстві, і підвищення жорсткості конкуренції в усіх сферах життєдіяльності, а й формувати конкурентні переваги. Традиційне планування та контроль не здатні впоратися з такими викликами сучасності. Тезис про пріоритетність стратегії над тактикою повною мірою підтверджується світовою практикою. Від того, наскільки правильно встановлені й структуровані стратегічні задачі, наскільки раціонально використовуються ресурси для їх вирішення та наскільки послідовні планові заходи, залежить стійкість територіальної соціально-економічної системи та, як наслідок, добробут населення. Отже, в умовах нестабільного ринкового середовища стратегічний контроль є важливим інструментом публічного управління розвитку територіями.

Сучасна практика стратегічного планування в Україні засвідчує позитивні тенденції в його використанні для розв'язання соціально-економічних проблем територій. Водночас аналіз реальної практики територіального стратегічного контролю реалізації планів дозволяє говорити про те, що вона далека від досконалості. Відсутність діючої економіко-правової системи стратегічного контролю, що необхідна для оцінки ефективності реалізації програм і стратегій, прийняття сучасних рішень щодо забезпечення якісних змін ситуації та діагностики їх наслідків дуже знижує ефективність прийнятих програм розвитку територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальноприйняті аспекти, інструментарії, принципи й інші особливості стратегічного контролю знаходили своє відбиття в працях вітчизняних і зарубіжних вчених. Зокрема, проблематикою стратегічного контролю публічного управління територією займалися: Д. Брайсон, Р. Грюніг, А. Квік, Д. Мальтес, Т. Нолан, А. Скотт, З. Бараник, М. Згуровський, В. Колесник, С. Романюк, В. Симоненко, В. Шевчук та інші. Разом із тим названа

тематична область виявилася недостатньо науково опрацьованою з боку економіко-правової проєкції моніторингу реалізації регіональної стратегії розвитку території.

Мета статті – оцінка ефективності моніторингу реалізації Стратегії розвитку Запорізької області на 2016–2020 роки, а також визначення економіко-правових проблем упровадження механізму стратегічного контролю в регіоні.

Виклад основного матеріалу. Стратегічне планування та контроль у системі публічного управління як один із регуляторів соціально-економічних змін, що відбуваються в суспільстві, у будь-якій державі має спиратися на відповідну правову основу. Чинні станом на 2021 рік нормативно-правові й законодавчі акти, які торкаються проблематики стратегічного планування та контролю розвитку територій макро-, мезо- й мікрорівнів, представлені на рис. 1.

Крім перерахованого, слід сказати, що на розгляді Верховної Ради України перебувають декілька законопроектів Закону України «Про державне стратегічне планування», призначенням яких є широка реалізація адміністративно-правових норм стратегічного контролю [1].

Аналізуючи положення окремих документів, що входять у систему документів стратегічного планування та контролю, можна виявити відсутність визначення того, як саме реалізується діяльність органів влади, в тому числі шляхом прийняття загальнообов'язкових владних приписів, які приймаються в певній формі правотворчим органом у межах його компетенції та спрямовані на встановлення, зміну або скасування правових норм, розраховані на багаторазове застосування, тобто шляхом прийняття нормативних правових актів.

Серед офіційних документів, прийнятих компетентними особами в галузі, з'являються акти, що не тягнуть настання юридично значущих наслідків. Такі акти не надають суб'єктивних прав, не мають зобов'язуючого характеру, не містять заходів юридичної відповідальності. Наявні акти Запорізької області в такому аспекті не є виключенням.

Макрорівень – відбиває закони, що покликані формувати стратегічний контроль на загальнодержавному рівні
<ol style="list-style-type: none"> 1. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного й соціального розвитку». 2. Закон України «Про державні цільові програми». 3. Закон України «Про Стратегію сталого розвитку України до 2030 року».
Мезорівень – нормативно-правові акти регіонального стратегічного розвитку
<ol style="list-style-type: none"> 1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2030 року. 2. Порядок здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим та обласного значення для визначення депресивних територій та утворення ради розвитку регіонів. 3. Низка указів Президента України «Про концепцію державної регіональної політики», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про генеральну схему планування території України».
Мікрорівень – нормативна база, яка стосується розвитку на галузевому рівні
<ol style="list-style-type: none"> 1. Стратегія демографічного розвитку до 2025 року. 2. Енергетична стратегія України на період до 2030 року. 3. Затвердження порядку організації та фінансування стратегічного планування у сфері оборони й військового будівництва. 4. Затвердження стратегії розвитку Державної статистики.

Рис. 1. Нормативно-правове поле стратегічного планування та контролю в Україні

Одним з основних документів, що визначає державну регіональну політику в Запорізькій області, є регіональна стратегія розвитку. Рішенням обласної ради від 25 лютого 2016 року № 1 було затверджено Стратегію регіонального розвитку Запорізької області на період до 2020 року (далі – Стратегія-2020). Методика реалізації Стратегії-2020 передбачала її здійснення в рамках двох послідовних і взаємопов'язаних програмних етапів: перший – 2016–2018 роки; другий – 2019–2020 роки. Рішеннями обласної ради був затверджений План заходів на 2016–2018 роки (від 25 лютого 2016 року) і План заходів на 2019–2020 роки (від 01 березня 2018 року). Головна мета плану заходів, яка повністю узгоджена з основними завданнями Стратегії-2020, – забезпечити стале економічне зростання з одночасним пом'якшенням можливого негативного впливу такого зростання на навколишнє середовище й створити регіон із високим рівнем та якістю життя його мешканців [5, с. 83].

З метою забезпечення належного рівня відповідальності за реалізацію Стратегії-2020 видано розпорядження голови облдержадміністрації від

10 квітня 2019 року № 193 «Про організацію моніторингу й оцінки результативності реалізації Стратегії регіонального розвитку Запорізької області на період до 2020 року». За даними Звітів оцінка динаміки індикаторів Стратегії-2020 і Планів заходів на 2016–2020 роки з її реалізації була проведена органами публічного управління Запорізької області шляхом порівняння їх фактичних значень у 2020 році з фактичними даними 2015 року. Результати оцінки такі:

1. Індикатори демографічного характеру й рівня безробіття населення не були досягнуті – наявні негативні відхилення від прогнозованих значень. Згідно зі Звітом про проведення моніторингу реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [3] значення індексу регіонального людського розвитку в Запорізькій області, розрахованого Мінрегіоном у 2020 році, нижче за середній показник по Україні. Таким чином, стан людського розвитку в Запорізькій області погіршився та потребує особливої уваги з боку центральних і місцевих органів влади.

2. Усі інші індикатори соціально-економічного стану регіону у фактичних зна-

ченнях за період 2015–2020 роки мали позитивну динаміку й отримали статус «досягнуто» [3; 5].

Для аналізу ефективності стратегічного контролю публічного управління в Запорізькій області, на нашу думку, краще застосувати метод динамічних нормативів, що розпізнає тактичні й стратегічні помилки стратегічного контролю, несвоєчасне реагування на відхилення від цілі стратегії. Метод динамічного нормативу базується на упорядкуванні індикаторів ефективності діяльності органів публічного управління в контексті правильного режиму реалізації функції стратегічного контролю. Такий метод активно використовують для аналізу ефективності стратегічного контролю публічного управління територіями в країнах Європи.

Шляхом попарного упорядкування індикаторів ефективності діяльності органів публічного управління, що формують стратегічні настанови регіону (табл. 1), отримуємо загальне упорядкування показників. Довгострокове утримання такого порядку означає ефективну реалізацію стратегічного контролю. Під

час визначення динаміки соціально-економічних показників регіону використовуються базові й ланцюгові темпи зростання. Застосування базисних темпів зростання характеризує монотонність зміни рівня реалізації функції, що дозволяє виявити стабільні, стійкі закономірності й тенденції процесу реалізації регіональної стратегії. Такі оцінки демонструють стратегічний рівень аналізу й діагностики розвитку регіону.

Дослідження реалізації стратегії на тактичному рівні доцільно здійснити з використанням ланцюгових темпів зростання, що дозволяють оцінювати зміни рівня реалізації стратегії між двома суміжними періодами. Ланцюгові темпи зростання характеризують зміну соціально-економічної політики, реагування контролюючих органів на зміну, своєчасність корегування стратегічних планів і прогнозів, визначаючи динаміку структури виконаних і невиконаних нормативних співвідношень.

Для аналізу ефективності стратегічного контролю органів публічного управління Запорізької області на засадах результатів реалізації регіональної Стратегії-2020

Таблиця 1

Соціально-економічні індикатори ефективності діяльності органів публічного управління регіону в контексті реалізації стратегічного контролю

Нормативний порядок	Цілі регіонального розвитку
Тр (валовий регіональний продукт) > Тр (обсяг промислового виробництва)	Збільшення віддачі промислового виробництва
Тр (валовий регіональний продукт) > Тр (обсяг виробництва продукції с/г)	Збільшення віддачі с/г виробництва
Тр (валовий регіональний продукт) > Тр (капітальні інвестиції)	Зростання ефективності інвестування
Тр (валовий регіональний продукт) > Тр (чисельність населення)	Зростання сукупної продуктивності праці
Тр (чисельність населення) > Тр (кількість безробітних)	Зменшення безробіття
Тр (обсяг промислового виробництва) > Тр (споживання паливно-енергетичних ресурсів)	Зниження техногенного навантаження на навколишнє середовище
Тр (грошові доходи населення) > Тр (обсяг роздрібного товарообороту)	Покращення структури споживання населення
Тр (капітальні інвестиції) > Тр (чисельність населення)	Збільшення обсягу інвестицій
Тр (дохідна частина бюджету) > Тр (капітальні інвестиції)	Зростання віддачі інвестицій
Тр (обсяг промислового виробництва) > Тр (капітальні інвестиції)	Зростання ефективності капіталовкладень
Тр (дохідна частина бюджету) > Тр (обсяг роздрібного товарообороту)	Соціальна орієнтованість регіонального бюджету
Тр – темп зростання показника (у порівняних цінах 2016 року) за період 2015–2020 роки	

скористаємося офіційною статистичною інформацією щодо ключових індикаторів-показників у динаміці за період 2015–2020 роки [4]. З урахуванням того, що вартісні показники в часі дуже залежні від інфляційних процесів в економіці країни, необхідно застосовувати дані перерахунку системи національних і регіональних соціально-економічних показників у постійних цінах. Згідно з міжнародними стандартами статистики й макроекономіки для розв'язання стратегічних питань державної політики, аналізу, планування, прогнозу й моніторингу показників, що залежать від цінних процесів в економіці (валовий внутрішній продукт, система національних рахунків, розмір грошових доходів і мінімальних соціальних гарантій населення, розмір середньомісячної заробітної плати, величина капітальних інвестицій, вартість валової продукції промисловості й сільського господарства, розмір товарообороту тощо), обов'язковою умовою є зіставлення даних не у фактичних, а в порівнянних цінах. Такі перерахунки соціально-економічних показників здійснює Державна служба статистики, забезпечуючи принцип «послідовність і зіставність» – статистична інформація має бути послідовною та зіставною в часі. Така інформація відкрита й згідно із Законом України «Про публічну інформацію» доступна для застосування в моніторингу реалізації Стратегії-2020. Оскільки Звіти щодо моніторингу реалізації стратегії були складені органами публічного управління регіону за фактичними порівняннями вартісних показників, то можна одразу зробити висновок, що використання методології порівняння показників у часі невірне.

Згідно з отриманими результатами ефективність стратегічного контролю органів публічного управління регіону на тактичному рівні характеризується низьким рівнем рангових коефіцієнтів кореляції (табл. 2). Позитивна динаміка коефіцієнтів, що говорить про досить якісний рівень стратегічного контролю, спостерігалася до 2018 року. З 2019 року розпочався період негативної динаміки коефіцієнтів із переходом на від'ємне значення. Це свідчить про невідповідність етапам розвитку системи на стратегічному рівні,

а, отже, і відсутності реакції на це уповноважених органів моніторингу реалізації Стратегії-2020.

Негативне коливання коефіцієнтів за аналізований період (коефіцієнт Спірмена знизився на 0,62, коефіцієнт Кенделла – на 0,41) пояснюється:

1) інверсіями підсистем регіональної економіки під час вирішення тактичних задач соціально-економічного розвитку не першочергового рангу – не виявлення або несвоєчасне виявлення органами публічного управління порушення тактичних планів, відсутність впровадження коригуючих дій;

2) неспроможність органами публічного управління Запорізької області своєчасно запроваджувати коригуючі дії та перегляду стандартів Стратегії-2020 в умовах невизначеності. Так, за умов пандемії COVID-19 і зміни пріоритетних напрямів фінансування заходів у регіоні відсутність корегуючих заходів стратегії Запорізької області зумовила значне відхилення більшості соціально-економічних індикаторів від прогнозованих значень.

Показники рангової кореляції стратегічного рівня 2020 року знизилися до мінімуму, що говорить про безконтрольний саморозвиток системи в період пандемії COVID-19. Погіршення функції контролю виконання тактичних планів у 2019 році й економічна криза, викликана пандемією та карантинном у 2020 році, зумовили неспроможність органів публічного управління визначити й вірно обрати альтернативні варіанти досягнення стратегічних настанов Запорізької області, що призвело до значного погіршення темпів зростання соціально-економічних показників і значно знизило рівень ефективності попередніх заходів.

Для отримання остаточного висновку було розраховано інтегральний показник (R), що відбиває ефективність стратегічного контролю публічного управління територією (табл. 2). Розраховані на засадах використання такої системи показники динамічної ефективності (R) становили у 2019 році 56,1 %, у 2020 році – 26,3 %. Тобто в заключному періоді Стратегії-2020 відбулася криза ефективності контролюючої функції, що практично

Таблиця 2

Динаміка показників для оцінки стратегічного контролю регіональної стратегії Запорізької області

№	Показники	Тактичний рівень										Стратегічний рівень									
		2016р.		2017р.		2018р.		2019р.		2020р.		2016р.		2017р.		2018р.		2019р.		2020р.	
		Тр	Ранг	Тр	Ранг	Тр	Ранг	Тр	Ранг	Тр	Ранг	Тр	Ранг	Тр	Ранг	Тр	Ранг	Тр	Ранг	Тр	Ранг
1	Валовий регіональний продукт	100,2	7	102,5	6	96,4	7	98,2	5	93,6	7	100,2	7	102,6	7	98,9	8	97,1	7	90,9	10
2	Реальні грошові доходи населення	105,3	4	111,3	3	110,1	1	111,2	2	96,8	6	105,3	4	117,2	3	129,1	3	143,5	1	138,9	1
3	Доходна частина бюджету	122,4	2	119,7	2	100,9	5	88,3	10	87,8	9	122,4	2	146,6	2	147,9	1	130,6	3	114,7	4
4	Обсяг роздрібно-товарообороту	111,0	3	94,8	10	102,5	4	106,2	3	100,9	2	111,0	3	105,2	5	107,8	4	114,4	4	115,5	3
5	Обсяг промислового виробництва	96,9	10	106,2	4	103,6	2	95,5	8	92,9	8	96,9	10	102,9	6	106,6	5	101,8	6	94,6	8
6	Обсяг виробництва продукції сільського господарства	98,6	9	96,8	8	85,6	10	129,5	1	88,4	10	98,6	9	95,4	10	81,7	10	105,9	5	93,6	9
7	Капітальні інвестиції	126,1	1	126,1	1	90,7	9	91,6	9	99,9	3	126,1	1	159,0	1	144,3	2	132,2	2	132,1	2
8	Чисельність населення	99,2	8	99,1	7	99,0	6	98,9	4	98,8	4	99,2	8	98,3	8	97,3	9	96,2	10	95,0	6
9	Використання ПЕР	101,7	5	96,6	9	103,1	3	95,9	7	97,7	5	101,7	5	98,2	9	101,2	6	97,1	8	94,9	7
10	Чисельність безробітних	101,2	6	105,9	5	93,3	8	96,4	6	108,9	1	101,2	6	107,2	4	100,0	7	96,4	9	105,0	5
Коефіцієнт Спірмена		0,13		0,21		0,31		0,15		-0,49		0,13		0,22		0,31		0,58		0,03	
Коефіцієнт Кенделла		0,12		0,14		0,16		0,07		-0,29		0,12		0,16		0,24		0,42		0,02	
R												0,316		0,354		0,406		0,561		0,263	

зневільувало попередні стратегічні досягнення в регіоні, набуті до 2019 року. Резерв покращення показника ефективності стратегічного контролю в Запорізькій області є досить великим і становить на 2021 рік 73,7% (100 – 26,3). У загальному підсумку констатуємо, що кінцеві результати динаміки (2020 рік) основних соціально-економічних показників розвитку Запорізької області не відповідають нормативним стратегічним настановам. Таким чином, діяльність органів публічного управління в Запорізькій області в аспекті стратегічного контролю розвитку території у 2016–2020 роках не можна назвати ефективною.

Ураховуючи невірний підхід зіставлення вартісних показників у часі й невиконання 83% стратегічних настанов розвитку Запорізької області, можна зробити висновок, що стратегічний контроль публічного управління територією неефективний, а сучасний механізм стратегічного контролю в області має такі проблеми його реалізації:

1. Відсутність повноцінного правового забезпечення системи стратегічного контролю. Вітчизняне правове поле зі стратегічного контролю демонструє досить низький рівень нормативно-право-

вого забезпечення процесу моніторингу й оцінювання стратегічних планів соціально-економічного розвитку регіонального рівня, насамперед з огляду на відсутність, власне, закону про стратегічне планування, що робить процеси стратегічного планування та контролю в країні повною мірою легітимно не забезпеченими.

2. Відсутність повноцінного моніторингу й контролю за реалізацією показників та ідентифікаторів стратегій, планів і програм, недотримання часового зіставлення статистичних даних, що суттєво знижує ефективність системи стратегічного контролю, а реалізація моніторингу набуває формального характеру.

3. Слабка аналітично-інформаційна система моніторингу реалізації державних цільових програм і стратегій у регіоні.

4. Використання невірного методичного інструментарію в аспекті актуалізації системи й ранжиру індикаторів оцінки реалізації програми / стратегії розвитку території, застосування сценарного моделювання системи розвитку території в умовах невизначеності; забезпечення порівнянності динаміки індикаторів розвитку території щодо вартісного вимірювання в часі.

5. Недостатня взаємодія органів публічного управління та населення,

підприємництва й науково-дослідних установ, у результаті чого розроблені Звіти стратегічного характеру не завжди відповідають уявленням громадськості й бізнесу про результати підвищення їх добробуту й ефективності діяльності шляхом реалізації цих програм. Своєю чергою проведення стратегічного контролю реалізації програми, стратегії чи проєкту не може бути ефективним без участі в ньому громадських організацій, корпоративного сектору, експертної спільноти з представників науки, освіти, охорони здоров'я та інших соціально значущих сфер життя суспільства регіону.

Висновки і пропозиції. Таким чином, констатуємо, що 83% стратегічних настанов не реалізовані, що демонструє неефективність стратегічного контролю органів публічного управління Запорізької області. Система інертно реагує на бездіяльність органів моніторингу реалізації Стратегії-2020 у 2019–2020 роках. Звіти ж про результати моніторингу реалізації Стратегії-2020 у регіоні складені на засадах порівняння даних у фактичних цінах, які з урахуванням інфляційного розриву демонструють значний відрив вартісних показників 2020 року від 2015 року й нібито характеризують ефективність стратегічного контролю на 75%. Тобто Звіти з

моніторингу були сформовані на засадах оцінки кількісних (абсолютних фактичних вартісних даних), а не якісних результатів програмного планування.

Список використаної літератури:

1. Білошицька Н.М. Акти стратегічного планування в системі адміністративно-правового регулювання. *Право та суспільство*. 2020. № 3. С. 248–254.
2. Столетова І.Г. Удосконалення моніторингу реалізації державної стратегії регіонального розвитку в Україні. *Регіональна статистика*. 2017. № 3. С. 79–83.
3. Звіт про проведення моніторингу реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року та виконання плану заходів з її реалізації на 2018–2020 роки у 2020 році / М-во розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2021/05/zvit-z-dodatkamuy.pdf> (дата звернення: 22.10.2021).
4. Статистична інформація. *Державна служба статистики України*. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 23.10.2021).
5. Стратегія регіонального розвитку Запорізької області на період до 2027 року / Запорізька обласна державна адміністрація. URL: https://www.zoda.gov.ua/files/WP_Article_File/original/000130/130216.pdf (дата звернення: 27.10.2021).

Kukina N., Kovalenko K. Economic and legal assessment of the effectiveness of strategic control of public territory management

The problem of increasing the efficiency of strategic control in public territory management is one of the key issues for modern society. The system of strategic control enables to easily identify strategic risks and threats, opportunities and prospects of implementation of plans, projects, forecasts, target programs in terms of social and economic development of the territory. The efficiency of its work in part depends on the growth of the economy and the quality of life of the population in the long term. Despite the large number of works devoted to the research of different generally accepted aspects of strategic control it is necessary to state that the named thematic area appeared to be insufficiently scientifically evaluated from the point of view of economic and legal procedures of monitoring the implementation of the regional development strategy of the territory.

The aim of the article is to assess the efficiency of monitoring the implementation of the Development Strategy of the Zaporizhzhia region for 2016–2020, as well as to identify economic and legal problems in the implementation of the mechanism of strategic control in the region.

It is established that the system of strategic control in Ukraine has not yet been formed residually and is only at the stage of its formation because there are still a lot of issues that require their legislative updating. Therefore, the adoption of the specialized Law of Ukraine "On State Strategic Planning" which details the essence and mechanism of strategic control, and clearly defines the legal aspect of control in the public administration of the territories is required as soon as possible.

Evaluated the implementation of the strategy based on the method of dynamic standard. The results of the assessment of the efficiency of strategic control in the public administration of the region showed that the results of the dynamics of the basic socio-economic indicators of development of the Zaporizhzhia region do not meet the regulatory strategic guidelines. Thus, the activity of public administration bodies in the Zaporizhzhia region in the aspect of strategic control of the territory development in 2016–2020 cannot be called effective.

As a result of the study of economic and legal assessment of the strategic control of public administration of the territory the main problems of effective implementation of Strategy-2020 in the Zaporizhzhia region have been identified, namely: Lack of full legal support of the system of strategic control; lack of full monitoring and control over the implementation of indicators and identifiers of the strategy, weak analytical and information system of monitoring, the use of inappropriate methodological tools of strategic control.

Key words: *dynamic standard, monitoring, evaluation of strategy implementation, legal basis for strategic management, public management system, strategic control, territory development strategy, region.*

УДК 351:354:658.3:35:007

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2021.4.11>

О. В. Мейко

доктор наук з державного управління,
перший заступник ректора
Національної академії Державної прикордонної служби України

Ю. В. Іщук

начальник відділення житлово-комунального забезпечення
Національної академії Державної прикордонної служби України

МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ У ДЕРЖАВНІЙ ПРИКОРДОННІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена проблемі реалізації демократичного цивільного контролю в Державній прикордонній службі України. Проведено аналіз наукових праць різного спрямування (монографій, дисертацій, наукових публікацій) із метою отримання цілісного уявлення про стан демократичного цивільного контролю в секторі безпеки й оборони, зокрема прикордонного відомства.

Здійснено процедуру визначення поняття «демократичний цивільний контроль» як результату виділення тільки суттєвих його ознак: це сукупність законних заходів або процедур правового, організаційного, кадрового або іншого змісту (характеру) з метою забезпечення пріоритету права, легітимності, законності, публічності й підзвітності сектору безпеки й оборони й сприянню їх результативній діяльності у виконанні функцій національної безпеки держави.

Виокремлено ключові принципи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки й оборони: домінування цивільної сфери соціуму над військовою, що виступає основним регулятивним чинником визначення змісту демократичного цивільного контролю над сектором безпеки й оборони; комунікативності між цивільними й військовими в інтересах суспільства; професіоналізації військової служби, що породжує довіру й зростання авторитету служби в соціумі.

Проаналізовані такі механізми демократичного цивільного контролю в прикордонній службі: правовий механізм є основою забезпечення його демократизації та фундаментом реалізації всіх форм і видів як державного, так і громадського контролю (ухвалення відповідних нормативно-правових документів, призначення яких полягає в чіткому визначенні термінології, функцій, прав та обов'язків сторін; задоволення вимог щодо відкритості й публічності відомства); організаційний механізм являє собою чіткість структури й організаційно-штатних особливостей у різних формах і видах державного й громадського контролю (забезпечує чіткість і конкретизацію контролю; відбиває специфіку його організаційної штатної структури); громадські ради й консультації; державно-приватне партнерство в українському суспільстві, а особливо в секторі безпеки й оборони, є невідомим видом контролю, що не отримав необхідного розвитку й функціонування.

Ключові слова: публічний контроль, цивільний контроль, прикордонне відомство, правила й принципи, законність.

Постановка проблеми. Масштабність тих змін, що відбуваються нині в сучасному суспільстві, свідчить про те, що людська спільнота знаходиться в стані активного розвитку. Такий розвиток про-

вокує реформи, трансформації та інновації в різноманітних соціально-політичних і культурно-просвітницьких інституціях. Темпи наукового прогресу, поява нових інформаційних і комунікаційних техно-

логій і, що найважливіше, статус сучасних технологій мають істотний вплив на функціонування держави та її інститутів. Зважаючи на зазначене вище, у сучасній спільноті виникає чимало суперечностей між індивідами, між соціальними групами й індивідами, між групами й організаціями суспільства тощо. Пріоритетним завданням сучасного державного управління є формулювання відповідей на актуальні соціально-політичні питання, вирішення суперечностей. В Україні такі проблеми особливо актуальні, оскільки вона знаходиться на стадії перехідного розвитку від тоталітарної системи до демократичної, переживає воєнну агресію від сторони Російської Федерації, неспроможність політичних еліт усвідомити свою роль у суспільстві, відсутність належного рівня політичної культури тощо. Українська держава намагається узагальнити світовий досвід реформ у соціально-економічній і політичній галузях, щоб реалізація власної модернізації була ефективною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Використання в практичній сфері теоретичних напрацювань можливе за наявності оптимального рівня наукових досліджень із відповідних питань. Нами вивчено конкретну інформаційну базу, присвячену проблемам визначення категорійного апарату щодо демократичного цивільного контролю над сектором безпеки й оборони. За результатами аналізу ми сформуваємо декілька висновків: в Україні в державній сфері демократичний цивільний контроль активно реалізується; наукові напрацювання вітчизняних вчених у достатній для аналізу кількості наявні; правоохоронні інститути розпочинають здійснення демократичного цивільного контролю над своєю діяльністю. З огляду на це нами проаналізовані дослідження науковців, котрі активно розглядають демократичний цивільний контроль в управлінській діяльності, як-то: П. Богуцький [4], С. Грищенко [2], О. Довгань [4], І. Доронін [4], І. Кушнір [9], О. Петришин [4], В. Пилипчук [4], Ф. Флурі [3], В. Яценко [4] та інші.

Мета статті – дослідити механізми реалізації демократичного цивільного контролю в Державній прикордонній службі.

Виклад основного матеріалу.

Законність є фундаментальним принципом функціонування громадянського суспільства, котре виступає еталоном сучасного соціуму. Законність, діалог між державою та суспільством, укладення нового суспільного договору в українській спільноті, переоцінка системи національної безпеки – нагальні питання, розв'язання яких потребує Україна. Як країна колишнього пострадянського простору, проблему національної безпеки держава сприймала в контексті існування лише зовнішніх і внутрішніх ворогів. Наслідком такої ситуації стало неререформоване державне, зокрема військове, управління, а також відсутність системи демократичного цивільного контролю (далі – ДЦК). Варто зазначити, що українська громадськість також не була готова до такої соціальної активності й позиції.

На особливу увагу заслуговує сектор безпеки й оборони України, оскільки геополітично країна у складі Союзу Радянських Соціалістичних Республік була розташована найближче до Європи, а тому мала чималу кількість військових частин і Вищих військових навчальних закладів. Після здобуття незалежності в Україні відбулось перепідпорядкування військових і правоохоронних формувань відповідним новоствореним профільним міністерствам. Задля розуміння сутності запропонованої в науковій роботі проблеми варто звернутись до історичного аналізу процесів становлення ДЦК у секторі безпеки й оборони України.

Основне визначення ДЦК представлено в Україні в Законі України «Про національну безпеку України» й виступає як результат виділення тільки суттєвих його ознак: це сукупність законних заходів або процедур правового, організаційного, кадрового або іншого змісту (характеру) з метою забезпечення пріоритету права, легітимності, законності, публічності й підзвітності сектору безпеки й оборони й сприянню їх результативній діяльності у виконанні функцій національної безпеки держави.

У запропонованому визначенні ДЦК відбиті основні його змістовні складові частини. У демократичних суспільствах

ДЦК можливий у громадському й владному різновиді. Також слід наголосити на тому, що в державній системі управління існують окремі підсистеми ДЦК: зовнішня та внутрішня.

Внутрішня підсистема контролю здійснюється зі сторони уповноважених структурних підрозділів, між якими діє адміністративне підпорядкування.

Ціннішою є саме зовнішня підсистема контролю, оскільки вона являє собою громадський контроль щодо оцінки діяльності органів державної влади, державних підприємств, організацій, установ (зокрема тих, що надають адміністративні, соціальні й інші послуги), місцевого самоврядування, соціальних програм, реалізації державних функцій у секторі безпеки й оборони.

Сутність ДЦК у секторі безпеки й оборони полягає в поєднанні зовнішніх і внутрішніх елементів, а основними критеріями щодо здійснення такого контролю є нормативно-правові документи й морально-етичні цінності й норми, система загальнолюдських цінностей тощо.

Таким чином, зміст ДЦК як наглядово-перевірочного й конструктивно-творчого інструменту відбиває змістовно-функціональні особливості сектору безпеки й оборони.

ДЦК поєднує в собі такі важливі аспекти, як загальне й конкретне, громадське й особистісне, які взаємозалежні. Це означає, що в секторі безпеки й оборони громадське й особистісне в контролі (нагляді) повинні збігатися. ДЦК за такого тлумачення є одночасно й суспільним, і особистісним феноменом, в якому від суспільного наявна його глибина, а від особистісного – унікальність і багатогранність. Проаналізована діалектична природа ДЦК підтверджує зорієнтованість контролю на загальне, а також на бажання забезпечити безпеку окремих осіб, їх прав і свобод, тобто активно враховує потреби конкретних людей [5].

Слід звернути увагу на термін «демократичний» у визначенні ДЦК, який означає включення у сферу державного управління широких кіл населення завдяки виконанню контролюючих функцій. Саме існування цивільного контролю є ознакою демократичності соціуму й одним

із напрямів становлення громадянського суспільства, сприяючи розвитку демократичних і політичних інституцій.

У сучасному українському законодавстві закладено правовий фундамент для забезпечення ДЦК над сектором безпеки й оборони. До прикладу, у ст. 5, 38 Основного закону (Конституції України) зазначено, що народ – носій суверенітету та єдине джерело влади, що реалізується через органи державної влади й місцевого самоврядування, і громадянам дозволено брати участь у державному управлінні [1].

У такому іншому нормативно-правовому документі, як Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема в ст. 13, вказано, що однією з форм громадського контролю є громадське слухання, на якому територіальній громаді дозволено зустрічатися з посадовими особами, скеровувати до них запитання, формулювати пропозиції з відповідних проблем [10].

У Законі України «Про інформацію» в ст. 10 закріплено, що обов'язком органів державної влади й місцевого самоврядування є інформування про стан своєї діяльності й прийнятих рішень [8]. У ч. 3 ст. 13 цього ж Закону зазначено, що державою гарантовано вільний доступ суб'єкту інформаційних відносин до статистичної інформації на основі запиту; у ст. 43 написано, що серед прав учасників інформаційних відносин є права доступу до інформації про народних депутатів, місцевого самоврядування, місцеві адміністрації, а також відповідальність щодо порушення закону про інформацію [6].

Варто звернутись до змісту Закону України «Про звернення громадян», в якому в ч. 1 ст. 1 зазначено, що будь-який громадянин України має право звернутись до органу державної влади, місцевого самоврядування, організації, установ, об'єднань незалежно від форми власності зі скаргами й пропозиціями (ст. 14) [7].

В Україні сформувались ініціативи щодо розширення меж контрольних функцій громадськості, що свідчить про об'єктивність змісту ДЦК. Існує так звана «класифікація» суб'єктів громадського контролю на такі різновиди: організовану й неорганізовану.

З проаналізованих вище правових документів впливає важливий висно-

вок, що суб'єктами громадського контролю можуть бути не лише громадські організації. Право здійснювати контроль приналежне кожному громадянину незалежно від його дотичності до певної організації. Таким чином, суб'єктом громадського контролю є будь-який учасник суспільних відносин, котрий не наділений владними й державними повноваженнями. Така позиція підвищує ефективність заходів контролю, оскільки в їх здійсненні може брати участь усе суспільство в цілому.

ДЦК над сектором безпеки й оборони передбачає реалізацію певних ключових принципів:

- домінування цивільної сфери соціуму над військовою, що виступає основним регулятивним чинником визначення змісту ДЦК над сектором безпеки й оборони;
- комунікативності між цивільними й військовими в інтересах суспільства;
- професіоналізація військової служби, що породжує довіру й зростання авторитету служби в соціумі.

Україна від початку проголошення незалежності створює систему ДЦК над сектором безпеки й оборони, позиціонує її як пріоритетну в курсі демократизації суспільства. Проте такий процес дещо ускладнений, оскільки в Україні відсутнє остаточно сформоване громадянське суспільство. Ураховуючи цей факт, завданням органів державної влади є розроблення алгоритму налагодження цивільно-військової взаємодії. Із цього вже буде впливати система й відповідний контроль над безпеково-оборонним сектором.

Механізми ДЦК належать до загальної системи державного контролю та мають свою специфіку функціонування, що враховує сучасний зміст контролюючої діяльності в секторі безпеки й оборони. Зважаючи на подане вище, існує потреба щодо зміцнення та удосконалення механізмів ДЦК у Державну прикордонну службу України (далі – ДПСУ).

Правовий механізм ДЦК над сектором безпеки й оборони, зокрема ДПСУ, є основою забезпечення його демократизації та фундаментом реалізації всіх форм і видів як державного, так і громадського контролю. Для всіх методів і форм ДЦК необхідними є

ухвалення відповідних нормативно-правових документів, призначення яких полягає в чіткому визначенні термінології, функцій, прав та обов'язків сторін. У ДПСУ правовий механізм ДЦК певною мірою сформований і задовольняє вимогам щодо відкритості й публічності відомства.

Організаційний механізм ДЦК являє собою чіткість структури й організаційно-штатних особливостей у різних формах і видах державного й громадського контролю. Такий механізм забезпечує чіткість і конкретизацію ДЦК у ДПСУ. У прикордонному відомстві ДЦК відбиває специфіку його організаційної штатної структури, а тому є унікальним і дає змогу громадськості контролювати.

Популярними формами здійснення ДЦК над сектором безпеки й оборони є громадські ради й консультації. Процеси таких форм ДЦК і результати їх функціонування широко представлені в ДПСУ.

Державно-приватне партнерство в українському суспільстві, а особливо в секторі безпеки й оборони, є невідомим видом ДЦК, що не отримав необхідного розвитку й функціонування. Для розгортання такого партнерства Україна потребує вивчення досвіду провідних країн світу й створення власної адаптивної моделі партнерства в секторі безпеки й оборони, особливо в сучасний історичний період.

Представлені в статті механізми реалізації ДЦК у ДПСУ не вичерпуються лише таким переліком. Проте врахування досвіду функціонування ДЦК у розвинених країнах світу дало змогу сформуванню в українському секторі безпеки й оборони відповідні механізми ДЦК. Можна констатувати, що такі механізми унікальні, оскільки адаптовані під українські реалії.

Висновки і пропозиції. Необхідно зазначити, що проаналізовані вище механізми реалізації ДЦК у ДПСУ потребують удосконалення та розширення. Проте прикордонне відомство в забезпеченні ДЦК здійснило вагомі кроки, що сприяло його демократизації.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства : практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2011. 140 с.
3. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела / Під ред. Ф. Флурі та В. Бадріака. Видання друге, доопрацьоване і доповнене / Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння. Київ, 2016. 272 с.
4. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони: теорія і практика : навчальний посібник / В. Яценко, В. Пилипчук, П. Богущкий, О. Довгань, І. Доронін, О. Петришин ; за заг. ред. В. Пилипчука / Науково-дослідний інститут інформатики і права НАПрН України. Київ ; Одеса : Фенікс, 2020. 224 с.
5. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 червня 2003 р. № 975-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003 № 46. Ст. 366.
6. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
7. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
8. Про інформацію : Закон України від 02 жовтня 1992 р. № 2657-XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
9. Кушнір І. Суспільні інформаційні відносини в діяльності органів охорони державного кордону. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України* : тези VIII Всеукраїнської 62 Юридичні науки науково-практичної конференції, м. Хмельницький, 10 грудня 2015 р. Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2015. С. 141.
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами, внесеними згідно із Законом України № 997-V (997-16) від 27 квітня 2007 р.) / Верховна Рада України *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

Meiko O., Ishchuk Yu. Mechanisms of implementation of democratic civil control in the State Border Guard Service of Ukraine

The article is devoted to the problem of realization of democratic civil control in the State Border Guard Service of Ukraine. An analysis of scientific works in various fields (monographs, dissertations, scientific publications) in order to obtain a holistic view of the state of democratic civilian control in the security and defence sector, in particular in the border department.

The procedure for defining the concept of democratic civilian control as a result of highlighting only its essential features: a set of legal measures or procedures of legal, organizational, personnel or other content (nature), to ensure the priority of law, legitimacy, legality, publicity and accountability of the security sector and defence, and the promotion of their effective activities in the performance of functions, national security of the state.

The key principles of democratic civilian control over the security and defence sector are highlighted: the dominance of the civilian sphere of society over the military, which is the main regulatory factor in determining the content of democratic civilian control over the security and defence sector; communication between civilians and the military in the interests of society; professionalization of military service, which generates trust and growth of the authority of service in society.

The following mechanisms of democratic civil control in the border service are analysed: the legal mechanism is the basis for its democratization and the foundation of all forms and types of both state and public control (adoption of relevant legal documents, the purpose of which is to clearly define terminology, functions, rights and responsibilities of the parties; meeting the requirements for openness and publicity of the agency); organizational mechanism is the clarity of the structure and organizational and staffing features in various forms and types of state and public control (provides clarity and specification of control; reflects the specifics of its organizational staffing structure); public councils and consultations; Public-private partnership in Ukrainian society, and especially in the security and defence sector, is an unknown type of control that has not received the necessary development and functioning.

Key words: public control, civil control, border department, rules and principles, legality.

УДК 351, 352/354

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2021.4.12>**О. І. Угоднікова**

кандидат економічних наук,
доцент кафедри туризму та готельного господарства
Харківського національного університету
міського господарства імені О. М. Бекетова

ОКРЕМІ ПИТАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО МАРКЕТИНГУ У СФЕРУ ОБСЛУГОВУВАННЯ

Питання розвитку системи державного управління насамперед лежить у площині підготовки кваліфікованих кадрів для забезпечення інноваційних трансформацій державного сектору відповідно до сучасних вимог суспільства й нових пріоритетів суспільного розвитку, інноваційних підходів до формування систем управління людськими ресурсами. Організація інституціонального забезпечення публічних трансформацій має базуватися не лише на принципах побудови ефективної структурно-логічної моделі ієрархічного управління суспільними процесами, але й забезпечувати інституційну організацію кадровим потенціалом. Людський фактор вирішальний під час реалізації проєктів і впровадження інновацій. Отже, система підготовки, відбору, навчання, як теоретичного, так і практичного, формування базових цінностей і забезпечення інноваційних підходів формування системи забезпечення управлінських процесів людськими ресурсами є актуальним питанням розвитку державного управління та публічного адміністрування. У статті розглядаються окремі аспекти формування компетенцій і навичок майбутніх фахівців у системі державного управління, які здатні забезпечувати впровадження механізмів публічного маркетингу в публічний сектор шляхом реалізації принципово нових підходів у системі державного управління. Розглядаються окремі аспекти формування ієрархічної функціональної організації структури інституційного забезпечення процесів публічного маркетингу в системі державного управління, а саме: управлінський, організаційний, інноваційний, соціально-економічний та інші. У результаті проведеного дослідження надаються конкретні рекомендації щодо забезпечення інституційних утворень державного сектору людськими ресурсами з урахуванням перспектив впровадження механізмів публічного маркетингу як стратегічного завдання побудови людиноцентричної моделі державного управління. Подальші дослідження будуть пов'язані з питаннями пошуку ефективних шляхів реалізації механізмів публічного маркетингу в умовах високої корпоратизації аналізованих секторів, зокрема сфери послуг.

Ключові слова: державне управління, публічний маркетинг, світовий досвід публічного маркетингу.

Постановка проблеми. Кадрова політика є одним із пріоритетів будь-якої бізнес-системи й публічного сектору. Саме правильний підбір і налагодження ієрархічної організаційної структури можуть забезпечити ефективність не лише прийняття, а й безпосередньої реалізації управлінських рішень. В Україні натеper спостерігається кадровий «голод» у багатьох сферах економічної діяльності,

в тому числі в системі публічного управління. Досвідчені кадри, що працювали в системі державного управління багато років, не можуть відповідати сучасним вимогам суспільства, що трансформуються, а молоді кадри не мають якісної базової підготовки. Крім того, одним з аспектів дослідження є впровадження системи публічного маркетингу у сферу державного управління як елемент люди-

ноцентричного підходу, що є базовим для забезпечення євроінтеграційних процесів в Україні. Проте нині відсутні механізми підготовки, навчання, перекваліфікації кадрів у системі публічного маркетингу, адже його впровадження в практику державного управління ще й досі залишається лише віддаленою перспективою. Отже, враховуючи актуальність питання трансформаційних перетворень системи державного управління, авторкою звертається увага саме на забезпечення інституційних утворень для впровадження механізмів публічного маркетингу якісними кадрами, що мають перспективні навички й зможуть працювати за нових суспільних запитів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність питання формування кадрового потенціалу для забезпечення трансформаційних інституціональних утворень у системі державного управління є базовим пріоритетом для держави, що має стратегічну мету: перехід до євроінтеграційної площини всіх суспільно-політичних і соціально-економічних процесів. Актуальність питання викликає увагу великої кількості науковців до проблематики. Зокрема, методологічні основи формування системи підготовки кадрів для державного управління описуються в роботі Ю.П. Сурміліна [1]. Питання співвідношення кадрового забезпечення процесів публічного управління та правового забезпечення публічного сектору розглянуті в роботі О.Ю. Оболенського [2]. С.О. Кравченко звертає увагу на державно-управлінські реформи в галузі державного управління, які можливо здійснювати лише за умови ефективного кадрового забезпечення [3]. Наукові дослідження професора В.М. Бабаєва присвячені питанням підготовки кадрів для системи державного управління. Серед них цікавою є робота «Особистість харизматичного лідера й меритократичні цінності», що визначає не лише роль спеціалізованих компетенцій, але й особистісні характеристики представників державної служби [4]. В.В. Корженком визначалися суспільні пріоритети як базові задачі під час підготовки фахівців для системи державного управління [5]. Робота О.А. Дег-

тяра присвячена питанням формування управлінської еліти в системі державного управління [6]. Проте варто зазначити, що суспільні пріоритети змінюються під впливом факторів зовнішнього й внутрішнього середовища, що викликає потребу в пошуках нових механізмів підвищення ефективності системи державного управління відповідно до сучасних суспільних запитів.

Мета статті. Відповідно до практичного значення та високої актуальності теми було сформульовано мету статті, що полягає у формуванні пропозицій щодо кадрового забезпечення інституціональної моделі впровадження механізмів публічного маркетингу у сферу державного управління на прикладі публічного регулювання сфери обслуговування. Мета дослідження визначила пріоритетні завдання, серед яких:

- проаналізувати поточну ситуацію щодо кадрового забезпечення інституцій системи державного управління;
- визначити нові пріоритети для формування запитів до системи підготовки кадрів для сфери державного управління;
- розробити алгоритм кадрового забезпечення інституціональної моделі впровадження механізмів публічного маркетингу з урахуванням специфіки сфери обслуговування.

Виклад основного матеріалу. Державне управління в Україні потребує суттєвих трансформацій і реформування. В умовах активного впровадження децентралізацій роль і місце державного службовця почали трансформуватися, змінюватися сфери впливу, завдання та повноваження, що суттєво змінило вимоги до підготовки кадрів для державної служби нового формату. Натепер кадрова система забезпечення державного управління відчуває кадровий «голод», що спричинено рядом факторів [6]:

- відтік молоді за кордон, що зумовлює суттєву нестачу молодих фахівців у всіх галузях економіки;
- трансформації системи державного управління, що визначають нові формати побудови публічної організаційної системи управління;
- відсутність ефективних систем моти-

вації для молоді;

- застарілі підходи до побудови організаційної структури управління публічними процесами;

- низький рівень оплати праці молодих фахівців тощо.

Відповідно до окреслених проблем система державного управління не може забезпечити високу ефективність процесів відбору кадрів і створення кадрового резерву, здатного забезпечувати вимоги й пріоритети суспільства на високому рівні з урахуванням сучасних інноваційних тенденцій. Проблеми підготовки кадрів для державного управління можна визначити таким чином:

- низький рівень базової підготовки школярів для формування в системі вищої освіти необхідних компетенцій;

- відсутність ефективних програм у системі підготовки кадрів для органів державного управління;

- застаріли методи навчання, часто відірвані від практичних вимог;

- відсутність єдиної методології підготовки фахівців для галузі державного управління.

Такі проблеми гальмують процеси впровадження трансформацій у систему публічного управління, адже молоді фахівці не мають навичок і компетенцій для забезпечення інноваційних управлінських підходів.

Аналіз структури державних службовців у розрізі інституціональної моделі дер-

жавних органів представлений на рис. 1.

Отже, відповідно до проведеного аналізу статистики можна визначити, що найбільша кількість кадрів у державному управлінні працює на рівні територій. Отже, враховуючи процеси децентралізації, варто зазначити, що базовим рівнем впровадження інноваційних механізмів управління має розглядатися саме рівень територій.

Також у роботі було проаналізовано вікову й гендерну структуру державної служби. Результати аналізу представлені на рис. 2.

Як видно за результатами аналізу діаграми на рис. 2, більшість у структурі кадрового складу органів державного управління належить особам до 35 років, і кожна наступна категорія має нижчий показник кількості в структурі. Гендерну більшість становлять жінки. Отже, доцільно визначити високий потенціал щодо формування додаткових навичок і кваліфікацій серед молоді, що вже працює в системі державного управління. Відповідно, доцільно розглядати як форму створення ефективної системи кадрового забезпечення перекваліфікацію та підвищення кваліфікації працівників.

Звертаючись до питання рівня освіти й відповідних навичок і кваліфікацій, варто проаналізувати структуру освіти працівників органів державного управління (рис. 3).

Отже, визначено, що більшість праців-



Рис. 1. Структура кадрового складу органів державного управління [7]

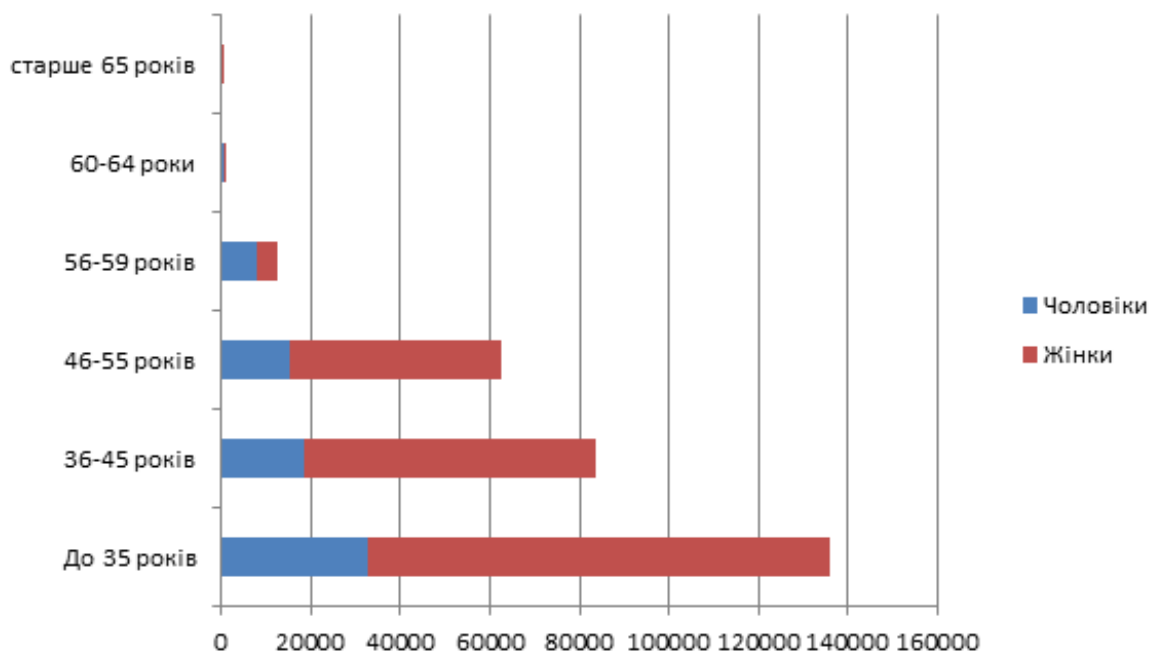


Рис. 2. Вікова й гендерна структура кадрового складу органів державного управління [7]

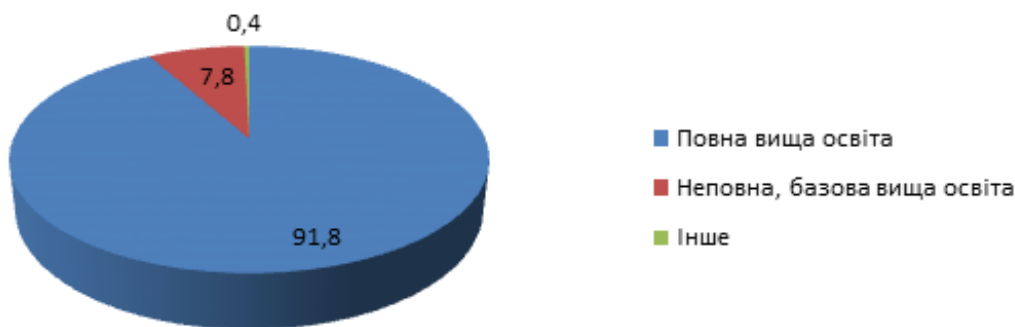


Рис. 3. Структура поділу кадрів у системі державного управління за рівнем освіти [7]

ників у системі державного управління мають вищу освіту або продовжують навчання. Серед керівного складу фахівців із вищою освітою більше (97,8%), тоді як серед спеціалістів кількість осіб із вищою освітою нижче й становить 89,9%. Водночас кількість осіб із профільною освітою за спеціальністю «публічне управління та адміністрування» становить 9 256 осіб, що майже втричі менше, ніж загальна кількість представників органів державного управління з вищою освітою.

Таку ситуацію варто розглядати з двох ракурсів. З одного боку, базова фахова освіта є пріоритетною, адже формує загальні явлення, базові компетенції, необхідні навички для виконання саме

тих функцій, які необхідні для тієї чи іншої професії. З іншого боку, фахова освіта не завжди формує специфічні навички, характерні для конкретного виду діяльності. Таким прикладом можна назвати сферу обслуговування.

Особливості сфери обслуговування можна визначити шляхом аналізу її специфіки. Зокрема, було виділено такі ключові характеристики:

- високий ступінь комерціалізації сфери обслуговування;
- нематеріальність послуги;
- висока конкуренція внаслідок низького бар'єра входження на ринок;
- мультиплікативний ефект розвитку галузі;

- людино орієнтованість;
- складність позиціювання через нематеріальність форми, що не дає можливості використовувати пряму презентацію готової продукції.

Такі особливості доцільно враховувати під час формування управлінських підходів у публічному секторі. Потрібно зазначити, що фахівці, які мають лише безпосередні компетенції у сфері державного управління, не розуміючи специфіку сфери обслуговування, не можуть максимально повно забезпечити реалізацію пріоритетів саме такої галузі.

Також важливим аспектом є базові знання з маркетингу, адже механізми маркетингу, які насамперед реалізуються в приватному секторі, мають певні особливості в разі їх застосування в публічній сфері. Отже, фахівці з публічного маркетингу мають володіти як базовими знаннями з державного управління, так і механізмами маркетингових комунікацій для налагодження ефективної системи публічного маркетингу. Таким чином, систему забезпечення фахівців у сфері публічного маркетингу сфери обслуговування можна представити у вигляді такої схеми (рис. 4).

Отже, у результаті проведеного аналізу було визначено, що система підготовки кадрів для забезпечення реалізації механізмів публічного маркетингу сфери обслуговування повинна мати дві основи: компетенції публічного управління та адміністрування та базові знання з маркетингу або організації надання послуг.

Висновки дослідження та перспективи подальших розвідок у напрямі. Таким чином, у результаті проведеного дослідження було з'ясовано

поточну ситуацію щодо кадрового забезпечення інституцій системи державного управління, визначено вікову, гендерну структуру кадрів і наявність вищої освіти з відповідною спеціалізацією. Аналіз дозволив визначити нові пріоритети для формування запитів до системи підготовки кадрів для сфери державного управління, адже більшість кадрів можуть пройти підвищення кваліфікації та отримати додаткові знання та навички для впровадження системи публічного маркетингу, в тому числі в специфічну сферу обслуговування. Було розглянуто специфіку сфери обслуговування, що дозволило визначити дуальність процесів підготовки кадрів для публічного маркетингу, а саме: компетенції публічного управління та адміністрування, а також базові знання з маркетингу або організації надання послуг.

Список використаної літератури:

1. Сурмін Ю.П. Методологія галузі науки «Державне управління»: монографія. Київ: НАДУ, 2012. 372 с.
2. Оболенський О.Ю. Публічне управління: публічна сфера, публічне право, і публічна політика – співвідношення понять. *Державне управління та місцеве самоврядування*. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2013. Вип. 2 (17). С. 3–11.
3. Кравченко С.О. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження: монографія. Київ: НАДУ, 2008. 296 с.
4. Бабаєв В.М. Особистість харизматичного лідера та меритократичні цінності. *Лідер. Еліта. Суспільство*. 2020. № 1. С. 5–16. DOI: 10.20998/2616-3241.2020.1.01
5. Корженко В.В. Освітні ініціативи та

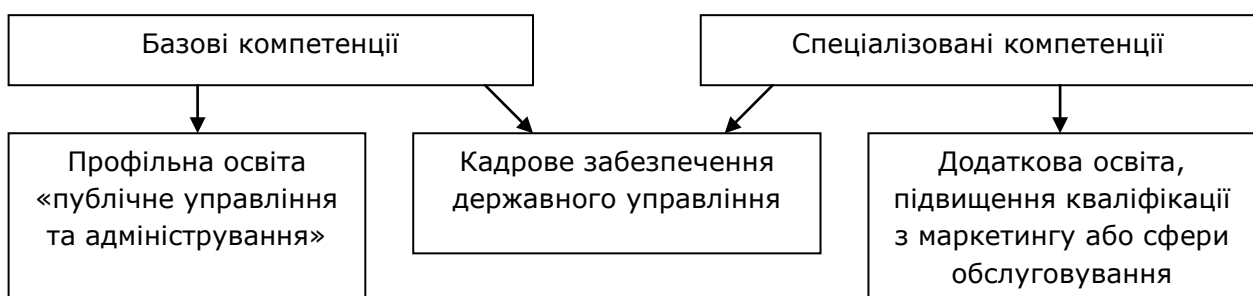


Рис. 4. Формування базових компетенцій у системі державного управління

- суспільний поступ. *Актуальні проблеми державного управління* : Науковий збірник. Харків : ХФ УФДУ, 2020. № 2. С. 52–57.
6. Дегтяр О.А. Формування політико-управлінської еліти в Україні. *Electronic scientific publication "Public Administration and National Security"*. № 3 (19). 2021. DOI: 10.25313/2617-572X-2021-3-7292
7. Офіційний сайт Державної служби статистики України. Статистична інформація. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
-

Uhodnikova O. Special issues of human resources of the institutional model of implementation of mechanisms of public marketing in the service sphere

The issue of public administration development, first of all, lies in the training of qualified personnel to ensure innovative transformations of the public sector in accordance with modern society's requirements and new priorities of social development, innovative approaches to the formation of human resource management systems. The organization of institutional support of public transformations should be based not only on the principles of building an effective structural and logical model of hierarchical management of social processes, but also to provide the institutional organization with human resources. The human factor is crucial in the implementation of projects and innovation. Thus, the system of training, selection, training, both theoretical and practical, the formation of basic values and providing innovative approaches to the formation of a system of human resources management processes is an important issue in public administration and public administration. The article considers some aspects of the formation of competencies and skills of future professionals in the public administration system, which are able to ensure the introduction of public marketing mechanisms in the public sector through the implementation of fundamentally new approaches in the public administration system. Some aspects of the formation of a hierarchical functional organization of the structure of institutional support of public marketing processes in the system of public administration are considered, namely: managerial, organizational, innovative, socio-economic and other aspects. As a result of the study, specific recommendations are provided for the provision of public sector institutions with human resources, taking into account the prospects for the introduction of public marketing mechanisms as a strategic task of building a human-centric model of public administration. Further research will be related to the search for effective ways to implement public marketing mechanisms in the context of high corporatization of the analyzed sectors, including services.

Key words: public administration, public marketing, world experience of public marketing.

УДК 351.354

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2021.4.13>**Т. В. Філіпенко**

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри права та публічного адміністрування
Маріупольського державного університету

А. С. Філіпенко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права та публічного адміністрування
Маріупольського державного університету

ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано стан зовнішньої торгівлі товарами, який свідчить про негативну тенденцію перевищення імпорту над експортом і від'ємне сальдо товарообігу. Зовнішньоторговельний обіг країни має незадовільну товарну структуру, адже в експорті переважають продукти рослинного походження, а в імпорті – машини, обладнання та механізми. Основні показники відкритості економіки України свідчать про орієнтацію економічного розвитку на світові ринки, а також про високий ступінь залежності від більш розвинутих країн. Доведено, що на стан зовнішньої торгівлі України, її географічну та товарну структуру значно впливає сировинна спрямованість українського експорту та суттєва залежність вітчизняних підприємств від зовнішніх ринків збуту. Тому необхідно оновлювати технології українських підприємств, підвищувати інноваційність, наукомісткість та конкурентоспроможність їх продукції на світових ринках. Звернута увага на вразливість зовнішньоекономічної діяльності України для протекціоністських заходів інших країн, необхідність захисту національного товаровиробника й гнучкого застосування обмежувальних заходів щодо імпорту та експорту товарів. Визначені пріоритетні напрями подальшого розвитку зовнішньоекономічної діяльності в Україні та шляхи забезпечення товарної та географічної збалансованості експортно-імпортних операцій. Серед державних механізмів стимулювання розвитку зовнішньоекономічної діяльності запропоновані економічні та організаційно-правові заходи, спрямовані на розвиток національної економіки, захист внутрішнього ринку й національних товаровиробників в умовах посилення світових протекціоністських тенденцій, зміцнення конкурентоспроможності вітчизняної продукції та економічної незалежності України. Практична реалізація запропонованих заходів дозволить підвищити ефективність та безпеку зовнішньоекономічної діяльності України.

Ключові слова: зовнішньоекономічні операції, зовнішньоекономічна безпека, експорт, імпорт, експортна квота, імпортна квота, протекціонізм.

Постановка проблеми. В контексті сучасного розвитку країни та розширення її міжнародних зв'язків зростає значення зовнішньоекономічної діяльності підприємств. Поточні реформи в Україні спрямовані на побудову правової демократичної держави на основі ринкової економічної системи. Невіддільною частиною цього процесу є спрямованість на повну інтеграцію у світову економічну систему.

Лібералізація та збільшення суб'єктів зовнішньоекономічного обігу вимагає нових механізмів державного регулювання зовнішньої економіки. Світовий досвід свідчить про посилення та диверсифікацію державного впливу, пріоритети, принципи, механізми та інструменти якого взаємоузгоджені на міжнародному рівні в численних двосторонніх та багатосторонніх угодах. Вирішальним фактором розвитку

зовнішньоекономічної діяльності є підвищення ефективності зовнішньоторговельної політики держави, яка має забезпечити зміцнення позицій країни у світовій торгівлі та сприяти виходу її продукції на нові ринки.

Міжнародні економічні відносини мають важливе значення для економічного розвитку України, але інтеграція її у світову економіку на сучасному етапі має свої особливості та труднощі, зумовлені чинниками внутрішнього та зовнішнього походження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку зовнішньоекономічної діяльності в Україні розглядається у працях багатьох вітчизняних науковців. Вагомий внесок у їх дослідження зробили такі вітчизняні вчені, як А.А. Вдовічен, А.С. Гальчинський, О.А. Кириченко, Л.А. Кримчак, Ю.В. Макогон, Є.М. Рудніченко, О.М. Соколовська, Т.М. Циганкова, Л.М. Черчик та інші.

Наукові дослідження за означеною тематикою визначають чисельні проблемні питання й підкреслюють необхідність їх подальшого вивчення задля забезпечення розвитку зовнішньоекономічної діяльності українських підприємств.

Мета статті полягає у вивченні стану та проблем зовнішньоекономічної діяльності в Україні, визначенні державних механізмів стимулювання її подальшого розвитку.

Виклад основного матеріалу. В умовах сьогодення країни не можуть розвиватися ізольовано від тих процесів, що відбуваються в світі. При цьому роль зовнішньоекономічної діяльності в розвитку всіх країн постійно зростає. Збільшення участі країн у міжнародному поділі праці та у різних формах міжнародного співробітництва надає значні переваги для розвитку національної економіки. З падінням зовнішньоекономічної активності соціально-економічний розвиток країни сповільнюється, і виникають складні проблеми як в економіці, так і в інших сферах суспільного життя.

Міжнародні економічні відносини мають різні форми, серед них найдавнішою та найбільш розвиненою є міжнародна, або зовнішня, торгівля. Для промислових

підприємств зовнішня торгівля виступає основою збільшення обсягів виробництва, покращення ефективності використання ресурсів та забезпечує їх стабільне функціонування [1, с. 40]. Водночас зовнішня торгівля надзвичайно динамічна й зазнає великих коливань через економічні, енергетичні, політичні та інші проблеми. В результаті структура зовнішньої торгівлі та напрями зовнішньоторговельних потоків постійно змінюються.

Змінюється й чисельність осіб, які займаються зовнішньоекономічною діяльністю. Так, в Україні на 1 вересня 2021 року на централізованому обліку в митних органах перебувало 156,0 тис. осіб, які здійснювали операції з товарами. Кількість зареєстрованих суб'єктів у 2021 році збільшилась порівняно з аналогічним періодом 2020 року на 13,2 тис. осіб, або на 10,9%, порівняно з 2014 роком відбулося збільшення на 91,4 тис. осіб, або у 2,4 рази.

На стан міжнародної торгівлі у 2019–2021 рр. значно вплинула пандемія COVID-19, у зв'язку з якою у більшості країн були встановлені обмеження на трудову діяльність громадян, відбулося зниження ділової активності промислових підприємств та скорочення виробництва, зменшення попиту та падіння цін на світових товарних ринках.

Попри політичні, економічні та інші фактори, зовнішня торгівля товарами у вересні 2021 року в загальному обсязі перевищила відповідний рівень 2020 року на 33%. Загалом, за офіційними даними Державної митної служби України, станом на вересень 2021 року експорт товарів становив 41 786,0 млн дол. США, а імпорт – 43 339,0 млн дол. США. Негативне сальдо дорівнювало 1 553 млн дол. США [2]. За товарною структурою показники зовнішньої торгівлі свідчать про її незадовільну структуру, адже в експорті переважають продукти рослинного походження, а в імпорті – машини, обладнання та механізми. Низькі показники експорту високотехнологічних товарів з України свідчать про недосконалу структуру конкурентних переваг української економіки, яка не використовує належним чином наявні високотехнологічні можливості окремих галузей промисловості, а

базується на цінових факторах та порівняльних перевагах у вартості природних ресурсів та робочої сили.

Внаслідок товарної та географічної незбалансованості експортно-імпорتنних операцій загострюються проблеми забезпечення зовнішньоекономічної безпеки країни. Зовнішньоекономічна безпека представляє собою стан відповідності зовнішньоекономічної діяльності національним економічним інтересам, що забезпечує мінімізацію збитків держави від дії негативних зовнішніх економічних чинників та створення сприятливих умов для розвитку економіки завдяки її активній участі у світовому розподілі праці [3]. Зовнішньоекономічна безпека країни безпосередньо пов'язана з відкритістю її економіки.

Зовнішньоторговельна відкритість національної економіки разом з посиленням інтеграційних процесів країни у світову економіку та зміцненням міжнародної співпраці створює основу для підвищення рівня захищеності внутрішнього ринку, стає каналом перенесення світової економічної нестабільності у національну економіку. Отже, надмірна відкритість економіки може стати джерелом загроз для національної економіки [4, с. 14].

Найпоширенішими показниками для оцінки відкритості економіки є експортна та імпортна квоти, тобто частка експорту та імпорту у ВВП, а також зовнішньоторговельна квота, або ступінь відкритості економіки, який визначається, як співвідношення зовнішньоторговельного обороту (сукупної вартості експорту та імпорту) до вартості ВВП.

Ступінь відкритості української економіки характеризується високими показниками. За період 2014–2020 рр. зовнішньоторговельна квота перебувала у межах 107,5–83,3%. Це свідчить про орієнтацію економічного розвитку на світові ринки, а також про високий ступінь залежності від більш розвинутих країн. Методичними рекомендаціями щодо розрахунку рівня економічної безпеки України встановлено, що ступінь відкритості економіки треба вважати оптимальним при значенні показника 75%, задовільним – 85%, незадовільним – 90%, небезпечним – 95%, критичним – 100% [3].

На стан зовнішньої торгівлі України, її географічну та товарну структуру значно впливає сировинна спрямованість українського експорту та суттєва залежність вітчизняних підприємств від зовнішніх ринків збуту. В українському експорті близько 70% займає агропромислова та металургійна продукція з низьким технологічним складником, а також мінеральна сировина. Це вказує на неефективне використання ресурсів, робить економіку України залежною від коливань цін на світових ринках та створює потенційну загрозу для економічної та соціальної стабільності. Тому необхідно оновлювати технології українських підприємств, підвищувати інноваційність, науковість та конкурентоспроможність їх продукції на світових ринках.

Пріоритетом у розвитку експортного потенціалу повинно бути використання переваг тих виробництв, які мають передові технології та високий експортний потенціал, а саме: літакобудування, космічне ракетобудування та космічні послуги, порошкова металургія, виробництво надтвердих матеріалів тощо. Значний експортний потенціал має також сільське господарство за умови створення сучасної переробної промисловості, поліпшення умов зберігання продукції тощо. Виробництво товарів з високою доданою вартістю є головним напрямом нарощування обсягів та поліпшення структури українського експорту за рахунок збільшення в ньому питомої ваги високотехнологічних товарів.

Зовнішньоекономічна політика держави повинна бути спрямована на підтримку національних виробників, нарощування їхнього експортного потенціалу, усунення ефекту імпортозаміщення, оптимізації товарної й географічної структури експорту-імпорту. Необхідно збільшувати частку в експорті готової продукції, а в імпорті – зменшувати частку палива, екологічно шкідливої, неякісної продукції й товарів широкого вжитку [5, с. 25].

Беручи до уваги всі фактори, що впливають на експортну ситуацію та перспективи її розвитку, необхідно створити комплексну систему заходів державного стимулювання експорту, щоб створити сприятливі економічні, правові, організаційні та інші

умови для розширення експорту та забезпечити вітчизняних експортерів відповідною фінансовою, правовою, інформаційною підтримкою.

Для України цінним може бути досвід східноазіатських країн, які ще в 50-ті роки ХХ ст. провели переорієнтацію імпортозамінної моделі економіки на експортоорієнтовану. Зовнішньоторговельна політика цих країн була зосереджена на: використанні своїх конкурентних переваг у трудомістких галузях; спрямуванні зарубіжної допомоги в імпортозамінний сектор економіки; вдосконаленні науково-технічного потенціалу експортних галузей; створенні відповідної структури експорту; сприянні кредитної політики для експортерів тощо.

Так, наприклад, уряд Японії почав лібералізувати зовнішню торгівлю після насичення внутрішнього ринку вітчизняними товарами, що сприяло розвитку конкуренції між товаровиробниками і стимулювало експорт. Іноземні конкуренти допускалися на внутрішній ринок за спеціально розробленим графіком, який передбачав поступову лібералізацію. В Україні ж навпаки: повна лібералізація зовнішньої торгівлі розпочалася з допуску на внутрішній ринок без будь-яких обмежень іноземних конкурентів, що привело до руйнування вітчизняної промисловості й необхідності захисту вітчизняних товаровиробників.

Експортна політика Південної Кореї передбачає різні пільги для експортерів, мінімізацію бюрократичних перешкод і навіть щорічне святкування Дня експортера в останній день листопада.

Найважливішим фактором процвітання Китаю також вважається вдала реалізація зовнішньоторговельної політики, яка кардинально вплинула на зовнішньоекономічну позицію сучасного Китаю й стала важливим чинником його внутрішніх економічних перетворень та швидких загальнодержавних реформ. Серед основних причин процвітання Китаю треба виділити: орієнтацію промислової політики на експорт та уступку частини вітчизняного ринку транснаціональним корпораціям в обмін на передачу Китаю іноземних технологій [6, с. 60–61].

Інтеграція України як рівноправного партнера у світову економіку можлива

за умови кардинального вдосконалення структури зовнішньоекономічної діяльності за рахунок постачання готової продукції, використання інвестицій у виробництво та науково-технічного співробітництва тощо. Розвиток експортного потенціалу необхідно здійснювати з використанням різних форм міжнародного економічного співробітництва. Однак таке співробітництво повинно відповідати вимогам економічної безпеки України й не бути додатковим каналом для відтоку капіталів з України [7, с. 322].

Розширення зовнішньоторговельних відносин можливе за умови проведення економічних та організаційно-правових заходів, спрямованих на підвищення ефективності експортно-імпортних операцій. Економічні заходи повинні забезпечити: державну фінансову підтримку експортерів промислової продукції; державне страхування експортних кредитів від політичних та комерційних ризиків; урядові гарантії залучення кредитів в експортоорієнтовані виробництва; податкові та митно-тарифні пільги для експортерів; виправдану систему тарифного регулювання імпорту, спрямовану на насичення внутрішнього ринку необхідною продукцією.

Серед організаційно-правових заходів треба передбачити вдосконалення: правового регулювання експортно-імпортних операцій; товарної структури імпорту відповідно до потреб національної економіки, з урахуванням вимог захисту вітчизняних товаровиробників; географічної структури імпорту, особливо стратегічно важливих матеріалів (енергоносіїв: природного газу, нафти і нафтопродуктів) та сировини, з метою зменшення ресурсної, фінансової і технічної залежності від інших країн та створення умов для стабільного функціонування вітчизняної економіки; системи зовнішньоторговельної інформації та інформаційно-консультаційних служб; державної підтримки просування української продукції на зовнішні ринки; системи сертифікації експортної та імпортової продукції відповідно до норм міжнародної практики і національного законодавства; механізму залучення передових технологій для модернізації національного

виробництва; дипломатичної підтримки експортних операцій, організації зарубіжних виставок, ярмарків тощо; наукових досліджень у зовнішньоекономічній сфері, вивченні кон'юнктури товарів на зовнішніх ринках; підготовки кваліфікованих кадрів для діяльності на зовнішніх ринках; державного контролю зовнішньоекономічних операцій з метою запобігання порушенням, обміну інформацією з органами безпеки інших країн; підтримки об'єднань експортерів, координації їх діяльності на зовнішніх ринках для ефективного використання кон'юнктури та дотримання правил конкуренції.

Досвід багатьох країн свідчить про доцільність використання протекціоністських заходів у зовнішній торгівлі. Так, наприклад, Ізраїль для захисту особливо важливих галузей своєї економіки визначає перелік товарних груп, щодо яких встановлюється «дискримінаційний» режим ліцензування імпорту.

Наразі багато країн світу з метою компенсації втрат від пандемії та підтримки своїх економік посилили протекціоністські заходи, застосовуючи антидемпінг, імпордне мито, експортне та імпордне ліцензування тощо. Це робить Україну дедалі більш вразливою для заходів протекціонізму, адже експорт товарів з України зосереджений в найбільш схильних до протекціонізму металургійній галузі та агросекторі [8].

Захист національного товаровиробника в Україні здійснюється головним чином шляхом застосування антидемпінгових заходів. Розвинуті ж країни світу активно використовують фінансову підтримку виробників за допомогою субсидій, державної підтримки на зовнішніх ринках, пільгових експортних кредитів та фінансових грантів.

У межах виконання зобов'язань країн – членів СОТ протекціоністські заходи, які обмежують торгівлю, мають застосовуватись лише у виняткових випадках. Водночас використання субсидій, які не викликають дискримінацій по відношенню до певних галузей або підприємств, не заборонено. Тому Україна може використовувати субсидії для базових промислових та прикладних досліджень, депресивних

районів, адаптації наявного обладнання до нових вимог в галузі захисту навколишнього середовища. Крім того, СОТ не забороняє застосовувати заходи кредитування та страхування експорту на державному рівні. Україні необхідно адаптувати методи торговельної політики до сучасних протекціоністських тенденцій, застосовуючи заходи, спрямовані на збільшення експорту готової продукції, протидію недобросовісному та нераціональному імпорту. З метою захисту вітчизняних товаровиробників та споживчого ринку України необхідно забезпечити підтримку українського виробника та за необхідністю запроваджувати односторонні обмеження імпорту окремих товарів.

Висновки і пропозиції. Проведене дослідження стану зовнішньоекономічної діяльності України свідчить про негативну тенденцію перевищення імпорту над експортом, незадовільну товарну структуру зовнішньої торгівлі. Показники відкритості економіки країни свідчать про її орієнтацію на міжнародні ринки, а також про високий ступінь залежності від розвинутих країн світу. На стан зовнішньої торгівлі України значно впливає сировинна спрямованість українського експорту та залежність вітчизняних підприємств від зовнішніх ринків збуту. Для покращення ситуації необхідно оновлювати технології українських підприємств, підвищувати інноваційність, наукомісткість та конкурентоспроможність їх продукції на світових ринках.

Пріоритетами державної політики, спрямованої на підтримку розвитку вітчизняних товаровиробників на зовнішніх ринках, мають бути: державна фінансова підтримка вітчизняних експортерів, виробників імпортозамінних товарів та конкурентоспроможної продукції; створення інфраструктури зовнішньої торгівлі та сучасної системи її інформаційного забезпечення; реалізація гнучкої експортно-імпоротної політики; удосконалення механізмів державного регулювання зовнішньої торгівлі; гнучке застосування заходів торговельного захисту на внутрішньому та зовнішньому ринку України; диверсифікація експорту та імпорту, розширення пропозиції продукції; вдосконалення

механізмів кредитування та страхування експорту; надання пільг та преференцій для інвестицій у виробництво та експорт високотехнологічної продукції; державне сприяння виходу на світові ринки через дипломатичні представництва, торгові місії тощо.

Проведене дослідження свідчить про необхідність розробки ефективного механізму управління зовнішньоекономічною діяльністю вітчизняних підприємств, що є перспективою для подальших досліджень.

Список використаної літератури:

1. Рудніченко Є.М., Кримчак Л.А. Дослідження стану та тенденцій зовнішньоекономічної діяльності вітчизняних підприємств в умовах активізації євроінтеграційних процесів. *БізнесІнформ*. 2017. № 9. С. 39–44.
2. Статистика та реєстри : Державна митна служба України. URL: <https://customs.gov.ua/statistika-ta-reiestri> (дата звернення 10.10.2021).
3. Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 № 1277. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13#Text> (дата звернення 10.10.2021).
4. Вдовічен А.А. Диспропорції у зовнішньоторговельній діяльності України: тенденції та проблеми. *Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки*. 2016. Випуск 3–4 (63–64). С. 11–27.
5. Черчик Л. Стегней М.І., Король М.М., Парлаг С.В. Особливості зовнішньоторговельної політики Китаю в сучасних умовах. *Економіка і суспільство*. 2019. Випуск № 20. С. 53–62.
6. Філіпенко Т.В. Стан і проблеми управління розвитком зовнішньоекономічної діяльності в Україні. Імплементация наукових засад та перспективи досконалої маркетингової діяльності підприємств як ринково-орієнтованої концепції їх розвитку : кол. монографія / за заг. ред. Л.Д. Павловської. Житомир : Видавець Євенок О.О., 2017. С. 302–330.
7. Тарасенко А. Україна не готова до деглобалізації торгівлі. URL: <https://gmk.center/ua/opinion/ukrainane-gotova-do-deglobalizacii-torgivli/> (дата звернення 10.10.2021).

Filipenko T., Filipenko A. State stimulating mechanisms for the development of foreign economic activity in Ukraine

The article analyzes the state of foreign trade in goods, which indicates a negative trend of excess of imports over exports and a negative balance of trade. The country's foreign trade turnover has an unsatisfactory commodity structure, as exports are dominated by products of plant origin, and imports – machinery, equipment and machinery. The main indicators of the openness of Ukraine's economy indicate the orientation of economic development on world markets, as well as a high degree of dependence on more developed countries. It is proved that the state of Ukraine's foreign trade, its geographical and commodity structure is significantly influenced by the raw material orientation of Ukrainian exports and the significant dependence of domestic enterprises on foreign markets. Therefore, it is necessary to update the technologies of Ukrainian enterprises, increase innovation, knowledge and competitiveness of their products on world markets. Attention is paid to the vulnerability of Ukraine's foreign economic activity to protectionist measures of other countries, the need to protect domestic producers and the flexible application of restrictive measures on imports and exports of goods. The priority directions of further development of foreign economic activity in Ukraine, ways of ensuring commodity and geographical balance of export-import operations are determined. Among the state mechanisms that stimulate the development of foreign economic activity are economic and organizational measures which are aimed to develop the national economy, protect the domestic market and domestic producers in the face of increasing global protectionist trends, strength the competitiveness of domestic products and economic independence of Ukraine. The practical implementation of the proposed measures will increase the efficiency and security of Ukraine's foreign economic activity.

Key words: foreign economic operations, foreign economic security, export, import, export quota, import quota, protectionism.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 353.5

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2021.4.14>

В. О. Бабіна

кандидат політичних наук,
доцент кафедри міжнародних відносин та права
Державного університету «Одеська політехніка»

Б. Г. Шевченко

старший викладач кафедри міжнародних відносин та права
Державного університету «Одеська політехніка»

О. О. Миргородська

студентка кафедри міжнародних відносин та права
Державного університету «Одеська політехніка»

ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ТЕРИТОРІАЛЬНОГО БРЕНДИНГУ

У статті автори аналізують світовий і вітчизняний досвід і сучасний стан розвитку територіального брендингу, виявляють специфіку й закономірності територіального брендингу в Україні. Систематизовано наукові трактування категорії, розглянуто поняттєвий апарат. Звернено увагу на територіальний брендинг як технологію забезпечення збалансованого розвитку території в сучасних умовах. У роботі наголошується на необхідності розгляду територіального брендингу з політичних позицій. Змістовне розкриття брендингу території здійснюється шляхом опису його етапів, на кожному з яких ступінь і рівень економічної ідентичності цільових груп визначається шляхом використання різних методів: аналізу економічної статистики, опитувань цільових аудиторій, кореляційно-регресійного аналізу. Результативність кожного з етапів формування бренду регіону й загалом його ефективність залежать від ступеня економічної ідентичності цільових груп, що визначає розвиток соціально-економічних показників регіону. Статтю присвячено проблемам формування сучасного іміджу регіонів України за допомогою технологій територіального брендингу. Автори наголошують, що від професійного розв'язання іміджевих проблем залежить багато для України, включаючи її плани щодо модернізації політичної системи й економіки. Важливо переконати регіональну еліту, що територіальний брендинг в Україні повинен мати модернізаційний характер, допомагаючи країні інтегруватися у світовий комунікаційний простір за допомогою професійного піару. Одним із центральних аспектів проблеми є той факт, що процес політичного брендингу, різновидом якого є територіальний брендинг, часто отожднюють із політичним маркетингом. Існування такої проблеми певною мірою виправдано історично, оскільки навіть у працях мислителів епохи Відродження можна знайти описи механізмів регулювання політичної поведінки мас у потрібному для уряду напрямі. Проте нині механізми маркетингу не настільки ефективні в різних сферах застосування, зокрема й політичній. У зв'язку із цим наголошується на необхідності розгляду територіального брендингу з політичних позицій, відрізняючи водночас такий феномен від ідеології.

Ключові слова: маркетинг територій, брендинг, імідж регіонів, політичний бренд, публічна політика.

Постановка проблеми. В умовах загострення соціально-економічної кризи й зростання конкуренції першочерговим завданням органів публічної влади є підвищення рівня інвестиційної привабливості території.

В Україні існує проблема неоднорідності територіального розвитку, що посилює конкуренцію між регіонами не лише за іноземного інвестора, а й в межах однієї держави.

Сучасні зарубіжні й вітчизняні дослідження вказують на існування певного кореляційного зв'язку між інвестиційною привабливістю території та її нематеріальними активами. Одним із таких активів є створення та просування бренду території.

Варто зазначити, що натепер у вітчизняній практиці публічного управління такий інструмент використовується не повною мірою.

Формування, побудова й контроль за процесами впровадження бренду території нині належить до компетенції органів місцевого самоврядування, а оскільки використання інструментарію брендування території для більшості з них є справою новою, то й відповідні процеси відбуваються досить повільно й малоефективно.

Отже, першочерговим завданням органів публічної влади є побудова й ефективно формування бренду території та його просування як на міжнародному, так і на національному рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема брендингу територій в Україні в сучасних умовах державотворення набуває все більшого значення. Глибокий аналіз теоретичних і прикладних аспектів проблематики територіального брендингу наведено в наукових працях Ф. Котлера, К. Асплунда, Д. Хайдера, І. Рейна, Д. Візгалова, П. Берга, С. Девіса, М. Кавараціса, Н. Котова, С. Зенкера, А. Лукареллі, Н. Мартіна, А. Моргана, Х. Різенбека, Б. Якобсена, І. Березіна й інших. У політичній науці концепція брендингу території ще вимагає детального дослідження, яке б розкривало суть політичного брендингу та його значення для територіальних громад.

Мета статті – аналіз брендингу території в межах бренд-менеджменту як

інструменту, що підвищує конкурентоспроможність регіону, та як способу формування економічної ідентичності зацікавлених груп, який забезпечує стратегічний розвиток території. Предметом дослідження виступає брендинг території як управлінський процес із формування, планування та просування унікальних особливостей території.

Виклад основного матеріалу. Серед пріоритетів «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. зазначені основні пріоритетні спрямування розвитку місцевого самоврядування та галузевого законодавства [6, с. 37].

Серед заходів реалізації державної регіональної політики згідно з Постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр.» передбачений комплексний територіальний підхід, а територія як його об'єкт у рамках регіональної політики має ряд соціальних, просторових, екологічних та економічних особливостей. Крім вказаного відповідно до положень Концепції «заходи щодо реалізації державної регіональної політики спрямовуватимуться на підтримку потенційних центрів економічного зростання, які можуть поширювати свій позитивний вплив на розвиток сусідніх територій і впливають на розвиток регіону в цілому, а також на підтримку інтегрованих проєктів розвитку територій з особливими проблемами розвитку, що повинно сприяти зниженню рівня міжрегіональної та внутрішньорегіональної асиметрії в розвитку територіальних громад та якості життя людини» [5, с. 34].

Досягнення більшості цілей і задоволення результатів на пряму розвитку територій залежить від обрання вдалих маркетингових стратегій, які тільки починають застосовуватися на територіальному й регіональному рівні.

Одним із перших заходів, які були здійснені на державному рівні з метою розвитку територіального брендингу, стало запровадження нових програм на законодавчому рівні й визначення брендування

як одного з основних етапів забезпечення їх виконання.

Але нині, на жаль, все одно територіальні бренди застосовуються не всіма містами й адміністративно-територіальними одиницями України. Насамперед останнє пояснюється продовженням територіальної реформи. Тому можна констатувати, що територіальний брендинг в Україні все ще знаходиться на етапі свого започаткування.

Під час формування регіональних і територіальних брендів в Україні все частіше застосовуються PEST-, GAP- і SWOT-аналіз.

SWOT-аналіз є найбільш розповсюдженим за умови постановки питання формування брендів компаній чи територій. Суть його полягає у всебічному вивченні діяльності певного об'єкта, який є вже діючим чи буде створений у майбутньому, з метою вироблення його стратегічного розвитку. Аббревіатура SWOT розшифровується таким чином: S (strengths) – переваги чи сильні сторони; W (weaknesses) – слабкі сторони; O (opportunities) – можливості; T (threats) – труднощі, які можуть виникнути в разі впливу зовнішніх і внутрішніх факторів. Після проведеного аналізу алгоритм побудови стратегії вважається виробленим, питання з'ясування ринкового становища – з'ясованими.

На думку І. Буднікевича, плановий маркетинг на рівні територій більш орієнтований на збут і на залучення інвестицій, туристів і відвідувачів. Основними інструментами запровадження вказаних концепцій є проведення міських свят, розвиток послуг транспорту для туристів, проведення інших культурно-масових заходів [2, с. 34].

Загальною тенденцією сьогодення є також розроблення стратегій міст та участь у регіональних зарубіжних програмах розвитку.

Міжнародна співпраця в галузі децентралізації знаходить і фінансову й технічну міжнародну підтримку. Нині Україна є учасницею таких міжнародних програм регіонального розвитку: програма «Підтримка реформи децентралізації в Україні / u-lead з Європою: програма для України з розширення прав і можливостей на місце-

вому рівні, підзвітності й розвитку»; програма «Децентралізація приносить кращі результати й ефективність» (dobre); проєкт «Підтримка децентралізації в Україні» (despro); проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – фаза ii» (skl); проєкт «Партнерство для розвитку міст» (pleddg); проєкт Корпусу миру США «Розвиток громад» (peace corps); програма Ради Європи «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування в Україні»; проєкт Організації з безпеки й співробітництва Європи «Підтримка належного врядування в місцевих громадах як складової частини реформи децентралізації» тощо.

Неодмінно вдалим рішенням у контексті реалізації зазначених програм є створення координаційного комітету при Міністерстві розвитку громад і територій України – Ради донорів із питань децентралізації в Україні у 2017 р.

Завдяки створенню вказаної «координаційної платформи» міжнародні урядові й міжурядові організації, донорські агенції та делегати іноземних дипломатичних представництв і місій на території України мають змогу узгоджувати свої дії та контролювати процес фінансування та вироблення стратегічних планів і рекомендацій.

Дефектами впровадження регіональних брендів, як правило, є недостатня кадрова освіченість персоналу органів місцевого самоврядування, неякісна співпраця з представниками територіальної громади, нерозуміння регіональних проблем і переваг.

Самі регіональні стратегії розвитку теж мають однотипові недоліки: недостатня чіткість у формулюванні цілей стратегії, неврахування економічних ризиків, неправильне розуміння ролі окремого регіону в політико-соціальній та економічній системі регіонів України, неврахування інтегративних процесів, загального негативного іміджу України.

Корупція, недосконале законодавство, економічні й соціальні кризові й посткризові явища, наслідки аварії на Чорнобильській атомній електростанції, прикордонні конфлікти, на жаль, створили негативний імідж нашої країни як всередині, так і ззовні.

Але попри всі вказані недоліки в Україні існують діючі територіальні бренди, а органи місцевого самоврядування докладають зусилля в їхньому формуванні й реалізації.

Вінниця, Мелітополь, Яремчанщина, Коломия, Енергодар, Івано-Франківськ, Кривий Ріг, Бердянськ стали вдалими прикладами проведення територіального брендінгу.

Необхідно відзначити, що самі територіальні бренди формувались в Україні роками, адже країна має довготривалу історію та багате історичне надбання. Вишивки, літературні й художні твори, архітектура, багатовікові традиції неодмінно створюють відчуття територіальної ідентичності, привертають увагу туристів і зацікавлюють інвесторів.

Але в Україні є традиційні бренди, які історично сформовані й мають стале положення. Вдалим прикладом у зазначеному контексті здається проведення Сорочинського Ярмарку, яка проводиться в селі Великі Сорочинці на Полтавщині із середини 19 ст. Сорочинський Ярмарок є безумовною складовою частиною бренду Полтавської області й неодноразово згадувалася в літературно-художніх творах.

Ще одним прикладом створення регіональних традицій проведення святкування є святкування Дня міста.

Указане свято впроваджено у вжиток місцевих жителів на рівні великих і малих міст України. Такий захід привертає увагу туристів і громадськості, стає засобом згуртування територіальної громади й відчуття нею приналежності до єдиної спільноти.

Наступним давнім українським брендом, який не може залишитися поза увагою, є українські світові здравниці. На особливу увагу заслуговують національні регіональні торговельні марки щодо випуску продукції, яка не може дублюватися на зовнішньому ринку іншими виробниками через свою унікальність: мінеральна вода Трускавецька, Куяльницька, Миргородська тощо.

Існування регіональних брендів, які поєднують у собі аспекти навчання, науки й виробництва, є прикладами не тільки історичної кооперації, а тими захо-

дами, що, як правило, використовують зарубіжні маркетологи з регіоналістики для створення програм територіального розвитку.

Концепт роботи «навчальний заклад – виробнича база практики – місця для роботи майбутніх студентів» зародився ще за радянські часи. Нині, на жаль, указана ланка майже зруйнована.

Але в нашій державі ще залишаються регіональні утворення, які являють собою поєднання навчальних і науково-дослідних установ: Інститут Таїровських вин, Інститут овочеводства й бахчеводства Національної аграрної академії наук України тощо.

Першими кроками до розроблення брендів міст стало створення робочих груп на рівні державних органів на основі використання міжнародного досвіду. Основною кінцевою метою розроблення територіальних брендів України є створення відповідних Програм стратегічного розвитку, які визначають цілі й результати економічного й соціального розвитку. Серед інших нині Стратегії розвитку мають такі українські міста: Львів, Одеса, Житомир, Луцьк, Ужгород, Суми, Рівне, Черкаси тощо.

Тому, не дивлячись на несприятливий економічний клімат, виокремлення територіальних переваг видається все одно актуальним для створення конкуренції територій та отримання додаткового, в тому числі й зарубіжного, фінансування.

Основними стратегічними інструментами в розробці територіальних Стратегій розвитку стали місія та візія. Місія – як компонента стратегічного розвитку, а візія – як консолідоване бачення майбуття.

Основні територіальні характеристики надаються шляхом формування слоганів:

- «Івано-Франківськ – місто, що розкинулося посеред двох Бистриць, якому притаманна компактність, екологічність, креативність»;
- «Мелітополь – туристичний і діловий центр Запорізької області»;
- «Яремчанщина – у горах, як удома»;
- «Коломия – європейська громада»;
- «Енергодар – дає енергію»;
- «Херсон – це зелений, сонячний оазис серед унікального Таврійського степу»;

– «Харків – велике європейське зелене місто з унікальною архітектурою, з комфортними й безпечними умовами для освіченого населення»;

– «Вінниця – місто змістів» тощо.

Безумовно, маркетингові стратегії визначають і територіальні недоліки й можливості їх усунення шляхом розроблення певних заходів та їх практичного впровадження.

У такому контексті особливої актуальності набувають терміни реалізації територіальних стратегій. Швидкі зміни в економіці й суспільних перевагах диктують необхідність постійного контролю та вироблення додаткових стратегій із просування територіальних брендів. Складність зазначеного контролю полягає в труднощах координації діяльності зацікавлених груп і фахівців.

Процес формування територіальних брендів зарубіжних країн, безумовно, пройшов довготривалий шлях. Нині територіальний брендинг закордоном, як вказувалося вище, розглядається як бренд країни, бренд міста, бренд регіону.

З боку зарубіжних дослідників вдалим є розуміння територіальних брендів як комплексних явищ, що покривають всі торговельні марки й бренди певної території. Водночас необхідно підкреслити термінологічне трактування поняття «територія» суто в географічному чи адміністративно-територіальному вимірі.

Існування майже столітнього зарубіжного досвіду проведення маркетингових заходів і формування брендів привело не тільки до вироблення територіальних закордонних брендів, а й до розуміння необхідності запровадження нових інструментів територіального брендингу, організації міжнародних програм із фінансування маркетингових регіональних досліджень тощо.

Необхідно підкреслити, що зарубіжною практикою вироблені чіткі покрокові інструкції оцінки й формування територіального бренду, а також постійно відбувається впровадження нових інструментів брендингу території.

Своєю чергою міжнародний територіальний маркетинг, який передуює обранню розвитку стратегії бренду, крім ретельного

вивчення внутрішніх факторів передбачає вивчення міжнародних і зовнішніх факторів впливу.

Основними інструментами реалізації брендингових програм у зарубіжних країнах є: територія як об'єкт інвестування; територія як місце для ведення бізнесу й використання інновацій; територія як привабливе місце для проживання; територія для проведення заходів різноманітного рівня; територія, приваблива для туризму; територія як місце для навчання.

Територія як об'єкт інвестування завжди була цікавою для інвесторів за наявності таких факторів: пільгове оподаткування, сприятливі законодавчі умови, низький рівень корупції та порушення законодавства, економічна стабільність.

Спеціальними умовами для інвестування можливо вважати обрання конкретної галузі й аналіз переваг її використання на конкретній території, оцінка доходів і збуту, попиту й інше.

Особливо привабливими територіями для інвестування у світі нині є США, Нова Зеландія, Гонконг, Данія, Австрія, Великобританія тощо. Ліберальне податкове й валютне законодавство, стійкий економічний стан, прості умови реєстрації бізнесу й ведення його обліку, відсутність процесу ліцензування є перевагами для інвесторів у зазначених країнах.

Основним критерієм для залучення потенційних бізнес-проектів та інновацій за територіальним принципом є відповідна державна політика щодо введення пільгового оподаткування та запровадження цільових програм. Водночас неодмінним заходом є законодавча рівність іноземних юридичних і фізичних осіб із місцевими в питаннях бізнесу й використання інновацій.

Успішний опит Франції надає привід для розгляду під час формування національного територіального брендингу методу в галузі промисловості й інновацій на основі кластерів – поєднанні підприємств із дослідницькими установами й навчальними закладами шляхом участі в одних державних програмах разом за умови створення своєрідних протилежних полюсів. Указаний метод став основним під час створення вигідного інвестиційного клімату в країні.

Створення привабливих умов для життя, як правило, пріоритетне для тих територій чи країн, де не вистачає населення.

Методами приваблення населення слугують полегшена процедура надання громадянства чи державної реєстрації, законодавчий дозвіл мультигромадянства, державні виплати за народження дитини чи з безробіття, безкоштовні транспортні послуги, створення додаткових робочих місць, безпроцентне кредитування житла тощо.

Крім вказаної вище мети поповнення національного генофонду приваблення населення з метою проживання на конкретній території збільшує кількість податкових зборів і розвиває виробництво й сферу надання послуг.

Обрання місця проведення конгресів, зустрічей чи виставок останнім часом набувають все більшої актуальності й популяризації. Бізнес-подорожування притаманне міжнародним компаніям, чії робітники вимушені збиратися в одному місці.

Проведення міжнародних виставок та ярмарок додатково надає можливість контрагентам безпосередньо встановити зв'язки й розпочати діалог щодо майбутнього співробітництва на місці.

Крім вказаного, поширення набуває й нагородження туристичними відрядженнями робітників, які поєднують відпочинок і стажування чи ведення переговорів із метою побудови команд на підприємстві й зближення колективу. Вдалий досвід у такій галузі територіального брендування мають країни ЄС і США.

Найпоширенішим є використання та створення територіальних туристичних брендів. Майже всі країни світу використовують туризм для приваблювання та рекламування своїх територій. Вдале використання туризму в майбутньому може покривати й інші територіальні цілі брендингу: створювати додатковий попит, збільшувати кількість населення, залучати інвесторів тощо.

Залучення студентської молоді й репрезентування території як привабливого місця для навчання набуло поширення ще у 20 ст. Світова конкуренція поміж навчальними закладами, з'ясування їх рейтингів у забезпеченні якісного навчального про-

цесу надає можливість вдалого майбутнього працевлаштування та продовження перебування в економічно й політично сприятливій країні на законних умовах.

З наведеного можна зробити висновки, що натеper український територіальний брендинг застосовує такі ж інструменти й етапи брендування, як і зарубіжні країни. Нині завдяки засобам масової інформації та обміну досвідом зарубіжні напрацювання дуже широко вживаються та поширюються.

Але основною відмінністю є зосередження зарубіжних дослідників і практиків на брендуванні міст і країни як об'єкту брендингу в Україні як в аграрній країні, особливої уваги також набуває брендування сільськогосподарських територій.

Висновки і пропозиції. На основі проведення аналізу зарубіжного й вітчизняного досвіду територіального орендування встановлено, що формування територіальних брендів у нашій країні є досить новим явищем. Державна політика щодо територіальних брендів насамперед спирається на розроблення законодавчої бази зі стратегічного планування територіального розвитку й проведення реформи з місцевого самоврядування, вироблення шляхів трансграничного співробітництва.

Розроблення національних територіальних брендів в Україні показує відсутність планового підходу до створення конкуренції та виокремлення територіальної ідентичності. Ще одним недоліком стає одноманітність у формуванні брендингового спрямування, бачення однакового шляху територіального розвитку.

Разом із хибним іміджем усієї країни обраний Україною шлях територіального брендингу потребує переосмислення та доопрацювання.

Не зважаючи на зальну ситуацію з впровадження територіальних брендів на фоні хибного іміджу країни, є й вдалі приклади створення територіальних стратегічних програм.

До основних інструментів становлення зарубіжних територіальних брендів необхідно віднести: територію як об'єкт інвестування; територію як місце для ведення бізнесу й використання інновацій; територію як привабливе місце для прожи-

вання; територію для проведення заходів різноманітного рівня; територію, привабливу для туризму; територія як місце для навчання.

Список використаної літератури:

1. Білявський В.М. Територіальний брендинг як інструмент розвитку регіону (на прикладі Житомирського регіону). Вісник Хмельницького національного університету. Серія : Економічні науки. 2019. № 3. С. 42–47.
2. Буднікевич І.М. Муніципальний маркетинг: теорія, методологія, практика. Чернівці : Чернівецький національний університет, 2012. 648 с.
3. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ від 22 вересня 2016 р. № 688-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-p#Text>
4. Кузьмук О.М. Територіальний брендинг як інструмент місцевого розвитку. *Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії*. 2018. № 16. С. 156–161.
5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова КМУ від 5 серпня 2020 р. № 695 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>
6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>
7. Analyzing the impact of conjunctive labeling as part of a regional wine branding strategy / T. Atkin et al. *Wine economics and policy*. 2017. Т. 6. № 2. Р. 155–164.
8. Oliveira E., Ashworth G.J. A strategic spatial planning approach to regional branding: Challenges and opportunities. *Handbook on place branding and marketing*. Edward Elgar Publishing, 2017. 272 p.

Babina V., Schhevchenko B., Myrhorodska O. Foreign and domestic experience of territorial branding

In the article the authors analyze the world and domestic experience and the current state of development of territorial branding, identify the specifics and patterns of territorial branding in Ukraine. Scientific interpretations of this category are systematized, the conceptual apparatus is considered. Attention is paid to territorial branding as a technology to ensure balanced development of the territory in modern conditions. The article emphasizes the need to consider territorial branding from a political standpoint. Meaningful disclosure of territory branding is carried out by describing its stages, at each of which the degree and level of economic identity of target groups is determined by using different methods: analysis of economic statistics, surveys of target audiences, correlation and regression analysis. The effectiveness of each of the stages of brand formation in the region and in general its effectiveness depends on the degree of economic identity of the target groups, which determines the development of socio-economic indicators of the region. The article is devoted to the problems of forming a modern image of the regions of Ukraine with the help of territorial branding technologies. The authors emphasize that much depends on the professional solution of image problems for Ukraine, including its plans to modernize the political system and economy. It is important to convince the regional elite that territorial branding in Ukraine should be modernizing, helping the country to integrate into the global communication space through professional PR. One of the central aspects of the problem is the fact that the process of political branding, a variant of which is territorial branding, is often identified with political marketing. The existence of this problem, to some extent, is justified historically, because even in the works of thinkers of the Renaissance can be found descriptions of mechanisms for regulating the political behavior of the masses in the right direction for the government. However, today marketing mechanisms are not so effective in various areas of application, including political. In this regard, it is emphasized the need to consider territorial branding from a political standpoint, while distinguishing this phenomenon from ideology.

Key words: marketing of territories, branding, image of regions, political brand, public policy.

УДК 352.07

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2021.4.15>

О. О. Шевченко

ORCID ID: 0000-0003-1825-233X

доктор економічних наук, доцент,
професор кафедри менеджменту

Донбаської державної машинобудівної академії

Д. О. Бутов

магістр

Донбаської державної машинобудівної академії

А. Л. Леонтьєв

магістр

Донбаської державної машинобудівної академії

МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ПИТАННЯ ЦИФРОВОГО ТА ІНКЛЮЗИВНОГО МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

У статті наведено розв'язання актуальної наукової проблеми удосконалення механізму модернізації системи публічного управління в умовах децентралізації влади. Проаналізовано теоретичні та методологічні основи державної політики у сфері публічного управління та врядування, теоретичні аспекти публічного управління економічним розвитком та розвитком територіальних громад, теоретико-методологічні підходи до інклюзивного розвитку та цифрової інклюзії; ключову роль органів місцевої влади у формуванні засад інклюзивного цифрового розвитку. Обґрунтовано розгляд процесу реалізації та розвитку електронного урядування в умовах інформаційного суспільства, що дало змогу дослідити концептуальні засади електронного урядування в Україні. Розкрито особливості інституційного механізму забезпечення електронного урядування в Україні на сучасному етапі розвитку, що своєю чергою дало змогу виділити ключові фактори впливу на нього. Доведено, що запровадження концепції та відповідної моделі цифрового та інклюзивного місцевого розвитку в Україні з метою розв'язання актуальних проблем державного управління, адміністрування, розбудови територіальних громад вимагає модернізації системи публічного управління та адміністрування, формування нових підходів до застосування політики цифрової інклюзії. Проаналізовано наукові підходи до аналізу питання щодо розробки механізму модернізації системи публічного управління на засадах цифрової інклюзії. Обґрунтовано побудову та аналіз модернізованої національної моделі з диференційованою стратегією функціонування національної господарської системи та її управлінського складника, в основу якої покладено принцип інклюзивного зростання (тобто вибір альтернатив розвитку господарської системи на підставі національних цілей подолання нерівності та поліпшення якості життя людини). Запропоновано застосування механізму модернізації системи публічного управління та адміністрування інклюзивним місцевим розвитком в Україні, яка спрямована на досягнення цілей і завдань на відповідних рівнях публічного управління та місцевого самоврядування на засадах цифрової інклюзії.

Ключові слова: регіональне управління, місцеве самоврядування, цифрові трансформації, електронне урядування, цифрова інклюзія.

Постановка проблеми. У сфері публічного управління в Україні важливою є побудова національної моделі формування та реалізації відповідної державної політики, спрямованої на надання якісних публічних та адміністративних послуг громадянам, яка враховуватиме світові практики. Для імплементації сучасних і досконалих механізмів системи публічного управління та врядування виникає потреба у характеристиці й узагальненні досвіду зарубіжних країн, виокремленні адекватних до вимог часу інструментів, які можна використати у вітчизняному просторі державного управління з найефективнішою та найбільш повною їхньою віддачею. В умовах децентралізації в Україні та розвитку цифрової економіки особливого значення набуває запровадження цифрових технологій у сферу публічного управління та формування нових державних механізмів електронного урядування. Останніми роками тривають реформа публічного управління та децентралізація публічної влади. Наявні сьогодні підходи до місцевого розвитку не сприяли системному розв'язанню проблем, що накопичилися в територіальних громадах. Ефективний розвиток державних механізмів забезпечення та впровадження електронного урядування в Україні є вагомим євроінтеграційним чинником, що сприяє гармонізації взаємодії органів публічної влади із суспільством та бізнесом, інститутами громадянського суспільства, дає змогу підвищити відкритість, прозорість та ефективність діяльності органів публічного управління та врядування. Відповідно, гострими залишаються питання щодо вироблення нових підходів до місцевого розвитку, пошуку ефективних механізмів публічного управління на місцевому рівні, зокрема з використанням цифрової інклюзії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та методологічні основи державної політики у сфері публічного управління та врядування, наукові основи публічного управління сталим розвитком та розвитком територіальних громад, теоретико-методологічні засади інклюзивного розвитку та цифрової інклюзії, зокрема на місцевому рівні, отримали розвиток у

працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених [1, с. 7; 2, с. 15; 3, р. 143; 4]. Слід відзначити їх важливу роль у формуванні теорії та методології вироблення державної політики, розробленні підходів до організації діяльності органів публічної влади у цій сфері. Попри значну кількість наукових праць щодо публічного управління, електронного урядування, питань місцевого самоврядування, інклюзивного місцевого розвитку, досі не розроблено методологічні підходи щодо механізму модернізації системи публічного управління на засадах цифрового та інклюзивного місцевого розвитку, що у сукупності зумовлює актуальність і науково-практичну значимість дослідження.

Мета статті полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні модернізації системи публічного управління в умовах децентралізації влади на засадах цифрового та інклюзивного розвитку в Україні в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. У сучасному світі відбуваються різні, багатовекторні процеси, які приводять до необхідності змін у системі управління на всіх рівнях. Уряди світових держав стикаються з проблемою, пов'язаною з адаптацією своїх національних моделей розвитку до сучасних вимог часу, пошуку дієвих нових моделей ефективного публічного управління державою, територіями для забезпечення належного рівня урядування задля відповідного рівня добробуту населення. Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, також вимагають нових конструктивних рішень щодо створення ефективної системи публічного управління та врядування всіх рівнів в умовах цифровізації суспільства.

Розбудова електронного урядування в умовах цифровізації передбачає створення єдиної електронної системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також Єдиного веб-порталу електронного урядування для громадян та організацій, що репрезентує весь комплекс електронних державних послуг і забезпечує доступ до них за технологією «єдиного вікна», виходячи з потреб та функціональних аспектів [5, с. 76]. Розгляд процесу реалізації та

розвитку електронного урядування в умовах інформаційного суспільства дає змогу дослідити концептуальні засади електронного урядування в Україні, ключовими елементами якого слід виділити електронні послуги, електронне управління, електронну демократію, електронну комерцію тощо. На основі опрацювання історичних аспектів та системоутворюючих елементів формування й розвитку електронного урядування в Україні слід узагальнити концептуальні аспекти електронного урядування в умовах розвитку інформаційного суспільства та цифрового розвитку. Дослідження інституційного механізму забезпечення електронного урядування в Україні на сучасному етапі розвитку дало змогу виділити ключові фактори впливу на нього, як-от: координація та співпраця всіх гілок влади всіх рівнів, державно-приватна партнерська взаємодія, питання ефективної підготовки та виконання бюджету, здійснення моніторингу і вимірювання результативності заходів, сильне керівництво і відповідальність; планування, що включає менеджмент у галузі ІКТ й управління змінами. Врахування цих факторів дасть можливість розробити зважену державну політику уряду, яка забезпечить належні умови для підвищення рівня електронного урядування в Україні.

З метою спрощення процедури прийняття управлінських рішень у сфері державного управління за умов цифровізації вважаємо за необхідне проаналізувати інституційний механізм забезпечення електронного урядування в Україні (адміністративний процес, організаційну структуру, інструменти впливу). За результатами аналізу розвитку електронного урядування в Україні, цифровізації публічних послуг науковцями виділено ключові проблеми і перешкоди реалізації цифрових можливостей у державі: екосистемні, інституційні, інфраструктурні, у сфері електронного уряду та урядування та інші [6, с. 123].

Основними аспектами, які виступають характерними ознаками сучасного етапу глобального розвитку, слід визначити зниження рівня ефективності державної політики через ускладнення прогнозу-

вання економічного розвитку та деформацію основних реакцій національної господарської системи на регуляторні впливи [7].

Нині діючі моделі публічного управління досліджуються багатьма науковцями. Інститути публічної влади розвивалися в руслі еволюції та генезису державного управління та врядування, діяльності громадськості, регулювання соціально-економічного розвитку економіки тощо.

Таким чином, враховуючи вищевикладене, слід дослідити питання щодо розробки механізму модернізації системи публічного управління на засадах цифрової інклюзії. Спочатку доцільним є побудова та аналіз модернізованої національної моделі з диференційованою стратегією функціонування національної господарської системи [8] та її управлінського складника. В основу цієї системи вважаємо доцільним покласти принцип інклюзивного зростання (тобто вибір альтернатив розвитку господарської системи на підставі національних цілей подолання нерівності та поліпшення якості життя людини) [9, с. 57] (рис. 1).

Модернізація механізмів публічного управління та місцевого самоврядування виступає одним із багатьох трендів сучасного розвитку як господарських систем, так і державної політики, але так і не створює позитивного потенціалу оновлення та виходу з кризи національної господарської системи. Окремі дослідники вважають за необхідне поставити наголос не на модернізації, а на реконструкції [10, с. 5]. Оскільки зміст реконструктивного економічного розвитку включає в себе соціальну спрямованість змін, то він досягається як в умовах економічного зростання, так і на стадії спаду (рецесії). У найбільш широкому визначенні інклюзивний розвиток – це такий розвиток національних економік у світогосподарських зв'язках, який дає можливість включити в нього і розкрити внутрішній потенціал усіх елементів, усіх суб'єктів соціально-економічної системи країни та забезпечити її збалансованість. Вважаємо, що системна інклюзивність потрібна національній господарській системі. Це надасть можливості виявити природні, соціальні і культурні переваги



Рис. 1. Концепція господарського розвитку в умовах сучасної трансформації національної економіки

(складено автором)

системи, забезпечити збалансований, стійкий розвиток та підвищити добробут і якість життя громадян у суспільстві шляхом корінної перебудови структури економіки і розгортання її внутрішніх потенцій у рефлексивній взаємодії господарської системи із зовнішнім середовищем. Доцільність застосування підходу з використанням цифрової інклюзії та практичної реалізації зазначених принципів у процесі вироблення відповідних напрямів державної політики у сфері публічного

управління визначається потребою щодо підвищення якості надання адміністративних послуг [11, с. 102–109].

Запровадження концепції та відповідної моделі цифрового та інклюзивного місцевого розвитку в Україні з метою розв'язання актуальних проблем державного управління, адміністрування, територіальних громад та їх жителів потребує модернізації системи публічного управління та формування нових підходів до застосування політики

цифрової інклюзії. Теорія інклюзивного розвитку є логічним, еволюційно зумовленим сьогодні науковим продуктом, який інтегрує цілу низку теорій територіального розвитку, яка виникла в результаті синтезу різноманітних економічних, соціальних, екологічних і політичних теорій та поєднує ідеї теорій економічного та сталого розвитку і теорій соціального добробуту [12, с. 136]. Так простежується взаємозв'язок теорії інклюзивного місцевого розвитку: з теоріями суспільного добробуту стосовно розвитку проблематики подолання нерівності й бідності та розподілу суспільного багатства; з просторовими теоріями і теоріями розміщення в частині формування місцевих і регіональних інклюзивних ринків; з теоріями економічного зростання, кумулятивними теоріями відносно осмислення співвідношення економічного зростання і добробуту населення, а також створення інклюзивних інновацій; з інституціональними теоріями в аспекті діяльності інклюзивних та екстрактивних інститутів як важелів місцевого розвитку тощо [13, с. 46].

Висновки та пропозиції. Важлива роль цифрової інклюзії полягає у забезпеченні розвитку на рівні місцевого самоврядування в Україні, з акцентуванням уваги на тому, що ці дії дадуть змогу наблизити надання послуг до людини (споживача), зробити їх більш зручними та доступними. Завдання органів публічної влади та органів місцевого самоврядування полягає у створенні відповідних умов для розвитку і впровадження цифрових технологій, за допомогою яких можна формувати відповідне інклюзивне середовище, а саме: стимулювання електронного урядування; створення цифрової інфраструктури; розвиток цифрової грамотності, навичок та компетентностей, цифрової участі; розвиток цифрової економіки та впровадження концепції цифрових робочих місць. Відповідно, це має сприяти створенню нових робочих місць, використанню та розширенню номенклатури і доступності цифрових сервісів та послуг, онлайн-освіти для підвищення кваліфікації і отримання нових знань з метою покращення професійних можливостей,

кар'єрного зростання та самозайнятості тощо. Дієвий механізм цифрової інклюзії територіальних громад для забезпечення широкого доступу до сервісів та послуг, що включає: доступний, надійний ширококоштовий інтернет-сервіс; наявність пристроїв з підтримкою інтернету, які відповідають потребам користувачів; доступ до навчання цифровій грамотності; якісна технічна підтримка; доступні додатки та онлайн-контент, розроблені для забезпечення і заохочення самодостатності, участі та співпраці, з метою підвищення ефективності діяльності, економічного зростання, рівня зайнятості та покращення якості життя громадян, зокрема вразливих категорій населення. Впровадження Стратегії сталого розвитку України до 2030 р. в частині забезпечення відповідного рівня цифрового та інклюзивного місцевого розвитку наблизить Україну та територіальні громади до підвищення якості життя різних груп населення (також і в умовах карантинних обмежень і наслідків пандемії COVID-19). Органи місцевого самоврядування та публічної влади відіграють важливу роль у формуванні засад інклюзивного розвитку на рівні територіальних громад, оскільки мають важелі впливу шляхом реалізації низки публічних та адміністративних функцій. Загалом слід зазначити, що в Україні створюються сприятливі умови для розвитку цифрової інклюзії, однак є певні диспропорції у їх доступності. Таким чином, цифрове врядування і цифрова демократія дозволяють істотно розширити канали взаємодії державного сектору з територіальними громадами та окремими громадянами, підвищити якість цієї взаємодії, підвищити рівень відкритості, прозорості, підзвітності та протидії корупції. А відповідно, використання комунікаційних технологій дозволяють широко використовувати потенціал електронного урядування для розвитку територій та формування відкритої взаємодії між місцевим самоврядуванням, публічною владою і громадськістю на засадах цифрової інклюзії.

Список використаної літератури:

1. Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія,

- механізми впровадження : [монографія]. Київ : НІСД, 2001. 242 с.
2. Shevchenko O. Development of the national economic system: architecture and inclusive issues. New trends in the economic systems management in the context of modern global challenges: collective monograph. VUZF University of Finance, Business and Entrepreneurship. Sofia, 2020. 309 p.
 3. Zarubei V., Kuymbida V., Kozhyna A., Vdovichena L., Varenia N. Modeling and Technology of Public Administration of Socio-Economic Security for Digitalization. *International Journal of Management (IJM)*. 2020. Is. 11 (3). P. 143–154.
 4. Стратегічний потенціал державного та територіального розвитку : Матеріали III міжнародної науково-практичної конференції (м. Маріуполь, 9–10 жовтня 2019 р.). Маріуполь ; Кривий Ріг : Вид. Р. А. Козлов, 2019. 405 с. URL: <https://dsum.edu.ua/storage/documents/konf/Konferentsiya-2019-1.pdf> (Дата звернення 02.11.2021).
 5. Мохова Ю.Л. Розвиток електронного урядування України в умовах цифрових перетворень: монографія. Київ : ВД «Освіта України», 2021. 434 с.
 6. Детермінанти розвитку публічного управління та адміністрування в Україні: монографія / за заг. ред. Н. С. Орлової. Харків : Право, 2020. 264 с.
 7. Kolupaieva I., Shevchenko O. Justification of scenarios of state regulatory policy of Ukraine. *Proceedings of the International conference of Innovation in Science and Education*, March 20–22, 2019, Prague Czech Republic.
 8. Шевченко О.О. Еволюція господарської системи: методологія аналізу у світовій економічній думці (кінець XIX – початок ХХІ ст.): монографія. Київ: «Центр учбової літератури», 2017. 304 с. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Shevchenko_Olena/Metodolohiia_doslidzhennia_evoliutsii_hospodarskoi_systemy_u_svitovii_ekonomichnii_dumtsi_kinets_KhI.pdf? (Дата звернення 23.10.2021).
 9. Шевченко О.О., Кершев В.А., Лашина І.С. Концепція соціального захисту населення: парадигмальні засади змін. *Вчені записки Таврійського нац. ун-ту імені В.І. Вернадського. Серія «Економіка і управління»*. 2020. Том 31 (70). № 4. С. 57–62. URL: http://www.econ.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/31_70_4/31_70_4_2.pdf (Дата звернення 05.11.2021).
 10. Гриценко А. Реконструктивний економічний розвиток, зміст, основні напрями і вектор соціальної справедливості. *Економічна теорія*. 2016. № 4. С. 5–19.
 11. Кожина А.В. Теорії інклюзивного місцевого розвитку та її взаємозв'язок з теоріями територіального розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. №22/2018. С. 102–109. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/22_2018/19.pdf (Дата звернення 29.10.2021).
 12. Кожина А.В. Публічне управління інклюзивним місцевим розвитком: теорія, методологія, практика: монографія. Кам'янець-Подільський: ТОВ «Друкарня "Рута"», 2020. 452 с. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/135/files/f27480ac-6844-4b51-aa1a-a08ef9d9a787.pdf> (Дата звернення 24.10.2021).
 13. Власенко Ю.Г., Кожина А.В. Формування інклюзивного місцевого розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 19–20. С. 46–51.

Shevchenko O., Butov D., Leontiev A. Modernization of the public governance system in the conditions of decentralization of power: issues of digital and inclusive local development

The article presents the solution of the current scientific problem of improving the mechanism of modernization of the public administration system in the conditions of decentralization of power; the theoretical and methodological bases of state policy in the field of public administration and governance, theoretical aspects of public management of economic development and development of territorial communities, theoretical and methodological approaches to inclusive development and digital inclusion are analyzed; the key role of local authorities in shaping the foundations of inclusive digital development; the consideration of the process of realization and development of e-government in the conditions of information society is substantiated, which allowed to investigate the conceptual principles of e-government in Ukraine; revealed the features of the institutional mechanism for e-government in Ukraine at the present stage of development made it possible to identify key factors influencing it; It is proved that the introduction of the concept and corresponding model of digital and inclusive local development in Ukraine in

order to solve current problems of public administration, administration, development of territorial communities requires modernization of public administration and administration, formation of new approaches to digital inclusion policy; scientific approaches to the analysis of the issue of developing a mechanism for modernization of the public administration system on the basis of digital inclusion are analyzed; the construction and analysis of a modernized national model with a differentiated strategy of the national economic system and its management component, based on the principle of inclusive growth (ie the choice of alternatives for economic development based on national goals to overcome inequality and improve quality of life); the application of the mechanism of modernization of the system of public administration and administration of inclusive local development in Ukraine is proposed, which is aimed at achieving the goals and objectives at the appropriate levels of public administration and local self-government on the basis of digital inclusion.

Key words: regional governance, local self-government, digital transformations, e-government, digital inclusion.

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 351.77

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2021.4.16>

А. В. Крижевський

кандидат історичних наук,
асистент кафедри теорії та історії права та держави,
молодший науковий співробітник держбюджетної теми № 19БФ042-01М
«Соціально-правові засади збереження
та розвитку трудового потенціалу України»
Інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

О. О. Крижевська

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри нотаріального, виконавчого процесу та адвокатури,
прокуратури, судоустрою,
молодший науковий співробітник держбюджетної теми № 19БФ042-01М
«Соціально-правові засади збереження
та розвитку трудового потенціалу України»
Інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ЯК КОМПОНЕНТА ЗБЕРЕЖЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ УКРАЇНИ¹

Стаття присвячена актуальним питанням вдосконалення медичної компоненти збереження трудового потенціалу України. Метою статті є дослідження механізмів функціонування державної політики у сфері охорони здоров'я, виявлення наявних проблем та окреслення шляхів їх розв'язання. Методологічною основою дослідження стали загальнонаукові й спеціально-правові методи пізнання, а саме: метод класифікації, моделювання, конкретно-статистичний, системно-структурний, порівняльно-правовий, формально-юридичний, діалектичний та інші методи наукового аналізу відповідно до предмета дослідження. У статті стверджується, що основними компонентами, які характеризують стан розвитку трудового потенціалу, є демографічний, медичний, освітньо-професійний. Доведено, що в умовах демографічної кризи для збереження та розвитку трудового потенціалу України дедалі більшого значення набуває медична компонента. Обґрунтовано тезу, що гальмівним елементом у створенні належного рівня охорони здоров'я є низький темп розвитку лікарень та амбулаторно-поліклінічних установ. Зазначено, що для поліпшення здоров'я працездатного населення заходам, спрямованим на попередження та профілактику виникнення різних захворювань, чиновникам варто приділити значно більше уваги, оскільки профілактика є найефективнішим способом збереження здоров'я. Аргументовано важливість вироблення сучасних галузевих стандартів надання медичної допомоги, що сприятиме встановленню чітких

¹ Наукове дослідження проведено в рамках держбюджетної теми № 19БФ042-01М «Соціально-правові засади збереження та розвитку трудового потенціалу України»

обсягів і методів лікування того чи іншого захворювання, обов'язків медичних працівників у процесі надання медичної допомоги. Проаналізовано проблеми кадрового забезпечення галузі, а відсутність стратегічних документів щодо підготовки медичних працівників і недосконалі посадові інструкції для керівного персоналу некомерційних закладів охорони здоров'я визначено основними проблемами кадрової політики у сфері охорони здоров'я. Обґрунтовано важливість приведення національного законодавства з охорони здоров'я у відповідність до законодавства Європейського Союзу.

Ключові слова: трудовий потенціал, тривалість життя, медична реформа, охорона здоров'я, політика у сфері охорони здоров'я, нормативно-правовий акт, законодавство.

Постановка проблеми. Сучасний стан трудового потенціалу України свідчить про недостатню системність заходів держави, що спрямовуються на його якісне збереження та відтворення. Збереження та зміцнення трудового потенціалу полягає в подоланні причин його руйнування, запобіганні виникненню загроз для його розвитку й стабілізації його позитивних кількісно-якісних характеристик. Пошук шляхів удосконалення державної політики у сфері охорони здоров'я як компоненти збереження та розвитку трудового потенціалу України зумовлює необхідність розробки науково обґрунтованої системи заходів органів влади в здійсненні правового й організаційного регулювання у сфері надання медичної допомоги, збереження та зміцнення здоров'я населення та визначає актуальність теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблем збереження та розвитку трудового потенціалу завжди було актуальним для вітчизняних і зарубіжних вчених. На окрему увагу заслуговують праці І. Андрейцевої [1], М. Білинської, Г. Дуди [2], Л. Лісогор [3], В. Нестеренко, Я. Радиш, В. Руденко [5], Т. Савіна [5] та інших. Однак, незважаючи на вагомість для теорії та практики отриманих результатів, залишаються не досить викладеними питання щодо удосконалення державної політики у сфері охорони здоров'я як компоненти збереження та розвитку трудового потенціалу України. У такому контексті особливо важливе місце належить медичній складовій частині розвитку трудового потенціалу, посилення значущості якої для покращення якісних характеристик трудового потенціалу натепер набуло стратегічного характеру.

Автори статті ставлять за **мету** дослідити механізми функціонування державної політики у сфері охорони здоров'я,

виявити наявні проблеми й окреслити шляхи їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу.

Одними з основних компонентів, які характеризують стан розвитку трудового потенціалу, є демографічний, медичний, освітньо-професійний. Демографічні чинники, що впливають на розвиток трудового потенціалу, проявляються через ряд кількісних показників: чисельність населення, рівень смертності й народжуваності, статеві-віковий склад населення, середня тривалість життя населення та інші. Проблеми відтворення трудового потенціалу криються у звуженні демографічного базису відтворення населення, збереженні високого рівня смертності людей працездатного віку, зниженні рівня очікуваної тривалості життя, зростанні рівня захворюваності.

Динаміка природного руху населення в Україні негативна, оскільки кількість народжених зменшується, а померлих – збільшується, що призводить до природного скорочення населення. Так, коефіцієнт народжуваності у 2017 році становив 8,6%, а у 2020 році – 7,8%. Відповідно, кількість померлих за вказані роки становить 13,6% і 15,9% відповідно [6].

За рівнем народжуваності Україна посідає 190 місце серед 226 країн світу, (10,1%), відстаючи від більшості країн Європейського союзу, своїх географічних сусідів й країн пострадянського простору, а за рівнем смертності займає «чільне місце».

За останнє десятиліття тривалість життя в нашій країні зросла, однак все ще лишається найнижчою в Європі. Крім того, в Україні різниця в тривалості життя чоловіків і жінок найбільша в Європі (жінки тепер живуть у середньому 77 років, чоловіки – 66,9), що знову ж таки викликає постійний дисбаланс на

ринку праці. Окрім того, показник тривалості життя дуже інерційний і змінюється повільно, а тому говорити про принципове збільшення тривалості життя в країні з огляду на статистичні дані за останні роки не варто.

Середня очікувана тривалість життя при народженні становить 71,9 року, зокрема жінок – 76,8 року, а чоловіків – 67 років, що відповідає 109 місцю в міжнародному рейтингу серед 189 країн світу. Таким чином, Україна є «сусідкою» в рейтингу очікуваної тривалості життя таких країн, як Ірак, Монголія, Болівія та Індонезія [1, с. 303].

Так, у дослідженні Н. Левчук наводяться переконливі факти, що основні втрати тривалості життя в Україні припадають на людей працездатного віку. Зокрема, зі 100 тис. осіб віком 20–64 роки у 2013 році не доживали до 65 років 39,7% в Україні, 25,2% – у Польщі, 10,5% – у Швеції. Нині ситуація суттєво не покращилась. Усе це призводить до зменшення обсягів сукупної пропозиції робочої сили на ринку праці [7, с. 57].

Загалом для покращення якості демографічної компоненти трудового потенціалу країни необхідні розроблені державою плани заходів щодо зниження рівня смертності населення працездатного віку, зменшення рівня захворюваності населення, програми профілактики поширених хвороб [3, с. 28]. У період пандемії коронавірусної хвороби (COVID-19) пріоритетного значення набувають проблеми покращення якості інфраструктури закладів охорони здоров'я, забезпечення належних санітарно-гігієнічних умов праці, пропагування здорового способу життя, подовження періоду активного трудового життя людей передпенсійного віку.

Незважаючи на значущість демографічних показників для розвитку трудового потенціалу, позитивно вплинути на них швидко вкрай складно, а їх поліпшення – це процес рутинний і довготривалий. Тому в умовах демографічної кризи для збереження та розвитку трудового потенціалу України дедалі більшого значення набуває медична компонента, яка визначає середню тривалість життя, рівень захворюваності. Саме здоров'я

як невід'ємне право людини, неодмінна складова частина благополуччя є інтегральним показником успішності розвитку суспільства.

За визначенням Всесвітньої організації охорони здоров'я (далі – ВООЗ), основними факторами, що формують здоров'я людини, є: спосіб життя ($\approx 50\text{--}55\%$); стан довкілля ($\approx 20\%$); спадковість ($\approx 20\%$) і стан системи охорони здоров'я ($\approx 10\%$). Спосіб життя та спадковість – показники, вплинути на які вкрай складно. Проте на систему охорони здоров'я державна політика впливає безпосередньо. Поліпшення якості надання медичних послуг однозначно сприятиме підвищенню середньої тривалості життя, середньої очікуваної тривалості життя та решти показників. Від ефективності функціонування системи охорони здоров'я залежить якість трудового потенціалу будь-якої країни, її економічний, науковий, культурний, оборонний потенціал. Здоров'я населення прямо впливає на кількісні та якісні показники ефективного використання трудового потенціалу, а сфера охорони здоров'я відіграє важливу роль у процесі його відтворення. Адже повністю реалізувати свій потенціал може тільки здорова людина, яка на належному рівні працює та відпочиває, має змогу раціонально харчуватися.

Збереження трудового потенціалу й відтворення населення країни забезпечується шляхом високого рівня охорони здоров'я, стимулювання народжуваності, зниження рівня захворюваності, подовження періоду працездатності. Це зумовлює необхідність аналізу медичної складової частини формування трудового потенціалу, яка проявляється через стан охорони здоров'я населення та показники його психофізіологічного розвитку.

Розвиток трудового потенціалу країни та його психофізичний стан знаходиться в прямій залежності від стану здоров'я населення. Звідси основними показниками медичної компоненти збереження та розвитку трудового потенціалу України є кількість лікарів і середнього медичного персоналу (на кількість населення), кількість закладів охорони здоров'я, рівень захворюваності за класами

хвороб, кількість людей з інвалідністю тощо. Таким чином, економіка й соціальна політика повинні бути спрямовані на створення умов для покращення психофізичного розвитку населення через всебічний розвиток фізично й духовно здорового населення [8, с. 14].

Останні дослідження показують, що кількість лікарів на 100 тис. населення зменшилась на 3,9 тис., середнього медичного персоналу – на 12 тис. Відповідно, за цей проміжок часу кількість лікарняних закладів скоротилась на 0,5 тис., а кількість лікарняних ліжок – на 14,9 тис. (без урахування розгортання додаткових ліжок у ході протидії поширенню коронавірусної хвороби). Також стрімко зменшується кількість лікарняних амбулаторно-поліклінічних закладів у зв'язку з проведенням медичної реформи в Україні [1, с. 305].

Зі зростанням запитів населення щодо обсягів медичного обслуговування зростають вимоги до його якості й безпеки. Системи охорони здоров'я стикаються з дефіцитом фінансових ресурсів, кадровими й іншими проблемами, що вимагає перегляду політики, пошуку нових стратегій розвитку, вдосконалення її структури й функціонування.

Гальмівним елементом у створенні належного рівня охорони здоров'я є низький темп розвитку лікарень та амбулаторно-поліклінічних установ. Незадовільна якість інфраструктури охорони здоров'я негативним чином впливає на формування збереження та розвитку трудового потенціалу країни. Навантаження на лікаря первинної допомоги в сільській місцевості подекуди сягає декілька тисяч пацієнтів [2, с. 61]. Наслідком цього є обмежений доступ жителів сільської місцевості до якісних медичних послуг, що зумовлює вищий рівень смертності в селах. Особливо загрозливою стала ситуація, пов'язана з неготовністю неререформованої системи охорони здоров'я до викликів, зумовлених впливом пандемії коронавірусу.

Переймаючи досвід країн-членів Європейського Союзу з розподілу управлінських повноважень між генеральним директором, який займається основними адміністративними й господарськими питаннями, і медичним директором, відпо-

відальним за медичні питання, Міністерство охорони здоров'я (далі – МОЗ) України видало Наказ № 1977 від 31 жовтня 2018 року [9, с. 52], в якому розділило функції директора й медичного директора. Від рівня компетентності керівників медичних закладів прямо залежить не тільки ефективність роботи установи, але і якість надання медичних послуг у ній. І доки медична реформа не отримала свого остаточного вигляду, державі необхідно такому питанню приділити увагу, щоб позитивні зрушення від нововведень не обернулись катастрофою, коли керівники використовують кошти від Національної служби здоров'я України не за призначенням, а на встановлення лише собі завищених розмірів окладів. У зв'язку із цим актуальності набуває питання підготовки й підвищення кваліфікації медичних працівників – адміністраторів та управлінців.

Як обґрунтовано зазначає Т. Савіна, для вдосконалення підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації медичних та управлінських працівників необхідно внести зміни й доповнення до чинної нормативно-правової бази [5, с. 124]. Насамперед для вдосконалення нормативного забезпечення кадрової політики в галузі охорони здоров'я варто прийняти Концепцію розвитку кадрової політики у сфері охорони здоров'я [5, с. 123].

Подібні тенденції набувають загрозливого характеру. Основною причиною скрутного становища у сфері охорони здоров'я є недофінансування та неефективне використання коштів. Ресурси, що виділяються на медичну галузь в Україні, значно нижчі, ніж у країнах Європейського Союзу, і їх недостатньо для якісного розвитку охорони здоров'я.

Іншою важливою прогалиною в системі охорони здоров'я є недосконалість стандартів надання лікарської допомоги. Найбільш якісні стандарти, які розроблено з використанням сучасних міжнародних вимог стандартизації, сприяють упродовженню нових технологій, виконують навчальні функції, і їх доцільно адаптувати для використання у вітчизняній охороні здоров'я. Затвердження стандартів надання медичної допомоги сприятиме встановленню чітких обсягів і методів

лікування того чи іншого захворювання, обов'язків медичних працівників у процесі надання медичної допомоги, захисту їх від безпідставних звинувачень або ж притягнення до відповідальності за порушення чи халатність, а врешті-решт – збереженню трудового потенціалу країни.

Про приведення українських стандартів у відповідність з аналогічними європейськими зразками йдеться давно. Однак, як показала ситуація з наказом МОЗ № 590 від 28 лютого 2020 року [9, с. 50], вирішення такого завдання – справа дуже складна й вимагає комплексного підходу. Запровадження державних стандартів надання медичної допомоги неможливе без наукового обґрунтування методології їх розробки й перегляду на основі використання об'єктивних критеріїв оцінювання медичних технологій. Відбір видів і схем діагностики, лікування, реабілітації та профілактики захворювань та їх включення до державних стандартів доцільно здійснювати шляхом зіставлення рівня якості даних різних джерел науково-медичної інформації з урахуванням ступеня наукової доказовості результатів досліджень [10, с. 226].

Тут варто зазначити, що державна політика у сфері охорони здоров'я в Україні переважно сконцентрована на лікуванні різних недуг, тоді як у розвинутих країнах дедалі яскравіше відчуються спроби урядів і громадських організацій превентивними заходами зменшити захворюваність і підвищити загальний рівень здоров'я нації. Уважаємо, що для поліпшення здоров'я працездатного населення заходів, які спрямовані на попередження та профілактику виникнення різних захворювань, чиновникам варто приділити значно більше уваги, оскільки профілактика є найефективнішим способом збереження здоров'я.

Прийняті загальнодержавні програми й затверджені на урядовому рівні комплексні заходи, спрямовані на превентивну й профілактичну систему охорони здоров'я населення, пропаганду формування в населення власних мотиваційних чинників щодо здорового способу життя та безпеки життєдіяльності, не мають достатнього фінансування, тому

ефективність їх реалізації надзвичайно низька. В Україні на профілактику виділяється лише 2% витрат на медико-санітарну допомогу. Однак варто зазначити, що профілактика має великий оздоровчий потенціал, а на рівні всього населення є найстійкішою стратегією в довгостроковій перспективі, ефективним засобом розв'язання проблем, пов'язаних із цілою низкою соціально значущих і соціально небезпечних хвороб.

Окрім того, такий підхід дозволить розв'язати ще дві проблеми. Він сприятиме зменшенню фінансового навантаження на систему охорони здоров'я та підвищенню конкурентоспроможності працівників на ринку праці.

Висновки і пропозиції. Таким чином, стратегічними цілями державної політики України у сфері охорони здоров'я повинні стати: зниження захворюваності й передчасної смертності різних груп населення; подовження середньої тривалості життя людини за збереження достатньої його якості; подовження трудового довголіття та соціальної активності людини; радикальне вдосконалення системи медичної профілактики захворювань та їх ускладнень, а також реабілітації осіб, які втратили здоров'я. З огляду на вищезазначене реформувати й оптимізувати державну політику України в галузі охорони здоров'я слід у таких напрямках: приведення національного законодавства з охорони здоров'я у відповідність до законодавства Європейського Союзу; визначення та законодавче закріплення обсягу гарантованих державних зобов'язань щодо безоплатної медичної допомоги; перехід на багатоканальну систему фінансування медичної галузі; впровадження загальнообов'язкового медичного страхування; підтримка фінансово фундаментальних і прикладних наукових досліджень у галузі охорони здоров'я; підвищення вимог до підготовки наукових кадрів, забезпечення раціонального використання науково-інформаційних ресурсів у галузі охорони здоров'я.

Список використаної літератури:

1. Андрейцева І. Трудовий потенціал України: сучасний стан і перспективи роз-

- витку. *Інфраструктура ринку: Електронний науково-практичний журнал*. 2019. Вип. 32. С. 299–310.
2. Дуда Г. Формування, використання та розвиток трудового потенціалу сільськогосподарських підприємств в системі інноваційної економіки : дис. ... кан. ек. наук : 08.00.04 ; Подільський державний аграрно-технічний університет. Кам'янець-Подільський, 2018. 23 с.
 3. Лісогор Л., Нестеренко В. Формування та реалізація трудового потенціалу регіонів та громад як основа забезпечення їх сталого розвитку. *Економіка і організація управління*. 2020. № 2(38). С. 20–30. DOI: <https://doi.org/10.31558/2307-2318.2020.2.2>
 4. Руденко В. Сучасний стан фінансового забезпечення охорони здоров'я в Україні. *Економіка і суспільство*. 2018. Вип. 19. С. 1129–1137. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2018-19-170>
 5. Савіна Т. Нормативно-правове регулювання кадрової політики системи охорони здоров'я в Україні. *Політичні та правові аспекти державного управління*. 2017. № 1. С. 120–128.
 6. Загальні коефіцієнти природного руху населення за типом місцевості по регіонах у 2020 році. *Державна служба статистики України* : вебсайт. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/menu/menu_u/ds.htm
 7. Левчук Н. Здоров'я і тривалість життя у контексті формувань передумов інноваційної зайнятості. *Демографія та соціальна економіка*. 2017. № 1(29). С. 54–65.
 8. Козар В. Методичні основи дослідження формування та використання трудового потенціалу регіону. *Сучасні питання економіки і права*. 2012. Вип. 1. С. 13–17.
 9. Крижевський А. Актуальні питання вдосконалення законодавства України у сфері охорони здоров'я. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2021. № 117. С. 49–53. DOI: <https://doi.org/10.17721/1728-2195/2021/2.117-9>
 10. Державна політика у сфері охорони здоров'я : колективна монографія : у 2 ч. / кол. авт. ; упоряд. проф. Я. Радиш ; передм. та заг. ред. проф. М. Білинської, проф. Я. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.

Kryzhevsky A., Kryzhevskaya O. Improvement of state policy in the field of healthcare as a component of conservation and development of labor potential of Ukraine

The article is devoted to topical issues of improving the medical component of preserving the labor potential of Ukraine. The purpose of the article is to study the mechanisms of state policy in the field of health care, identify existing problems and outline ways to solve them.

The methodological basis of the study were general scientific and special legal methods of cognition, namely: method of classification, modeling, specific statistical, system-structural, comparative law, formal legal, dialectical and other methods of scientific analysis according to the subject of research. The article states that the main components that characterize the state of development of labor potential are demographic, medical, educational and professional. It is proved that in the conditions of demographic crisis for preservation and development of labor potential of Ukraine the medical component becomes more and more important. The thesis is substantiated that the slow element in the creation of an appropriate level of health care is the low rate of development of hospitals and outpatient clinics. It is noted that in order to improve the health of the working population, measures aimed at preventing and preventing the occurrence of various diseases, officials should pay much more attention, as prevention is the most effective way to maintain good health. The importance of developing modern industry standards of medical care is argued, which will contribute to the establishment of clear scope and methods of treatment of a disease, the responsibilities of medical workers in the process of medical care.

The staffing problems of the industry have been analyzed, and the lack of strategic documents on the training of health workers and imperfect job descriptions for the management of non-profit health care institutions have identified the main problems of personnel policy in the field of health care. The importance of bringing national health legislation in line with European Union legislation is substantiated.

Key words: labor potential, life expectancy, medical reform, health care, health policy, normative-legal act, legislation.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 354.336.025

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2021.4.17>

Т. Л. Шестаковська

доктор наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій
Національного університету «Чернігівська політехніка»

Т. С. Яровой

к.н.держ.упр., доцент, доцент кафедри публічного адміністрування, ПрАТ «ВНЗ
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»

СТРАТЕГІЧНІ ВЕКТОРИ МЕХАНІЗМУ ПРОТИДІЇ ТІНЬОВІЙ ЕКОНОМІЦІ В УКРАЇНІ

Представлено стратегічне планування, як важливий етап функціонування механізму реалізації державної політики протидії тіньовій економіці. Для формування механізму реалізації державної політики протидії тіньовій економіці необхідно враховувати сукупність вихідних даних: результати аналізу сучасного стану і тенденцій соціально-економічної ситуації на вітчизняному та міжнародному ринках; результати аналізу стану і динаміки рівня тіньової економіки в Україні та її складових; мету та завдання механізму реалізації державної політики протидії тіньовій економіці в Україні; інші вихідні дані. Встановлено, що обов'язковим є формування відповідних стратегічних документів, які визначають напрями протидії тіньовій економіці та механізм реалізації державної політики протидії тіньовій економіці. Доведено, що Стратегія протидії тіньовій економіці повинна стати ефективним інструментом, дія якого відображена в нормативних документах щодо забезпечення соціально-економічного розвитку держави та яка трансформується у конкретні плани та програми щодо зниження рівня тіньової економіки. Встановлено, що Стратегія повинна бути, головним чином, орієнтована на протидію реальним та потенційним загрозам зростанню рівня тіньової економіки й охоплювати всі функціональні обов'язки органів державної влади щодо протидії тіньовій економіці. До основних пріоритетних напрямів ефективного формування та реалізації Стратегії протидії тіньовій економіці необхідно віднести: формування прозорих та доступних механізмів кредитування суб'єктів господарювання; удосконалення фінансових стимулів до розширення використання інноваційно-інвестиційних банківських ресурсів; активізація дієвих механізмів розвитку реального та легального сектору економіки; урегульованість питань повноти та своєчасності проведення соціальних платежів; проведення індексації заробітної плати та контролю за цим процесом; нейтралізація платіжної кризи; активізація інноваційно-інвестиційних процесів; підвищення рівня кваліфікації управлінського персоналу суб'єктів господарювання; організація науково-методичної підтримки розробки та реалізації бізнес-планів та інноваційно-інвестиційних проектів; реформування нормативно-правової бази щодо управління діяльністю суб'єктів господарювання у напрямку нейтралізації можливостей розвитку тіньової економіки; налагодження механізмів боротьби з корупцією; урегульованість питань щодо понесення відповідальності за незаконні та протиправні дії, які сприяють розвитку тіньової економіки.

Ключові слова: державна політика, механізми, детінізація, тіньова економіка, стратегічні орієнтири, стратегія.

Постановка проблеми. Основу будь-якої державної політики складають стратегічні орієнтири, які повинні закріплюватися відповідними інституційними структурами. Враховуючі основні вимоги сучасності щодо соціально-економічного розвитку України, доцільною є розробка стратегії протидії тіньовій економіці. Базуючись на поглядах науковців, під стратегією протидії тіньовій економіці слід розуміти комплекс найбільш значущих рішень, орієнтованих на забезпечення відповідного рівня тіньової економіки у контексті реалізації відповідних державних програм. Тобто, стратегія протидії тіньовій економіці є довгостроковим прогнозом комплексного розв'язання проблеми збалансованого, з урахуванням соціально-економічних аспектів, розвитку економіки та поліпшення загального стану суспільства. У рамках такого стратегічного документа відпрацьовуються ключові напрями структурної трансформації економічних відносин, які враховують імперативи збалансованого розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Найвагоміший внесок у розробку державної політики детінізації національної економіки здійснено такими зарубіжними вченими, як Дж. Гросман, Ф. Бретт, Дж. Модінгер, Т. Рейтер, Р. Седдіг, Дж. Робінсон, К. Коттке, Дж. Жданович та іншими. Теоретичні та методологічні аспекти розробки державної політики детінізації національної економіки містяться в працях вітчизняних учених, зокрема таких як: О. Барановський, В. Бодров, З. Варналій, Л. Воронова, Н. Гончарук, С. Гуржій, О. Дяченко, В. Некрасов, Г. Рябцев, С. Синяньський та інших.

Постановка завдання. Водночас узагальнення досягнень сучасної управлінської думки засвідчує, що залишається низка проблем, яка не отримала належного висвітлення та розв'язання. Завдання полягає у визначенні тих засобів і важелів, перш за все організаційно-економічного характеру, які б впливали на ефективність державної політики протидії розвитку тіньової економіки. Метою статті є обґрунтування теоретико-методичних засад і розробка практичних рекомендацій щодо формування стратегії протидії тіньовій економіці в Україні.

Виклад основного матеріалу. Стратегія протидії тіньовій економіці в Україні має стати базовим документом стратегічного планування у напрямку соціально-економічного розвитку країни і визначає комплекс взаємопов'язаних пріоритетів, цілей, завдань та заходів. Базовою метою стратегії є визначення моделі дій і засобів системи протидії тіньовій економіці та розробка основних напрямів, форм, методів та інструментів досягнення стратегічних цілей. Для реалізації поставленої мети необхідно виконати комплекс завдань: визначити основні параметри рівня тіньової економіки в Україні; ідентифікувати пріоритети державної політики щодо цілей протидії розвитку тіньової економіки; обґрунтувати шляхи і способи досягнення завдань державної політики щодо нейтралізації деструктивного впливу тіньової економіки; сформулювати комплекс заходів, що забезпечують досягнення визначених цілей і завдань; визначити необхідні ресурси для реалізації визначених завдань, а також умов і чинників, що забезпечують найбільшу ефективність їх використання; забезпечити ефективну організацію моніторингу реалізації документів стратегічного планування в забезпеченні механізму реалізації державної політики протидії тіньовій економіці [1].

З огляду на вищевикладене, стратегічне планування у сфері протидії тіньовій економіці – це, перш за все, планування завдань державної політики протидії тіньовій економіці відповідно до чинного законодавства. У свою чергу, результати та наслідки реалізації такого планування здійснюють значний вплив на процес реалізації державної політики. Стратегічне планування у сфері протидії тіньовій економіці здійснюється для забезпечення цілеспрямованої, скоординованої та ефективної діяльності органів державної влади, які забезпечують процес управління процесом протидії розвитку тіньової економіки в Україні. Відповідно до чинного законодавства, органи державної влади повинні модернізувати інструменти механізму реалізації політики протидії тіньовій економіці у конкретні заходи щодо реалізації визначених стратегічних пріоритетів.

Отже, реалізація розроблених в процесі стратегічного планування і затверджених

відповідним порядком заходів, повинно забезпечувати ефективне та своєчасне реагування на загрози, які виникають у процесі розвитку тіньової економіки, готовність механізму реалізації державної політики протидії тіньовій економіці до виконання покладених на нього завдань та функцій. Для формування механізму реалізації державної політики протидії тіньовій економіці необхідно враховувати сукупність вихідних даних: результати аналізу сучасного стану і тенденцій соціально-економічної ситуації на вітчизняному та міжнародному ринках; результати аналізу стану і динаміки рівня тіньової економіки в Україні та її складових; мету та завдання механізму реалізації державної політики протидії тіньовій економіці в Україні; інші вихідні дані.

На нашу думку, до важливих заходів стратегічного планування механізму реалізації державної політики протидії тіньовій економіці в Україні варто віднести: 1) визначення засад державної політики протидії тіньовій економіці в Україні; 2) визначення напрямів уникнення деструктивних проявів розвитку тіньової економіки; 3) розробка та реалізація важелів державної політики протидії тіньовій економіці; 4) ідентифікація органів державної влади, функціонування яких повинно забезпечувати реалізацію державної політики протидії тіньовій економіці; 5) розробка та впровадження державних механізмів протидії тіньовій економіці; 6) планування необхідних обсягів та джерел фінансування механізму реалізації державної політики протидії тіньовій економіці.

Реалізація запропонованого комплексу стратегічних заходів повинна забезпечувати адекватне реагування на реальні й потенційні загрози, які виникають у процесі розвитку тіньової економіки та готовність механізму реалізації державної політики до виконання покладених та нього завдань та функцій. Варто зазначити, що стратегічне планування обов'язково повинно передбачати розрахунки фінансового забезпечення механізму реалізації державної політики протидії тіньовій економіці з урахуванням функціональних особливостей, які покладені на суб'єктів такого механізму згідно чинного законодавства [2-3].

Отже, стратегічне планування, як важливий етап у функціонуванні механізму реалізації державної політики протидії тіньовій економіці полягає у розробці стратегічних рішень організуючого, орієнтуючого та об'єднуючого характеру, які спрямовані на досягнення головної мети, що, у свою чергу, вимагає забезпечення збалансованості всіх складових частин, які пропонуємо об'єднати у три параметри: організаційно-функціональні, адміністративно-управлінські, ресурсні (рис. 1).

Результатами вдалого поєднання таких параметрів у державній політиці протидії тіньовій економіці можуть бути заходи направлені на посилення дії стимулюючої функції механізму протидії тіньовій економіці. Додаткові стимули представляють собою ті зміни в інтересах окремих суб'єктів економіки, що створюються в результаті функціонування соціально-економічної системи та наповнення державного

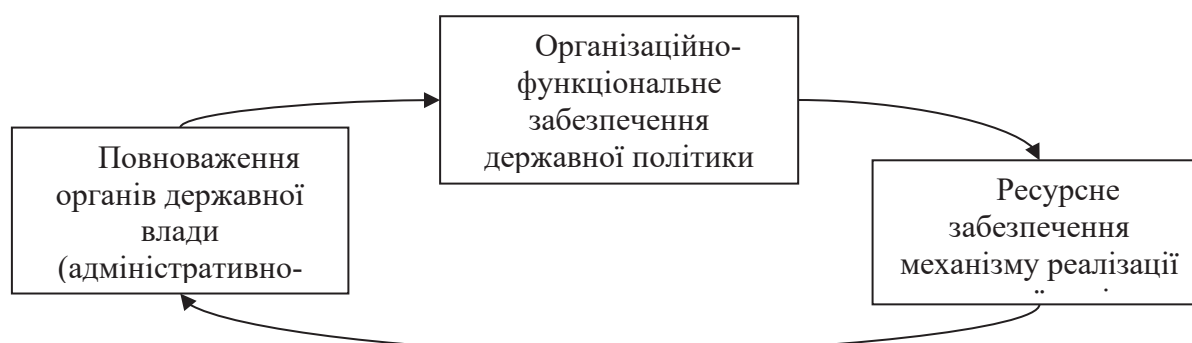


Рис. 1. Параметри збалансованості стратегічного планування державної політики протидії тіньовій економіці

*Джерело: розроблено авторами

бюджету, зокрема. Класифікувати стимули ефективної реалізації механізму протидії тіньовій економіці доцільно на: податкові, тарифні (митні), штрафні, позикові та перерозподільчі. Розглянемо детальніше сутність кожного виду.

1. Податкові стимули проявляються шляхом варіювання тих чи інших елементів податкової системи. Змінюючи відповідні параметри того чи іншого елемента, держава формує необхідні умови для суб'єктів господарювання, які можуть справляти позитивний або негативний вплив на соціально-економічні процеси в країні. Тому, податкові стимули є результатом застосування податкових інструментів механізму реалізації державної політики протидії тіньовій економіці, який сприятиме розвитку легального сектора економіки.

2. Тарифні або ж митні стимули доцільно виділити в окрему групу, адже митна політика впливає на особливості функціонування міжнародної торгівлі і більшою мірою впливають на конкурентні відносини на ринку.

3. Штрафні стимули забезпечують формування необхідних умов для економічних суб'єктів, у контексті формування відповідної їх поведінки, що має на меті створення атмосфери законності, справедливості і сприяння зростанню економічних показників. Податкові, митні і штрафні стимули представляють результати активного і прямого впливу держави на економічну поведінку суб'єктів господарювання через механізм протидії розвитку тіньовій економіці.

4. Позикові стимули передбачають державну підтримку суб'єктів господарювання з метою уникнення ситуацій щодо приховування результатів діяльності та мінімізації рівня тінізації економіки загалом.

5. Перерозподільчі стимули впливають на відносини, які виникають лише між суб'єктами всередині механізму реалізації державної політики протидії тіньовій економіці (наприклад, при розподілі доходних джерел між різними рівнями бюджетної системи).

Тому, результатами впровадження вищезазначених державних стимулів можуть бути: формування сприятливих умов для активізації підприємницької діяльності; ідентифікація раціональних (легаль-

них) форм вилучення доходів підприємств, а також частки участі населення у формуванні фінансових ресурсів держави; підвищення ефективності використання фінансових ресурсів завдяки їх розподілу між сферами суспільного виробництва та концентрації на визначальних напрямках соціально-економічного розвитку [4-5].

У результаті проведеного дослідження особливостей стратегічного планування було встановлено, що обов'язковим є формування відповідних стратегічних документів, які визначають напрями протидії тіньовій економіці та механізм реалізації державної політики протидії тіньовій економіці. До таких документів в Україні належить Стратегія протидії тіньовій економіці. Під Стратегією пропонуємо розуміти довгострокову комплексну програму дій, яка повинна супроводжуватись постійним аналізом та моніторингом в процесі її реалізації і яка спрямована на досягнення кінцевого результату. Отже, Стратегія протидії тіньовій економіці повинна стати ефективним інструментом, дія якого відображена в нормативних документах щодо забезпечення соціально-економічного розвитку держави та яка трансформується у конкретні плани та програми щодо зниження рівня тіньової економіки. Встановлено, що Стратегія повинна бути, головним чином, орієнтована на протидію реальним та потенційним загрозам зростанню рівня тіньової економіки й охоплювати всі функціональні обов'язки органів державної влади щодо протидії тіньовій економіці. Саме тому, вибір ефективного варіанту Стратегії протидії тіньовій економіці передбачає обов'язкове проведення системного аналізу та обґрунтування сукупності взаємопов'язаних заходів, реалізація якої орієнтоване на зменшення рівня тінізації вітчизняної економіки.

Отже, керуючись засадами цільової триєдності (див. рис.1), реалізацію державної політики протидії тіньовій економіці доцільно розпочинати з розробки відповідної Стратегії (рис. 2).

Для досягнення мети запропонованої Стратегії доцільно реалізувати сукупність пріоритетних заходів:

1. Проведення оцінки рівня тіньової економіки (оцінка проводиться на основі

офіційних даних Державної служби статистики України та затверджених Міністерством економічного розвитку і торгівлі України «Методичних рекомендацій розрахунку рівня тіньової економіки» (2009 р.).

2. За результатами проведеної оцінки рівня тінізації економіки проводиться ідентифікація галузей, які мають найбільший показник тінізації (до найбільш

тінізованих галузей в Україні належать: фінансовий сектор; паливно-енергетичний комплекс; агропромисловий сектор; будівельна галузь; торгівля; медицина; інтелектуальна діяльність; зовнішньоекономічна діяльність).

3. Обґрунтування ключових факторів, які впливають на рівень розвитку вітчизняної тіньової економіки. На сучасному

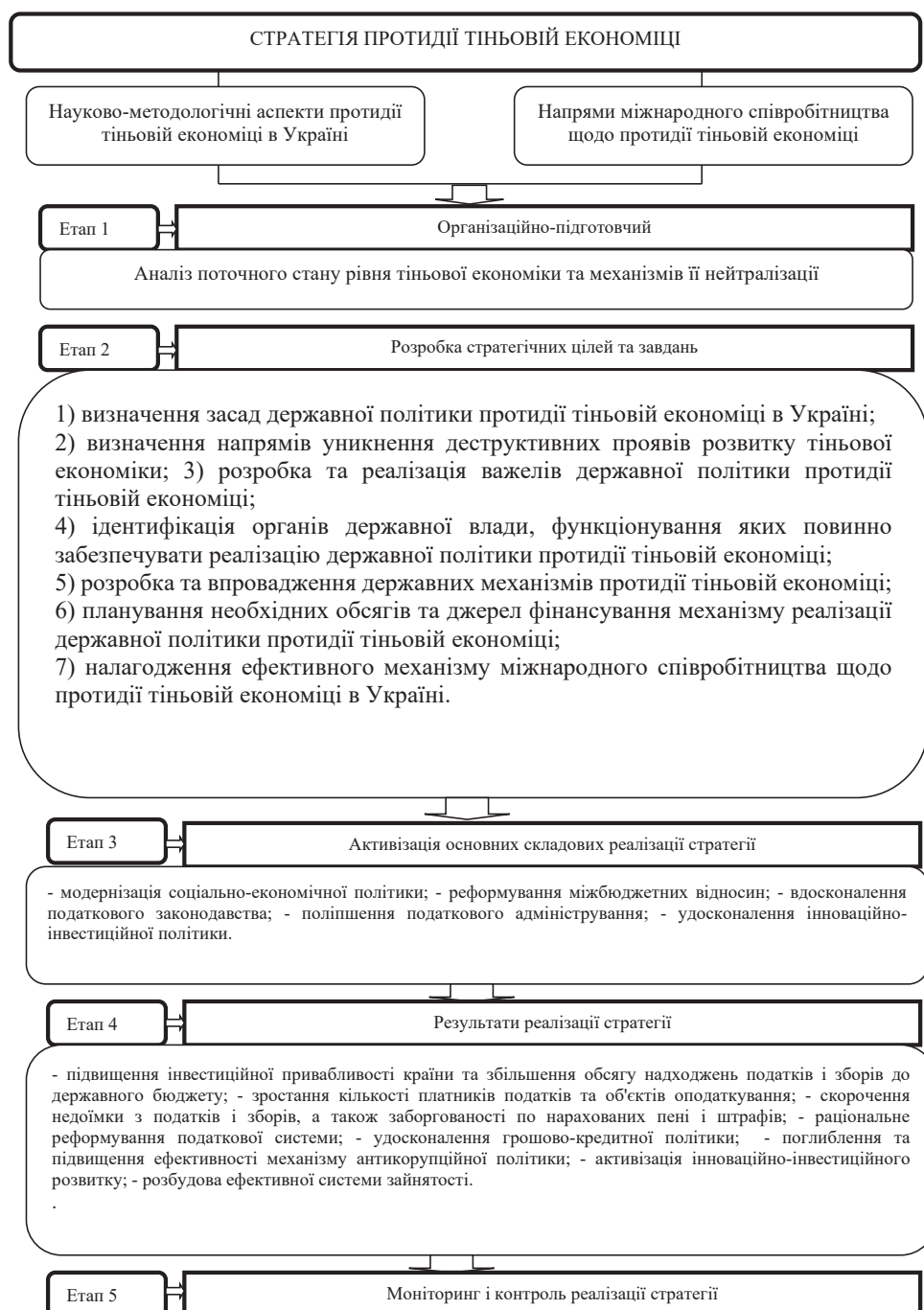


Рис. 2. Етапи розробки та реалізації стратегії протидії тіньовій економіці в Україні

*Джерело: розроблено автором

етапі соціально-економічного розвитку країни, до таких факторів доцільно віднести: політичну та економічну нестабільність; відсутність інституційного забезпечення ефективного функціонування ринкового середовища; недосконалість механізму регулювання підприємницької діяльності; неефективність бюджетної політики; орієнтація системи оподаткування на фіскальні функції; підвищення рівень корупції в Україні.

4. Розробка пріоритетних напрямів протидії тіншовій економіці в Україні [6].

На нашу думку, до основних пріоритетних напрямів ефективного формування та реалізації Стратегії протидії тіншовій економіці необхідно віднести: формування прозорих та доступних механізмів кредитування суб'єктів господарювання; удосконалення фінансових стимулів до розширення використання інноваційно-інвестиційних банківських ресурсів; активізація дієвих механізмів розвитку реального та легального сектору економіки; урегульованість питань повноти та своєчасності проведення соціальних платежів; проведення індексації заробітної плати та контролю за цим процесом; нейтралізація платіжної кризи; активізація інноваційно-інвестиційних процесів; підвищення рівня кваліфікації управлінського персоналу суб'єктів господарювання; організація науково-методичної підтримки розробки та реалізації бізнес-планів та інноваційно-інвестиційних проектів; реформування нормативно-правової бази щодо управління діяльністю суб'єктів господарювання у напрямку нейтралізації можливостей розвитку тіншової економіки; налагодження механізмів боротьби з корупцією; урегульованість питань щодо понесення відповідальності за незаконні та протиправні дії, які сприяють розвитку тіншової економіки.

Виходячи з обґрунтованої мети та завдань Стратегія протидії тіншовій економіці повинна включати наступні комплексні етапи. На першому етапі формуються концептуальні засади Стратегії, визначаються правила, процедури та принципи формування Стратегії як одного з інструментів досягнення мети, а також підходи до організації механізму реаліза-

ції державної політики протидії тіншовій економіці. Обґрунтування напрямів міжнародного співробітництва щодо протидії тіншовій економіці. На даному також етапі формуються цільові орієнтири забезпечення Стратегії протидії тіншовій економіці, які є вихідним положенням у процесі її формування та реалізації. Визначення цілей протидії тіншовій економіці в Україні сприяє усвідомленню головної мети – забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку держави. Особливе місце належить підходам до оцінки рівня тінзації національної економіки на основі офіційно затверджених методик. Головною умовою формування Стратегії протидії тіншовій економіці є оцінка сучасного стану економічної діяльності легального та тіншового секторів економіки. Зазначимо, що під час розробки даної Стратегії доцільно враховувати значення інвестиційного акселератора, що сприяє визначенню зміни суми офіційного ВВП за умови збільшення або зменшення схильності до споживання суб'єктів господарювання та напрями легального інвестування для зростання ВВП у напрямку нейтралізації ситуацій щодо ухилення від оподаткування прибутку за умови збільшення обсягу іноземних інвестицій. Тобто, чим більша частка ВВП, який утворився за рахунок легального інвестування, буде споживатися, тим стійкіший спостерігатиметься розвиток у суміжних галузях національної економіки. Дана ситуація може слугувати цільовим індикатором, який характеризує особливості формування потреби у залученні більшого обсягу інвестиційних ресурсів у вітчизняну економіку [5].

На другому етапі здійснюється оцінка альтернатив реалізації Стратегії. Відповідно до визначеного рівня тіншової економіки в країні, доцільно визначити набір можливих стратегій, які повинні забезпечити досягнення бажаної мети щодо протидії тіншовій економіці. Набір стратегій є відповідною системою стратегій різного типу, що розробляються на деякий період, та відображають особливості функціонування вітчизняної економіки у певний момент часу. У свою чергу, необхідно визначитись із основною стратегією, яка розробляється на весь передбачений

період (від 3 до 15 років) та слугує базою для розробки інших стратегій, які покликані забезпечувати реалізацію головної довгострокової. На особливу увагу заслуговують питання обґрунтування механізмів реалізації таких стратегій. Потім визначаються органи державної влади на які покладено повноваження щодо їх ефективної реалізації. Реалізація головної та допоміжних стратегій сприятиме виявленню можливих резервів щодо протидії тіньовій економіці і своєчасній адаптації структури організаційно-функціонального, нормативно-правового, ресурсного та інших видів забезпечень механізмів реалізації державної політики протидії тіньовій економіці до передбачених стратегічних змін. На даному етапі також відбувається розробка коригувальних заходів у напрямку мінімізації негативних наслідків, які можуть виникати на кожному із етапів реалізації Стратегії в умовах глобалізованого суспільства [6].

На третьому етапі здійснюється управління змінами реалізації Стратегії у контексті управління ризиками (пов'язані з різними факторами при впровадженні стратегічних змін) та активізація всіх складових державної політики щодо її реалізації.

На четвертому етапі планується ресурсне забезпечення реалізації Стратегії для задовільного її виконання та проводиться оцінка результатів проведених заходів. Узгодженість питань ресурсного забезпечення на відповідних управлінських рівнях сприяє забезпеченню швидкого одержання результату від реалізації запропонованої Стратегії.

На п'ятому етапі проводиться оцінка реалізації Стратегії з метою визначення рівня ефективності досягнутого результату та контролю за виконанням визначених завдань.

Варто зазначити, що всі п'ять етапів розробки та реалізації Стратегії протидії тіньовій економіці повинні супроводжуватися функцією контролю з боку відповідального органу державної влади. Контроль та моніторинг за проведеними заходами є найважливішим фактором результативності розробленої та реалізованої Стратегії, що дає можливість

уникнення непередбачуваних наслідків за рахунок системного відслідковування параметрів тіньової економіки, порівняння їх із запланованими та своєчасного уникнення виявлених невідповідностей.

До особливостей проведення контролю та моніторингу процесу розробки та реалізації Стратегії протидії тіньовій економіці доцільно віднести: по-перше, розробка структури контролюючої системи; по-друге, обґрунтування завдань та напрямів, за якими необхідно проводити контроль; по-третє, формування критеріїв та індикаторів результативності Стратегії; по-четверте, розробка механізму відповідальності за недотримання вимог та завдань Стратегії визначеним параметрам. Важливо зазначити, що діяльність щодо проведення контролю та моніторингу за результативністю Стратегії протидії тіньовій економіці повинна ґрунтуватись на принципі запобігання можливим небезпекам. Отже, вище представлені етапи Стратегії включають всі складові механізму реалізації державної політики протидії тіньовій економіці, які пов'язані із її використанням, контролем, моніторингом результативності запропонованої Стратегії та досягненням головної мети.

Висновки. Отже, запропоновані заходи реалізації цілей та завдань Стратегії протидії тіньовій економіці матимуть стабілізуючий та антициклічний ефект для національної економіки, що сприятиме стійкому розвитку країни з мультиплікативним ефектом на перспективу. Виходячи з обґрунтованої мети та завдань Стратегія протидії тіньовій економіці повинна включати наступні комплексні етапи. На першому етапі формуються концептуальні засади Стратегії, визначаються правила, процедури та принципи формування Стратегії як одного з інструментів досягнення мети, а також підходи до організації механізму реалізації державної політики протидії тіньовій економіці. На другому етапі здійснюється оцінка альтернатив реалізації Стратегії. На третьому етапі здійснюється управління змінами реалізації Стратегії у контексті управління ризиками (пов'язані з різними факторами при впровадженні стратегічних змін) та активізація всіх складових державної

політики щодо її реалізації. На четвертому етапі планується ресурсне забезпечення реалізації Стратегії для задовільного її виконання та проводиться оцінка результатів проведених заходів. На п'ятому етапі проводиться оцінка реалізації Стратегії з метою визначення рівня ефективності досягнутого результату та контролю за виконанням визначених завдань. Варто зазначити, що всі п'ять етапів розробки та реалізації Стратегії протидії тіншовій економіці повинні супроводжуватися функцією контролю з боку відповідального органу державної влади.

Список літератури:

1. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. К.: НІСД, 2010. 288 с.
2. Воротін В. Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій: [монографія]. К. : Вид-во УАДУ, 2002. 392 с.
3. Варналій З.С. Теоретичні засади детінізації економіки України. *Вісник Вінницького політехнічного інституту*. 2014. №1. С.46-53.
4. Дяченко О.П. Стратегія державної політики у сфері детінізації економіки України. *Право та державне управління: збірник наукових праць*. 2016. № 4(25). С. 207-213.
5. Вишневецька В.О., Синякова А.В. Тінізація і гарантування економічної безпеки держави. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Випуск 13. С.110-112.
6. Дмитрієв Ю. В. Оцінка корупційних ризиків у системі державного управління: поняття та зміст. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 1-2(1). С. 141-149.

Shestakovska T., Yarovoy T. Strategic vectors of the mechanism of countering the shadow economy in Ukraine

Strategic planning is presented as an important stage in the functioning of the mechanism for implementing the state policy to combat the shadow economy. To form a mechanism for implementing the state policy to combat the shadow economy, it is necessary to take into account a set of initial data: the results of analysis of the current state and trends of socio-economic situation in domestic and international markets; results of analysis of the state and dynamics of the level of the shadow economy in Ukraine and its components; the purpose and objectives of the mechanism for implementing the state policy to combat the shadow economy in Ukraine; other source data. It has been established that it is obligatory to form appropriate strategic documents, which determine the directions of counteraction to the shadow economy and the mechanism of implementation of the state policy of counteraction to the shadow economy. It is proved that the Strategy for Counteracting the Shadow Economy should become an effective tool, the effect of which is reflected in the regulations on ensuring the socio-economic development of the state and which is transformed into specific plans and programs to reduce the shadow economy. It is established that the Strategy should be mainly focused on counteracting real and potential threats to the growth of the shadow economy and cover all functional responsibilities of public authorities to combat the shadow economy. The main priority areas for the effective formation and implementation of the Strategy for Combating the Shadow Economy include: the formation of transparent and accessible lending mechanisms for businesses; improving financial incentives to expand the use of innovation and investment banking resources; activation of effective mechanisms for the development of the real and legal sectors of the economy; settlement of issues of completeness and timeliness of social payments; wage indexation and control over this process; neutralization of the payment crisis; intensification of innovation and investment processes; raising the level of qualification of managerial staff of business entities; organization of scientific and methodological support for the development and implementation of business plans and innovation and investment projects; reforming the regulatory framework for managing the activities of economic entities in the direction of neutralizing opportunities for the development of the shadow economy; establishing anti-corruption mechanisms; settlement of issues related to liability for illegal and illegal actions that contribute to the development of the shadow economy.

Key words: state policy, mechanisms, de-shadowing, shadow economy, strategic landmarks, strategy.

УДК 35.346.7

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2021.4.18>**І. А. Семенець-Орлова,**

доктор наук з державного управління, професор,
директор Навчально-наукового інституту управління, економіки та бізнесу
Міжрегіональна Академія управління персоналом,
innaorlova@ukr.net

Р. М. Колісніченко,

доктор політичних наук, доцент,
директор,
Центральноукраїнський інститут,
Міжрегіональна Академія управління персоналом

К. П. Швець,

доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персоналом

ПРОБЛЕМА РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ІНФРАСТРУКТУРОЮ ПОСЛУГ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У роботі здійснено аналіз теоретичних та методологічних підходів до аналізу системи управління інфраструктурою послуг територіальної громади. У більшості країн, що досягли успіхів в економічному та соціальному розвитку, розвиток інфраструктури у сфері послуг забезпечується: встановленням податкових ставок на рівні нижче середньосвітових; державна підтримка розвитку інфраструктури сфери послуг, які обслуговують виробничий сектор; підтримка сприятливих умов для розширення та оновлення галузей інфраструктури сфери послуг; підготовка висококваліфікованих фахівців для задоволення потреб народного господарства щодо забезпечення сталого розвитку галузей сфери послуг. В Україні доцільно розвивати такі види інфраструктури як: маркетингові, лізингові, інноваційні, екологічні, що створюють умови для поступального розвитку економіки, створенню нових робочих місць, розв'язання соціальних проблем. Заслуговує на увагу політика реінвестування, застосування якої буде сприяти розвитку малого бізнесу, залучення інвестиції в інфраструктурні галузі. Слід зазначити, що необхідно активізувати процес самостійної розробки регуляторів, які сприяють зростанню обсягів інвестицій та ефективності їх використання в загальну інфраструктуру за допомогою надання певних пільг й різних гарантій учасникам інвестиційної діяльності. Відзначено, що особливу увагу в Україні слід приділити формуванню кластерів та розвитку державно-приватного партнерства в різних секторах економіки. Дієвість та самодостатність первинної ланки місцевого самоврядування територіальних громад може бути забезпечена завдяки досконалій державній політиці в умовах децентралізації влади. Важливою є ініціатива самих територіальних громад, їх прагнення до співробітництва між собою.

Ключові слова: теорія державного управління, механізми державного управління, територіальна громада, управління інфраструктурою послуг, публічне управління, публічне адміністрування.

Постановка проблеми. Низка регіонів України відзначаються великою занедбаністю інфраструктури і низьким рівнем надання населенню комунальних послуг. Якщо йдеться про інфраструктуру, яка використовується у домогосподарствах, то найбільші нарікання викликає доступність і якість води, система вивезення твердих побутових відходів у сільській місцевості. У багатьох сільських ОТГ усі сфери послуг, які надає громада, – освіта, медицина, культура – зіштовхуються з проблемою недостатньої кількості приміщень. Окремі будівлі громадського призначення можуть перебувати у власності районної влади, яка не хоче надати їх, здати в оренду чи продати громаді. У сільській місцевості у поганому стані інфраструктура, об'єкти дуже енергозатратні, багато витрат іде на опалення. Потрібно модернізувати й оптимізувати мережу комунальних будівель.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематику становлення та розвитку місцевого самоврядування в контексті вирішення правових, організаційних, кадрових, фінансово-економічних та соціальних питань розглядали у своїх наукових працях: С. Телешун [6], В. Поповкін [3], А. Ткачук [1], М. Орлатий, В. Вакулєнко [9], В. Шарий [2], В. Куйбіда, Т. Маматова, С. Серьогін, Ю. Шаров та інші. У той самий час значні наукові напрацювання фахівців нині не можна назвати остаточно завершеними, тому що система місцевого самоврядування в Україні знаходиться в стані динамічного розвитку (зокрема, в контексті реформи децентралізації влади).

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета роботи – аналіз проблем та розробка рекомендацій щодо модернізації управління інфраструктурою послуг територіальної громади. Відповідно до мети дослідження були поставлені та вирішені наступні завдання: дослідити наукові засади управління інфраструктурою послуг; визначити основні зміни в системі управління інфраструктурою ОТГ в контексті фінансової та секторальної децентралізації; розробити рекомендації щодо модернізації управління інфраструктурою послуг територіальної громади в Україні.

Виклад основного матеріалу. У зв'язку з необхідністю реформування місцевого управління та життєдіяльність господарчих суб'єктів виникає потреба поліпшення інфраструктури. Більш того, світова політика свідчить, що підтримка урядом реформ, в тому числі приватного підприємництва, прямо пов'язана з розвиненістю інфраструктури [1, с. 112]. Категорія «інфраструктура» досить складна – від латинського «інфра» – «під» або «нижче» та «структура» – «будова, розташування». Спочатку вона використовувалася у військовому лексиконі й означала комплекс тилових споруд [2, с. 74]. У деяких економічних джерелах категорія інфраструктура сприймалася як парадокс, тобто як неможливе, недоречне, незрозуміле, чуже в економічній системі. Попри такі судження, проблеми розвитку інфраструктури, як відокремленого елементу економічних дефініцій, були предметом дискусій серед вчених [3, с. 19].

Найбільш широке економічне визначення поняття «інфраструктура» датується 1966 роком і міститься в книзі «Теорія інфраструктури. Основи розвитку ринкової економіки» Раймута Йохімсена. Йохімсен дає визначення інфраструктури як «суми матеріальних, інституціональних та особистих ресурсів, а також інформації, доступної економічним агентам, яка сприяє вирівнюванню віддачі при порівнянних інвестиціях в разі відповідного розподілу ресурсів, тобто при повній інтеграції та максимізації рівня економічної активності» [4, с. 241]. З практичної точки зору, матеріальна інфраструктура розуміється Р. Йохімсеном як: сукупність всіх дохідних активів, устаткування та оборотного капіталу в економіці, які забезпечують енергопостачання, транспортні послуги та телекомунікації; споруди, що забезпечують зберігання природних ресурсів та транспортні шляхи в найширшому сенсі; будівлі й споруди для забезпечення діяльності державної влади, освітніх, дослідних, медичних та соціальних установ.

Одні й ті ж господарюючі суб'єкти, покликані обслуговувати виробничу й соціальну системи, відносяться до суб'єктів сфери послуг та інфраструктури.

В цьому плані в економічній науці написано, що «Розвинена інфраструктура сфери адміністративних послуг повинна володіти різноманіттям видів надання послуг, широким спектром сервісного обслуговування». В цілому зазначене доводить складність вивчення явищ в цих секторах [1, с. 72].

Розв'язання найскладніших проблем управління інфраструктурою територіальних систем необхідно приймати відповідно до типу інфраструктури. Будь-яка інфраструктура складається з об'єктів та елементів, розміщених на певних територіях за певною системою [5]. Перенесення системних мережевих ознак інфраструктур на політичні, соціальні, економічні та фінансової сфери дозволяють управляти цими сферами подібними методами управління для будь-якої системи інфраструктурних об'єктів та елементів.

Збільшення засобів інфраструктури веде до ускладнення управління інфраструктурою територіальної системи та до підвищення щільності розташування елементів й об'єктів управління на одиницю площі території. Важливою умовою управління інфраструктурою територіальних систем є її відкритість щодо зовнішніх впливів та постійна зміна відповідних параметрів об'єктів та елементів на одиницю території. Процес управління відбувається всередині інфраструктури одночасно зі змінами системи. Адаптувати управління до цих змін є головною проблемою управління. Управління інфраструктурою полягає в постійному контролі найбільш стійких взаємозв'язків між елементами та об'єктами територій [6, с. 203].

Методи управління об'єктами інфраструктури територіальних систем кардинально залежать від територіальних умов та різних факторів впливу (природно-кліматичних, політичних, соціально-економічних, технічних, військових) [7, с. 95]. Крім адміністративного фактору, система управління інфраструктурою має функціональні та економічні умови за такими основними ознаками територіального розвитку: промислового, ресурсного, торгового, транспортного, наукового, туристичного, курортного напрямків. Управління інфраструктурою територіальних систем

у певних стадіях розвитку інфраструктури залежить від темпів зростання [8, с. 112].

Аналіз проблем управління інфраструктурою дозволяє виділити дві концепції управління інфраструктурою територіальних систем: синергетичне управління, коли управління має компоненти самоконтролю за станом параметрів інфраструктури, та директивне (командне) управління, коли інфраструктура повинна функціонувати строго для досягнення певних цілей. Директивне управління вимагає розробки наступних параметрів: визначення співвідношення цілей, функціонування та засобів для забезпечення діяльності об'єктів інфраструктури, точність контролю й швидкість прийняття директивних рішень. Однак і директивне управління повинне певною мірою спиратися на раціональний розвиток інфраструктури.

Таким чином, для раціонального управління інфраструктурою територіальних систем необхідно максимально повно вивчити особливості середовища та характер впливу факторів впливу на об'єкти та елементи. Контрольні функції управління повинні фіксувати чинники, що визначають як зовнішні, так і внутрішні впливи. На початкових етапах розвитку інфраструктури фактори середовища є визначальними в управлінні, далі відбувається поступове заміщення некерованих факторів середовища на керовані чинники. Управління інфраструктурою територіальної системи має забезпечувати ефективний розвиток промислового та аграрного виробництва та, найважливіше, сприяти відтворенню населення.

Оцінка ресурсів територій повинна здійснюватися за трьома основними компонентами: природні ресурси; антропогенні ресурси (техніко-економічні), соціально-економічні ресурси [9, с. 90]. Територіальні ресурси можуть мати соціально-політичну, економічну, агропромислову цінність.

З середини ХХ ст. під впливом технократичних поглядів, що сформувалися на базі філософських шкіл США і Західної Європи, виникли численні кібернетичні моделі управління інфраструктурою [7, с. 62]. Поступово відбувається пере-

міщення управління на комунікаційні та інформаційні рівні інфраструктури та на технічні засоби. При цьому економічний розвиток суспільства ставиться в залежність від розвитку інформаційної інфраструктури.

Одним з перших розділяти інфраструктуру на соціальну та виробничу став Нільс Хансен. Виробнича інфраструктура, в першу чергу, спрямована на підтримку виробничої діяльності, переміщення економічних благ. Виробнича інфраструктура, на думку Н. Хансена, включає: дороги, мости, системи водопостачання та зрошення, водні шляхи, аеропорти, міський громадський транспорт та інше. Соціальна інфраструктура спрямована на розвиток людського капіталу та містить такі соціальні послуги як: освіта, медичне обслуговування, пожежна безпека та охорона правопорядку, служби догляду за людьми похилого віку тощо.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Важливим фактором при розв'язанні проблем управління є визначення цінності територіальних ресурсів та виявлення можливостей розвитку інфраструктури для використання територіальних ресурсів. При управлінні соціальною інфраструктурою необхідно враховувати наступні складові: населення, території, рівень соціального та культурного обслуговування. Різні види економічної діяльності вимагають певних форм та прийомів управління інфраструктурою даної територіальної системи. Промислове використання, аграрне використання, рекреаційно - курортне використання, природоохоронне використання територій встановлює конкретні можливості управління та ступінь контролю.

Список використаних джерел:

1. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація: практичний посібник; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. ТОВ «Софія». – 2012. – 120 с.
2. Шарий В.І. Трансформація функцій і процедур органів публічного управління в ході адміністративних реформ. – Черкаси: видавець Чабаненко Ю.А. – 2017. – 316 с.
3. Поповкін В.А. Регіонально-цілісний підхід в економіці / В.А. Поповкін. — К.: Наукова думка, 1993. – 210 с.
4. Buhr, W. What is Infrastructure? Department of Economics, School of Economic Disciplines, University of Siegen. – Siegen Discussion Paper. № 107-03. – 2003.
5. Планування розвитку територіальних громад. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко / Асоціація міст України – К., ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 256 с.
6. Телешун С.О. Від публічної політики до належного врядування: вибір методологічних основ модернізації державного управління. Модернізація системи державного управління: теорія та практика: матеріали науковопрактичної конференції (Київ). – К.: НАДУ, 2016. – С. 211-214.
7. Тулуш Л.Д. Посилення доходної спроможності бюджетів місцевого самоврядування за рахунок розподілу надходжень податку на доходи фізичних осіб. Збірник наукових праць Уманського НУС. – 2016. – Вип. 86, Ч. 2. – С. 28-45.
8. Чжен В. Рыночная инфраструктура. – М.: ИРЦ, 1995. – С. 74.
9. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: підручник / авт.-упоряд.: В.М. Вакуленко, М.К. Орлатий, О.С. Ігнатенко та ін.; за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. – К.: НАДУ, 2010. – 400 с.

I. Semenets-Orlova, R. Kolisnichenko, K. Shvets. The problem of development of mechanisms of infrastructure management of territorial community services in the theory of public management

The article analyzes the theoretical and methodological approaches to the analysis of the infrastructure management system of the territorial community. In most countries that have succeeded in economic and social development, the development of infrastructure in the field of services is ensured by: setting tax rates below the world average; state support for the development of infrastructure in the field of services that serve the manufacturing sector; support of favorable conditions for expansion and renewal of service infrastructure sectors; training of highly qualified specialists to meet the needs of the national economy to ensure sustainable development of services. In Ukraine, it is advisable to develop such types of

infrastructure as: marketing, leasing, innovation, environmental, creating conditions for the progressive development of the economy, job creation, solving social problems. Noteworthy is the policy of reinvestment, the application of which will promote the development of small business, attracting investment in infrastructure. It should be noted that it is necessary to intensify the process of independent development of regulators that contribute to the growth of investment and efficiency of their use in the general infrastructure by providing certain benefits and various guarantees to participants in investment activities. It is noted that special attention in Ukraine should be paid to the formation of clusters and the development of public-private partnerships in various sectors of the economy. The effectiveness and self-sufficiency of the primary level of local self-government of territorial communities can be ensured mainly through a perfect state policy in the context of decentralization of power, but no less decisive is the initiative of territorial communities and their desire to cooperate not only with the state but also with each other. use of resources.

Key words: *theory of public management, mechanisms of public management, territorial community, service infrastructure management, public administration, public administration.*

УДК 338.2:340.13

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2021.4.19>

Т. Л. Шестаковська

доктор наук з державного управління,
ректор Чернігівського інституту інформації, бізнесу і права

К. О. Басенко

кандидат економічних наук,
доцент Чернігівського інституту інформації, бізнесу і права

О. В. Полякова

кандидат економічних наук, доцент,
доцент Чернігівського інституту інформації, бізнесу і права

МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА В ЕКОНОМІЧНОМУ КОНТЕКСТІ ПРЕВЕНТИВНИХ ЗАХОДІВ ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ

У статті обґрунтована необхідність розвитку соціально-економічної системи та її інститутів в сучасних умовах на основі використання інструментарію оцінки якості законодавства України. Запропоновано методологічний підхід до оцінки якості законодавства на основі конкретних критеріїв та показників. Встановлено, що якість законодавства – це передусім відповідність його змісту та цілей потребам населення і реальній економічній ситуації під час законопроектної роботи. Закон досягне своєї мети (стане якісним) лише тоді, коли ще в передзаконній стадії глибоко й усебічно буде вивчено громадську думку, яка відображає назрілі потреби зовнішнього середовища, коли законодавцем об'єктивно урахуються ці потреби та закріпляться в законодавчому акті. Розроблено загальні показники оцінки якості законодавства України, які передбачають аналіз забезпечення законом, структурну ефективність нормативно-правових актів, рівень забезпечення реалізації законів, можливості інтерпретації законодавства, аналіз імплементації у законодавство України ратифікованих міжнародних договорів та, у свою чергу, призначені для можливості розробки в економічному контексті превентивних заходів інституційного розвитку. Перш ніж переходити до обґрунтування та характеристики показників якості законодавства, слід керуватися такими двома обставинами: 1) показник якості законодавства – це засіб розкриття стану якості законодавства стосовно якогось її критерію. Саме критерій визначає зміст показника; 2) показників, за допомогою яких (завдяки певній простій формулі) можна оцінити якість законодавства, не існує. Складність поняття «якість законодавства» зумовлюється складністю системи її показників. Це, у свою чергу, означає складність процедури використання показників якості законодавства. Перераховані загальні показники оцінки якості законодавства повинні визначатися на етапі планування правового моніторингу (підготовча стадія) і можуть бути уточнені в процесі проведення моніторингу стосовно особливостей конкретних суспільних відносин, які виступають об'єктом нормативного регулювання. Крім того, оцінка якості законодавства повинна здійснюватися по ряду галузевих показників, що відображають специфіку нормотворчої та правозахисної діяльності в оціночній сфері.

Ключові слова: соціально-економічна система, інституційний розвиток, якість законодавства, нормативно-правові акти, ефективність закону.

Постановка проблеми. Врегулювання проблем якості законодавства набуває нагальної актуальності в сучасних умовах, адже безпосередньо враховує соціально-економічні інтереси усіх громадян країни, сприяє формуванню

позитивних результатів від реалізованих економічних реформ в політичній й законодавчій сферах. Сучасний розвиток інституційних векторів прогнозування рівня якості законодавства, зростання його ефективності, соціальної орієнтова-

ності, покращення його регулювальної ролі в стійкому розвитку соціально-економічних відносин. Досягнення належного рівня якості законодавчих актів є соціально-правовим ідеалом. Цей процес потребує алгоритмічності, зваженості кроків, проведення законодавчої реформи й глибокого наукового аналізу досліджуваного питання. Проблема розробки стабільної, внутрішньо збалансованої системи законодавства пов'язується із інтенсифікацією законотворчої діяльності ідентифіковано основні її проблеми: безсистемність, неузгодженість, суперечливість між окремими законодавчими положеннями, правова неврегульованість загально суспільних відносин, недостатня наукова обґрунтованість нормативно-правових актів, невідповідність їх суспільним потребам тощо.

Аналіз останніх досліджень. В Україні проблема представлена фундаментальними дослідженнями окремих аспектів нормативно-правового регулювання економіки дають такі авторитетні вчені, як А. Александров, С. Алексєєв, В. Афанасьєв, Н. Барабашева, А. Венгеров, В. Гордієнко, А. Денісов, В. Кудрявцев, Б. Куркін, Т. Радько, Ю. Тихомиров та ін.

Метою статті є дослідження методологічних підходів до визначення інвестиційної привабливості фінансових ринків України та її прогнозування.

Виклад основного матеріалу. На відміну від більшості країн Західної Європи, де законодавство формується під впливом соціально-економічних відносин, зміни в Україні відбуваються протилежним чином – соціально-економічні відносини формуються за допомогою законодавства. Внаслідок цього якість нормативно-правового регулювання обмежується суперечливим сприйняттям населенням інструментарію розвитку сучасної економіки.

Все більшої значущості набуває процес глобалізації, який впливає на різні сфери життя суспільства, особливо – економічну. За останні десятиліття розширилися і ускладнилися міждержавні відносини, підвищився рівень інтеграції національних економік в світовий вимір. Інтеграція української економіки у світову ставить задачу підвищення її конкурентоспромож-

ності. Суттєвою рисою економічної системи України, як і раніше залишається сировинний характер, який надає негативний вплив на її характеристику в цілому. Це обумовлює необхідність і особливу, значимість діяльності держави, спрямованої на приведення соціально-економічної системи у відповідність до вимог часу і забезпечення ефективного економічного розвитку. Найважливішим інструментом цієї діяльності має стати законодавство, яке повинно відповідати актуальним потребам суспільства і здатне регулювати суспільні відносини в економічній сфері.

В економічних системах змішаного типу законодавство повинно бути направлено на ефективний розвиток економіки та її інституцій, забезпечення балансу інтересів різних верств населення і держави. Економіка, в свою чергу, робить зворотний вплив на нормативно-правову базу. При цьому як правова, так і економічна складова мають реальну вагу в регулюванні змішаної економічної системи. Наприклад, процес розподілу матеріальних благ в основі має природні економічні регулятори, однак його порядок і умови визначаються законодавством.

Процес формування нової стабільної економічної системи та її інститутів ще не завершений і може бути успішним тільки при якісному законодавстві. У сучасному суспільстві законодавство сприяє реалізації економічних та інших інтересів, а економіка слугує засобом реалізації цілей законодавства. Це дозволяє говорити про те, що якість правових норм багато в чому залежить від їх відповідності всім іншим компонентам соціально-економічної системи. Особливість законодавства полягає в тому, що воно може бути однією з найбільш стабільних і стійких складових таких систем. Тому законодавство повинно підтримувати стабільність економіки в тому випадку, коли природні економічні механізми не можуть цього забезпечити.

Сучасний стан інституціонального середовища економічної системи України дозволяє стверджувати, що на сьогодні його якісні та кількісні характеристики є неоптимальними для подальшого ефективного розвитку країни. Інституціональне середовище українського суспільства є

складним феноменом, в якому поєднуються інститути, успадковані від колишньої централізовано-планової економіки, новостворені інститути ринку, а також їх гібридні форми. Маючи принципово різні механізми побудови і функціонування, такі інститути не відрізняються міцними системоутворюючими зв'язками і в силу цього не складають єдиного когерентного цілого. Як наслідок – система знаходиться в нестійкому стані, оскільки не має дієвих механізмів встановлення і підтримання порядку, а також не створює умов для прогресивного розвитку.

Для формування більш чіткого розуміння проблеми розвитку нашого суспільства та розробки шляхів подолання кризової ситуації необхідно, в першу чергу, забезпечити якість законодавства.

Якість права загалом і галузевого законодавства зокрема останніми роками стали предметом активного наукового дослідження. Попри це, навколо проблеми якості законодавства України ще чимало дискусійних питань.

Отже, можна констатувати, що стосовно визначення якості законодавства та його складових сьогодні існує широкий доктринальний плюралізм; перелік компонентів якості доволі об'ємний (від гуманітарних до юридичних чинників); міжнародні стандарти ґрунтуються на неформалізованих критеріях; юридичні акти положень про якість законодавства не містять.

Дослідження шляхів удосконалення законодавства України передбачає насамперед виявлення юридичних гарантій досконалості нормативно-правових актів, що зобов'язує до пошуку формальних характеристик якості та способів їх юридичної регламентації.

Система науково обґрунтованих критеріїв і показників є інструментарієм оцінювання якості законодавства. Пошук критеріїв і показників якості – початковий, але безперервний процес вивчення результативності законодавства.

На нашу думку, дослідження теоретичних основ оцінювання якості законодавства передбачає вирішення трьох взаємопов'язаних завдань:

1) визначення предмета оцінювання – якості законодавства. Оцінювання якості

законодавства в цілому можна проводити тільки на основі оцінювання ефективності кожного елемента: конкретного закону з супроводжувальними його законодавчими і підзаконними актами, «звичайних» галузей законодавства і комплексних законодавчих масивів;

2) встановлення критеріїв і показників оцінювання якості законодавства;

3) визначення методики (процедури) оцінювання.

Існує думка, що еталоном оцінювання якості правової норми є мета даної норми, оскільки саме мета норми акумулює соціально-економічні інтереси, відповідність норми суспільним потребам, її зв'язок з іншими нормами права. Першочерговим завданням при визначенні показників якості є чітке з'ясування мети правової норми, що саме по собі є певною проблемою. Однак навіть при встановленні мети визначити показник якості не завжди просто. Цей показник є кількісною характеристикою якості правової норми, проте мета правової норми не завжди має певне числове вираження й може вимірюватися тільки за шкалою «більше – менше». У цьому разі визначення показника якості полягає у виборі найістотніших ознак, що дають змогу порівняти стан даного явища до і після введення нової норми [1].

На нашу думку, правильним є твердження, що якість будь-якої норми відносна. Відтак, у процесі досліджень необхідно прагнути до визначення неминучого рівня збоїв, не роблячи поспішних висновків про неефективність досліджуваної норми тільки на тій підставі, що порушення мало місце. При цьому не слід упадати в іншу крайність і робити висновок про те, що хоча порушення й мало місце, але всі норми якісні [2].

Поняття якості не вичерпується лише його метою та результатом. Сюди необхідно включити ще й третій компонент – засоби досягнення результату, адже визначення якості потребує аналізу результату, мети та засобів її досягнення. Саме названі показники, на думку вченого, і є критеріями якості законодавства. Зокрема, такої самої позиції ми дотримуємось, вказуючи, що критеріями якості правових норм, які дозволяють повно судити про їх якість,

є мета, засіб і результат правового регулювання. Показниками якості слугуватимуть різні варіанти їх співвідношення, які визначають рівень якості правових норм (низький, середній або високий). Загальна мета права полягає в забезпеченні справедливого регулювання взаємовідносин особистості, суспільства і держави. Між правовими цілями різного рівня (норм, інститутів, галузей права) існує тісний взаємозв'язок. Системний характер права вимагає, щоб цілі його норм розглядалися не ізольовано, а у взаємозв'язку, в сукупності принципів і норм даної системи [3].

Отже, оскільки критерій – це мірило, еталон, вимоги, оцінювання явища; ознака, взята за основу класифікації, то, на нашу думку, існуючу систему критеріїв якості законодавства (мету, засіб та результат), слід розглядати як еталони, на основі яких здійснюється оцінювання якості.

Як було зазначено вище, кожен з елементів системи законодавства (галузь, законодавчий інститут, нормативно-правовий акт, блок нормативно-правових актів) має власну мету, через які досягається позначена генеральна мета.

У наукових дослідженнях пропонуються різні критерії оцінювання якості правових актів. До них можна віднести:

1) періодичний розгляд питання про виконання закону;

2) планування та фінансування заходів, спрямованих на наукові (у тому числі соціологічні) дослідження виконання закону;

3) визначення на підставі зазначених досліджень громадської думки про якість та ефективність відповідного закону.

На основі результатів дослідження нами запропоновані наступні критеріїв оцінювання якості законодавства в економічному контексті превентивних заходів інституційного розвитку:

1) систематичне та всебічне вивчення соціально-економічної дійсності, найбільш типових ситуацій застосування закону, що дає підстави встановити тенденції, які реально виявляють чинники, що або сприятливо або негативно впливають на дію закону;

2) розглядаючи закон як систему, необхідно вивчати й аналізувати дії закону

як багатогранного явища. Тут передусім варто здійснити: а) аналіз ефективності дії норм закону; б) дослідження ефективності законодавчого інституту; в) вивчення чинності закону в цілому з урахуванням специфіки регульованих ним правовідносин; г) оцінювання ефективності законодавства в тій або іншій сфері громадського життя;

3) враховуючи основні соціально-економічні функції закону, варто виходити з оцінювання його впливу на:

– особистість і соціальні утворення (зміни у свідомості, поведінці, стимулах, оцінках діяльності, використанні прав та свобод, виконанні обов'язків, видах суспільно корисної діяльності);

– відповідні підприємства, установи, організації (визначення їх завдань та функцій, ступінь використання повноважень, доцільність тих або інших соціально-економічних дій);

– процеси в окремих галузях і сферах громадського життя, у суспільстві (зміни ступеня керованості ними, зміни рівня розвитку, часу на досягнення якісних і кількісних змін);

4) необхідним є використання різних показників, що дають можливість оцінити реальні зміни в об'єкті регулювання, отримані від впливу закону та окремих його положень. Для кожного об'єкта бажано використати систему показників (соціальних, фінансових, організаційних тощо) з виявленням головного, що виражає основний зміст закону та його регулятивний вплив;

5) необхідно планомірно організувати всю діяльність з виконання закону. У цьому можуть допомогти складання комплексних планів, програм його реалізації, які охоплюють погоджену діяльність органів держави, наукових організацій тощо, а також тих, які передбачають систему збору та аналізу інформації про хід дії закону, заходу на різних рівнях соціальної організації, аналітичної оцінки, внесення певних корективів та прогнозів можливих наслідків дії закону.

Можна зробити висновок, що вибір критеріїв оцінювання має величезне значення, оскільки останні визначають спрямованість якості. Від правильно визначеного

критерію залежать не тільки оцінювання якості законодавства, а й практичні кроки з упровадження різноманітних засобів для підвищення його рівня.

Оцінювання якості законодавства – це справа надзвичайно складна, відповідальна, яка вимагає знання минулого та сучасного законодавства, передбачення еволюції права в умовах суверенності держави, врахування потреб та інтересів правотворчої та правозастосовної практики тощо.

Тобто якість законодавства – це передусім відповідність його змісту та цілей потребам населення і реальній економічній ситуації під час законопроектної роботи. Закон досягне своєї мети (стане якісним) лише тоді, коли ще в передзаконній стадії глибоко й усебічно буде вивчено громадську думку, яка відображає назрілі потреби зовнішнього середовища, коли законодавцем об'єктивно урахуються ці потреби та закріпляться в законодавчому акті.

Оцінюючи та вивчаючи якість законодавства, треба враховувати, чи повно відображено соціально-економічну потребу в конкретному законі, чи виявлено його цілі, чи намічено механізми забезпечення його дії, чи прогнозувалась ефективність дії закону тощо. Оцінювання рівня якості здійснюється на основі критеріїв та з урахуванням показників.

Перш ніж переходити до обґрунтування та характеристики показників якості законодавства, слід керуватися такими двома обставинами:

1) показник якості законодавства – це засіб розкриття стану якості законодавства стосовно якогось її критерію. Саме критерій визначає зміст показника;

2) показників, за допомогою яких (завдяки певній простій формулі) можна оцінити якість законодавства, не існує. Складність поняття «якість законодавства» зумовлюється складністю системи її показників. Це, у свою чергу, означає складність процедури використання показників якості законодавства.

Отже, під показником якості зазвичай розуміють конкретну властивість або ознаку, за якою оцінюється якість. Цю властивість можна відобразити кількісно або просто описати. Одні показники

можуть мати вирішальне значення для оцінювання, а інші – тільки доповнювати її, тобто враховувати. Головний показник, що чинить вирішальний вплив на її результат, об'єктивно є критерієм (мірилом) оцінювання [4-5].

Показник якості законодавства – це ознака, зовнішній прояв, за яким можна встановити відповідність законодавства існуючим критеріям, визначити ступінь досягнення цілей і завдань законодавства.

Іншими словами, сама ціль закону є критерієм-еталоном його якості, а строки, витрати, час, енерговитрати тощо – показниками. До показників якості законодавства висувують певні вимоги, головними з яких є репрезентативність, надійність, порівнюваність та об'єктивність [6-7].

Найбільш якісними можуть бути визнані ті нормативно-правові акти, які в більшій мірі забезпечують реалізацію соціально-економічних інтересів у сфері своєї дії. Виходячи з цього методологічного посилю доцільно запропонувати перелік загальних показників оцінки якості законодавства, які систематизовано у три групи (загальнодержавні, спеціальні та індивідуальні) (табл. 1).

На нашу думку, для найбільш точного та об'єктивного оцінювання якості законодавства кількість показників повинна бути суттєвою. Чим більше показників, тим достовірними будуть результати оцінювання. Оскільки закони регулюють різні сторони суспільного життя, сфери державного управління тощо, для оцінювання кожного з них має вироблятися індивідуальний набір показників якості. Однак існують свого роду універсальні показники, які можна використовувати для оцінювання якості більшої частини законів:

- статистичні, абсолютні та відносні фінансові й економічні показники;
- відсутність соціальних конфліктів у сфері регулювання – закону;
- соціальна й організаційно-управлінська виконуваність окремих законодавчих приписів, мінімізація правопорушень у даній сфері;
- стабільність реалізації норм закону, відсутність у ході реалізації побічних, не прогнозованих негативних ефектів;
- підтримка закону фахівцями та гро-

мадською думкою, визнання його корисності.

Нами запропоновано формульне представлення деяких комплексних показників оцінки якості законодавства, які можуть бути самостійним дослідженням у разі потреби проведення відповідних експертиз та формалізовані на основі п'яти складових: забезпеченість законом; структурна ефективність бази дослідження; забезпечення реалізації закону; інтерпретація законодавства; імплементація у вітчизняне законодавство міжнародних договорів (табл. 2).

Перераховані загальні показники оцінки якості законодавства повинні визначатися на етапі планування правового моніторингу (підготовча стадія) і можуть бути уточнені в процесі проведення моніторингу стосовно особливостей конкретних суспільних відносин, які виступають об'єктом нормативного регулювання. Крім того, оцінка якості законодавства повинна здійснюватися по ряду галузевих показників, що відображають

специфіку нормотворчої та правозахисної діяльності в оціночній сфері.

Розробка конкретних показників якості законодавства в кожному окремому випадку вимагає творчого підходу. Однак в якості загального методологічного принципу досліджень може виступати орієнтація на виявлення показників конфліктності суспільних відносин, що характеризують міру задоволення правомірних інтересів учасників регульованих відносин. Використання в процесі дослідження такого показника якості законодавства, як ступінь конфліктності врегульованих законодавством відносин, передбачає визначення оптимального для даної сфери рівня конфліктності (з урахуванням конкретної соціально-політичної, економічної, моральної та інших ситуацій).

Висновки. Система превентивних заходів інституційного розвитку є результатом функціонування суспільства як цілісного організму, який поєднує правову, економічну, соціальну, політичну та культурну системи, а, отже, вимагає для

Таблиця 1

Зміст основних показників оцінки якості законодавства

Група показників	Зміст показників
Загальнодержавні	<ol style="list-style-type: none"> 1. Недотримання гарантованих прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. 2. Наявність дублюючих норм права в нормативних правових актах 3. Недотримання органом державної влади і органом місцевого самоврядування своєї компетенції при формуванні нормативно-правового акта 4. Розширене тлумачення компетенції органу влади 5. Змішання різних правових понять, що визначають статус органу влади (компетенція, права, обов'язки, повноваження, завдання, функції) 6. Відсутність зв'язку (її нечіткість) між правами органу влади і його зобов'язаннями 7. Відсутність взаємодії і координації між правами і обов'язками декількох взаємопов'язаних органів влади при виконанні ними загальних функцій 8. Наявність загальних формулювань про відповідальність органу влади і його керівництва
Спеціальні	<ol style="list-style-type: none"> 1. Колізії норм права 2. Невідповідність нормативного правового акта України міжнародним зобов'язанням 3. Спотворення сенсу норм закону в змісті підзаконних актів 4. Наявність положень нормативно-правового акта, що сприяють виникненню необґрунтованих витрат бюджетів всіх рівнів бюджетної системи 5. Неправомірні або необґрунтовані положення дії нормативно-правових актів 6. Наявність помилок юридично-технічного характеру
Індивідуальні	<ol style="list-style-type: none"> 1. Неповнота в правовому регулюванні суспільних відносин, прогалини в правовому регулюванні суспільних правовідносин 2. Наявність в нормативному правовому акті корупціогенних чинників 3. Спотворення сенсу положень Конституції України, рішень Конституційного суду і постанов Європейського суду з прав людини та інших нормативно-правових актах 4. Кількість і характер зафіксованих правопорушень у сфері дії нормативного правового акта, а також кількість випадків притягнення винних осіб до відповідальності 5. Перебільшення вимог до суб'єкта отримання державних послуг всупереч нормам закону

**Формалізоване представлення комплексних показників
оцінки якості законодавства**

Група показників		Показник	Примітки
Загальнодержавні	Забезпеченість законом	1. Дефіцит закону (Dzz) $Dzz = 100\% - \frac{x \times 100\%}{V} = (1 - \frac{x}{V}) 100\%$ 2. Профіцит закону (Pzz) $Pzz = 100\% + \frac{y \times 100\%}{V}$	«V» – 100% загальної кількості видів суспільних відносин одного порядку в межах поля дослідження; «x» – кількість суспільних відносин одного порядку в межах поля дослідження, які не мають законодавчого забезпечення; «y» – кількість суспільних відносин одного порядку в межах поля дослідження, які мають подвійне або інше багаторазове законодавче забезпечення
	Структурна ефективність бази дослідження	Частка законів, які мають структурні недоліки (Mcn) $Mcn = 100\% - \frac{P \times 100\%}{N}$	«P» – закони, які не мають структурних недоліків «N» – усі закони однієї групи з бази дослідження
Спеціальні	Імплементация у вітчизняне законодавство міжнародних договорів	Коефіцієнт імплементации у законодавство ратифікованих міжнародних договорів (Кмд) $Kiz = \frac{Iz}{Iz}$	«Izi» – кількість положень міжнародних договорів, які імплементовані у законодавство України «Iz» – всі положення міжнародних договорів, ратифікованих Україною Kiz=1
Індивідуальні	Інтерпретація законодавства	Коефіцієнт інтерпретації законодавства (Kiz) $Kiz = \frac{Nz}{Nc}$	«Nz» – загальна кількість самостійних законів з бази дослідження «Nc» – кількість самостійних законів з бази дослідження, які інтерпретовані підзаконними актами Kiz > 0
	Забезпечення реалізації закону	Коефіцієнт забезпечення реалізації закону (Kpz) $Kpz = \frac{Mz}{Pz}$	«Mz» – матеріальні закони «Pz» – процесуальні закони Kpz = 1

свого аналізу міждисциплінарної методології, що базується на еволюційній версії інституціоналізму та дозволяє пов'язати законодавство із усіма системами суспільства, виділити суттєві функції, які виконують складові інституціонального середовища відносно соціально-економічної системи, і при цьому продемонструвати можливості та напрями впливу якості законодавства на економічний розвиток через цілеспрямовану зміну інститутів.

Список літератури:

- Мельник О. М. Фактори ефективності законодавства. Держава і право: Держава і право : зб. наук. праць. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. № 41. С. 28–35.
- Оніщенко Н. М. Сприйняття права в умовах демократичного розвитку: проблеми, реалії, перспективи: [монографія] / Н. М. Оніщенко; [відп. ред. Ю. С. Шемшученко]. К. : Юрид. думка, 2008. 320 с.
- Хорошильцев А. И. Эффективность права: понятие и особенности. Общество и право. 2011. № 2. С. 47–51.
- Boggero Giovanni (Università degli Studi di Torino). Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe. Leiden, Netherlands; Boston : Brill, 2017. 334 p.
- Faguet Jean-Paul. Decentralization and Governance. World Development. 2014. Vol. 53. P. 2-13.
- Эффективность законодательства в экономической сфере : науч.-практ. исследование / [отв. ред. Ю. А. Тихомиров]. М. : Волтерс Клувер, 2010. 384 с.
- Бакуменко В.Д., Попов С.А. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління. Ефективність публічного управління. 2015. Вип. 43. С. 21-28.

Shestakovska T., Basenko K., Polyakova O. Methodological toolkit for quality assurance of legislation in the economic context of preventive measures of institutional development

The article substantiates the need for the development of the socio-economic system and its institutions in modern conditions based on the use of tools for assessing the quality of legislation of Ukraine. A methodological approach to the assessment of the quality of legislation based on specific criteria and indicators is proposed. It has been established that the quality of legislation is primarily the correspondence of its content and goals to the needs of the population and the real economic situation during the legislative work. The law will achieve its goal (become high-quality) only when, even in the pre-legislative stage, public opinion is deeply and comprehensively studied, which reflects the ripe needs of the external environment, when the legislator objectively takes these needs into account and enshrines them in the legislative act. General indicators for assessing the quality of the legislation of Ukraine have been developed, which include an analysis of the provision of law, the structural effectiveness of legal acts, the level of provision for the implementation of laws, the possibility of interpretation of legislation, an analysis of the implementation of ratified international treaties in the legislation of Ukraine and, in turn, are intended for the possibility of development in the economic in the context of preventive measures of institutional development. Before moving on to the justification and characteristics of legislation quality indicators, one should be guided by the following two circumstances: 1) legislation quality indicator is a means of revealing the state of legislation quality in relation to some of its criteria. It is the criterion that determines the content of the indicator; 2) there are no indicators that can be used to assess the quality of legislation (thanks to a certain simple formula). The complexity of the concept of «quality of legislation» is determined by the complexity of the system of its indicators. This, in turn, means the complexity of the procedure for using legislation quality indicators. The listed general indicators of the assessment of the quality of legislation should be determined at the planning stage of legal monitoring (preparatory stage) and may be specified during the monitoring process regarding the specifics of specific social relations that are the object of regulatory regulation. In addition, the assessment of the quality of legislation should be carried out according to a number of industry indicators that reflect the specifics of law-making and human rights protection activities in the assessment field.

Key words: socio-economic system, institutional development, quality of legislation, normative legal acts, effectiveness of the law.

УДК 351(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2021.4.20>

К. В. Малишев

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри права та правоохоронної діяльності
Державного університету «Житомирська політехніка»

Т. В. Барановська

кандидат економічних наук,
доцент, доцент кафедри національної безпеки,
публічного управління та адміністрування
Державного університету «Житомирська політехніка»

ЦЕНТРАЛЬНІ ТА ДОПОМІЖНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ЩО ФОРМУЮТЬ ТА РЕАЛІЗУЮТЬ ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ В СФЕРІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ

Реалізація реформ в будь-якій сфері суспільного життя вимагає уточнення змісту та складу функцій суб'єктів державного управління, якими виступають центральні органи виконавчої влади. Саме на даний суб'єктів державного управління покладається реалізація державної політики у відповідних сферах. В контексті необхідності трансформації правоохоронної системи України є потреба в обґрунтуванні напрямів трансформації діяльності суб'єктів формування та реалізації державної політики в досліджуваній сфері. Питання є вкрай складне, адже склад центральних органів виконавчої влади, є мінливим до політичного середовища. Так, структура Кабінету Міністрів України зазвичай змінюється в контексті виборів Президента України або Верховної Ради України. Зазначене актуалізує науковий пошук вирішення проблеми державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи щодо інструкційного забезпечення.

З числа суб'єктів, які є необхідними для забезпечення економічної безпеки країни особливу роль відведено державі, на яку покладено безліч різноманітних завдань, у тому числі й економічного характеру. Серед всіх можливих державних структур, які так чи інакше забезпечують безпеку нашої країни, необхідно виокремлювати не лише правоохоронну систему, але й ті структури, які впливають на її перетворення. Суб'єктів формування та реалізації державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи запропоновано класифікувати за наступними групами: 1) органи центральної виконавчої влади, що реалізують державну політику в сфері трансформації правоохоронної системи; 2) органи центральної виконавчої влади, що реалізують політику в сферах формування

відповідного забезпечення правоохоронної системи; 3) правоохоронні органи. В даному дослідженні ми приділено більше уваги першій та другій позицій. Дослідження, діяльності зазначених суб'єктів формування та реалізації державної політики в досліджуваній сфері, здійснимо за наступними напрямками: структура суб'єкту, повноваження в частині правоохоронної системи, порядок фінансування діяльності суб'єкту.

Ключові слова: держава, державна політика, державне управління, державне управління правоохоронною системою, правоохоронна система, правоохоронні органи, національна безпека.

Постановка проблеми. В сучасних умовах важливим етапом будь якого дослідження є застосування комплексного підходу до вивчення обраної тематики, тому

визначення місця та ролі центральних та допоміжних органах виконавчої влади, що впливають на формування та реалізують державну політику в сфері трансформації

правоохоронної системи потребує уточнення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання трансформації діяльності суб'єктів, що реалізують державну політику в сфері правоохоронної діяльності піднімалися в працях вітчизняних та зарубіжних вчених, серед яких: В.Б. Авер'янов, М.І. Ануфрієв, І.В. Арістова, А.В. Антонов, Л.В. Антонова, О.М. Бандурка, В.М. Безчасний, В.Т. Білоус, Д.О. Грицишен, В.В. Галуцько, І.П. Голосніченка, С.О. Дмитренко, С.В. Єрмолаєва-Задорожня, А.Л. Помаза-Пономаренко, С.П. Лисак, Р.А. Калюжний, В.М. Колпаков, А.Т. Комзюк, А.М. Кучук, О.В. Кравчук, В.О. Копанчук, М.Ф. Криштанович, В.Ф. Загурська-Антонюк, Ю.О. Загуменна, І.Є. Марочкін, Н.П. Матюхіна, О.А. Мартиненко, М.І. Мельник, В.В. Нонік, А.І. Семенченко, В.П. Удовиченко, Н.І. Шевченко, М.К. Якимчук, Х.П. Ярмакі та інші., але в контексті нашого дослідження робота матиме дещо інший вектор.

Мета статті - визначити місце та роль центральних та допоміжних органів виконавчої влади, що впливають на формування та реалізацію державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи.

Виклад основного матеріалу. До центральних органів виконавчої влади, що реалізують політику в сфері трансформації правоохоронної системи віднесено: офіс президента України; Кабінет міністрів України; Міністерство внутрішніх справ України. Варто зазначити, що окремі правоохоронні органи мають пряме підпорядкування зазначеним органам державного управління. Органами центральної виконавчої влади, що реалізують політику в сферах формування відповідного забезпечення правоохоронної системи є: Міністерство фінансів України; Міністерство юстиції України; Міністерство культури та інформаційної політики України; Міністерство цифрової трансформації України; Міністерство освіти і науки України; Міністерство соціальної політики України; Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство закордонних справ України. Розглянемо більш детально діяльність зазначених суб'єктів державного управ-

ління щодо трансформації правоохоронної системи.

Офіс Президента України є суб'єктом державного управління (є постійно діючим допоміжним органом, утвореним Президентом України), основною метою якого є формування організаційного, консультативного, правового, інформаційного, експертно-аналітичного забезпечення здійснення Президентом України повноважень, які визначенні Конституцією України. Президент України є представляє особливу гілку влади, яка перетинається із законодавчою та виконавчою.

Важливим напрямом діяльності Президента України є сфера правоохоронної діяльності. Відповідно до Конституції України [6] (стаття 106), повноваження Президента в сфері правоохоронної діяльності знаходяться в наступній площині: - забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; - призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора; - вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України; - зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; - присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини; - нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними; - здійснює помилування; - підписує закони, прийняті Верховною Радою України; - має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;

Зазначенні напрями діяльності забезпечує Офіс Президента України, структура якого представлена в табл. 1.1.

Офіс Президента України виконує комунікаційну функцію, що визначає безпосереднє підпорядкування Президенту України наступних Служби безпеки України як правоохоронного органу. Лише в кон-

тексті призначення на посаду керівника, тобто політичний вплив, має Президент України та в аспектах звітування Верховна Рада України, на діяльність нового правоохоронного органу – Державне бюро розслідувань. Крім уже існуючих правоохоронних органів, що підпорядковуються Президенту України, пропонуємо створити інституцію, діяльність якої направлена на запобігання та протидію терористичними загрозами. Такої інституцією має стати - Бюро протидії терористичним загрозам. Даний правоохоронний орган пропонуємо підпорядкувати Президенту України, а його діяльність має бути налагодження таким чином, щоб відбував тісний комунікаційний зв'язок із Службою Безпеки України.

Організаційна структура Офісу Президента України передбачає сукупність структурних підрозділів, діяльність яких

пов'язана із політикою в сфері реформування правоохоронної системи. Відповідно до положення Про офіс Президента України [15], основними завданнями в сфері розвитку правоохоронної системи є: - здійснює експертний аналіз політичних, економічних, соціальних, гуманітарних та інших процесів, що відбуваються в Україні і світі, готує за його результатами для подання на розгляд Президенту України пропозиції з питань формування та реалізації внутрішньої і зовнішньої політики держави, спрямованої на забезпечення додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, державного суверенітету, територіальної цілісності України; - бере участь в опрацюванні пропозицій щодо здійснення Президентом України керівництва у сферах національної безпеки та оборони України, виконання ним повноважень Голови Ради

Таблиця 1.1

Організаційна структура Офісу Президента України, як суб'єкту реалізації державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи

КЕРІВНИК ОФІСУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ;				
Заступники Керівника офісу президента України				
Соколовська Ю.С.	Смирнов А.О.	Тимошенко К.В.	Жовква І.І.	Машовець Р.В.
Татаров О.Ю.	Брусило І.М.	Сибіга А.І.	Дніпров О.С.	Шурма Р.І.
Керівник Апарату Офісу Президента України		Прес-секретар Президента України представники Президента України		
Перший помічник Президента України				
радники Президента України				
радники-уповноважені Президента України				
Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України		Президента України з питань реабілітації учасників бойових дій		
з прав дитини		з прав людей з інвалідністю		
з земельних питань		з питань волонтерської діяльності		
Кабінет Керівника Офісу Президента України		Кабінет Президента України		
Директорати				
<i>Директорати, діяльність яких направлена на реалізацію політики в сфері правоохоронної системи</i>				
з питань юстиції та правоохоронної діяльності		з питань національної безпеки та оборони		
<i>Директорати, діяльність яких направлена на реалізацію політику в сферах забезпечення правоохоронної системи</i>				
з питань правової політики	з питань зовнішньої політики		з питань економічної політики	
з питань регіональної політики та децентралізації	з питань інформаційної політики		з питань внутрішньої та гуманітарної політики	
Департаменти та служби				
з питань звернень громадян	управління персоналом		інформаційних технологій	
документального забезпечення	Режимно-секретний департамент		Служба Державного Протоколу та Церемоніалу	
з питань громадянства, помилування, державних нагород	забезпечення зв'язків із Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України			
доступу до публічної інформації	забезпечення діяльності уповноважених, представників та роботи Офісу Президента України			

національної безпеки і оборони України, здійснення контролю за сектором безпеки і оборони; - забезпечує в установленому порядку взаємодію Президента України з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, правоохоронними, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян (у тому числі політичними партіями, професійними спілками), підприємствами, установами, організаціями, сприяє підвищенню ефективності такої взаємодії; - здійснює підготовку проектів указів Президента України про призначення на посаду судді, а також проектів законів щодо утворення, реорганізації і ліквідації судів; - здійснює підготовку проектів конституційних подань, звернень Президента України до Конституційного Суду України та пропозицій щодо позиції Президента України у справах, які розглядаються Конституційним Судом України; - забезпечує опрацювання та подання в установленому порядку на розгляд Президента України пропозицій щодо присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів, нагородження державними нагородами, встановлення президентських відзнак та нагородження ними; - забезпечує контроль за виконанням указів, розпоряджень Президента України; - забезпечує в межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно державної таємниці.

Зазначенні положення тим чи іншим чином визначають роль та значення Офісу президента України як допоміжного органу, що формує комунікаційні зв'язки Президента України як гарантом із правоохоронними органами та іншими суб'єктами державного управління, що реалізують державну політику в сфері трансформації правоохоронної системи. Роль Президента України та Офісу президента України як суб'єкту державного управління не можливо переоцінити, адже від політики, яку він реалізує, залежить ефективність державно-управлінських рішень по всій вертикалі державної влади в сфері правоохоронної системи.

В контексті сучасних проблем правоохоронної системи та зважаючи на зовнішні

загрози національній безпеці, вважаємо, за необхідне доповнити завдання Офісу Президента України наступними положеннями: - готує аналітичні звіти для президента України щодо стану злочинності (різних видів) та її загрози національним інтересам України; - бере участь в опрацюванні пропозицій щодо розвитку правоохоронної системи та трансформації її функцій в умовах воєнного та надзвичайного станів; - здійснює аналітичну оцінку та подання Президенту критеріїв визначення загроз національній безпеці України, що дозволяють правоохоронним органам застосовувати засоби впливу, які стосуються конфіденційності громадян та звуження їх конституційних прав та свобод.

Кабінет Міністрів України є вищим органом центральної виконавчої влади. Діяльність кабінету міністрів регулюється Законом України Про Кабінет Міністрів України [4]. Відповідно до даного закону завданнями даного органу центральної виконавчої влади є: - «забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України». Зазначене завдання визначає роль та значення Кабінету Міністрів в реалізації правоохоронної функції, адже правоохоронна функція держави є складовою забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності. Це реалізується через забезпечення громадського порядку та запобігання і протидію економічній злочинності в тому числі і корупції. Так, рівень злочинності є фактором впливу на державну безпеку й відповідно гарантію економічної самостійності; - «вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості». Правоохоронна система будучи інструментом захисту публічних приватних та суспільних інтересів здійснює свою діяльність в забезпеченні конституційних прав та свобод людини та громадянина. Кабінет Міністрів України має забезпечити реалізацію правоохоронної функції на рівні, що в повній мірі забезпечить виконання норм Конституції; - «забезпе-

чення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування». Реалізуючи зазначенні види державної політики Кабінет Міністрів формує фінансове (бюджетна політика), кадрове (державна політика в сфері праці та освіти і науки), інформаційне (в сфері культури); - «розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм». Вагоме значення в розвитку правоохоронної системи в тому числі інфраструктурної складової надається цільовим програмам; - «забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави». Правоохоронна система – це не лише правоохоронна діяльність, але й цілий комплекс інфраструктурного забезпечення (заклади освіти, заклади охорони здоров'я, заклади соціальної інфраструктури). Відповідно інноваційний потенціал має розвиватися у всіх сферах суспільного життя в тому числі правоохоронній діяльності. Впровадження інноваційних технологій в правоохоронну діяльність дозволить підвищити її ефективність в напрямках виявлення та усунення загроз державній безпеці, застосування при охороні громадського порядку та запобіганні та протидії злочинності; - «здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій». Зазначене завдання вказує, що Кабінет Міністрів України займає ключову роль в реалізації державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи, адже дана система має забезпечити громадський порядок, боротьбу злочинністю та забезпечення національної безпеки;

- «спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої

влади, здійснення контролю за їх діяльністю». Зазначене завдання вказує, що Кабінет Міністрів України є суб'єктом, що має налагодити комунікаційну систему між органами виконавчої влади та правоохоронними органами.

В контексті виконання зазначених завдань Урядом України реалізується сукупність реформ в наступних правоохоронних сферах: Верховенство права та боротьба з корупцією; Безпека та оборона. Напрями та завдання вказаних реформ, що анонсовані Кабінетом Міністрів України представленні в табл. 1.2.

Вище представленні завдання та реформи реалізуються Кабінетом Міністрів України, що має наступну структуру (табл. 1.3), до якої входять інші суб'єкти реалізації досліджуваної політики та правоохоронні органи та органи центральної виконавчої влади, що здійснюють правоохоронну діяльність:

- Бюро економічної безпеки України
- Національне агентство України з питань запобігання корупції¹
- Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів²

Крім існуючих правоохоронних органів та органів центральної виконавчої влади, що здійснюють правоохоронну діяльність пропонуємо розширити їх склад, зокрема створити наступні правоохоронні органи, що будуть підпорядковані Кабінету Міністрів України:

Бюро з протидії та запобіганню кіберзлочинам та кіберзагрозам;

Управління спеціальними охоронними підрозділами;

Бюро протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї;

Бюро протидії торгівлі людьми та органами.

Більш детально організаційна структура, порядок створення специфіка діяльності зазначених правоохоронних органів буде розглянута в подальших дослідженнях.

Важливе значення в реалізації правоохоронної функції займає аналітико-ін-

¹ Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом

² Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом

Таблиця 1.2

**Напрями реформ в правоохоронній сфері, що реалізуються
Кабінетом Міністрів України**

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ТА БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ		
Реформування системи виконання судових рішень [14]	Боротьба з корупцією [2]	Реформування пенітенціарної системи України [13]
1. Удосконалення порядку доступу до професії приватного виконавця та розширення його повноважень	1. Належне та ефективне функціонування Єдиного державного реєстру декларацій	1. Індивідуалізація системи покарань та розширення переліку видів покарань, альтернативних позбавленню волі
2. Цифровізація виконавчого провадження та впровадження за окремими категоріями справ фігури «цифрового виконавця»	2. Забезпечення ефективної діяльності ДБР та АРМА 3. Забезпечення ефективної комунікаційної підтримки реформи	2. Забезпечення функціонування прозорих та ефективних механізмів попередження і протидії катуванню та жорсткому поведінню
3. Застосування інструментів впливу на боржника та засобів протидії зловживанню правами сторонами виконавчого провадження	4. Підвищення рівня доброчесності публічних службовців та громадськості	3. Вдосконалення порядку спрощеного досудового розслідування і судового розгляду кримінальних проступків та системи відправлення правосуддя
4. Скасування необґрунтованих мораторіїв на примусове виконання судових рішень	5. Удосконалення системи контролю за партійними фінансами	4. Впровадження дієвого інструментарію для зміни поведінки, виправлення та ресоціалізації осіб
Забезпечення рівного доступу до правосуддя та правової допомоги [3]	Захист права власності [5]	
1. Забезпечення рівного доступу до безоплатної правової допомоги	1. Забезпечення надійної системи державної реєстрації	
2. Надання якісних послуг безоплатної правової допомоги клієнтам системи	2. Впровадження ефективних процедур відновлення платоспроможності	
3. Створення незалежної, клієнтоорієнтованої, інноваційної та ефективної системи безоплатної правової допомоги	3. Збільшення ролі альтернативних методів вирішення спорів	
БЕЗПЕКА ТА ОБОРОНА		
Оборона країни [8]		
1. Реформування сектору національної безпеки і оборони (разом з іншими складовими сектору).	1. Уточнення засад державної політики у сфері соціального захисту ветеранів війни	
2. Ефективні Збройні Сили	2. Удосконалення стратегічного планування у системі соціального захисту ветеранів війни	
3. Новітнє озброєння та оснащення	3. Здійснення в установленому порядку координації діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування щодо організації та забезпечення дії пільг, а також надання послуг ветеранам війни	
4. Належне забезпечення та освіта військовослужбовців		
Безпека для громадян [1]		
1. Підвищення ефективності виконання завдань Національною поліцією, Держприкордонслужбою, ДСНС, ДМС та Національною гвардією		
2. Зменшення часу реагування на виклик з моменту отримання повідомлення і до першого контакту з потерпілим		
3. Забезпечення кожної територіальної громади офіцером поліції		
4. Підвищення рівня забезпеченості військовослужбовців житлом		
5. Зменшення кількості вчинюваних громадянами правопорушень та постраждалих від них під час мирних зібрань		
6. Максимально високий відсоток спеціальних поліцейських операцій, проведених без жертв		
7. Зменшення питомої ваги тяжких та особливо тяжких злочинів від загальної кількості кримінальних правопорушень		
8. Ефективність превентивних заходів щодо протидії злочинності у цілому, а також високий рівень розкриття вчинених злочинів		
9. Збільшення кількості пунктів пропуску через державний кордон, у яких запроваджено спільний контроль та оптимізовано контрольні процедури		
10. Підвищення рівня задоволеності громадян сервісом під час перетинання державного кордону		
11. Забезпечення своєчасного та оперативного реагування на надзвичайні ситуації та небезпечні події, що несуть загрозу життю громадян		
Зменшення часу на виконання завдань, пов'язаних із здійсненням оперативно-пошукових заходів, гасінням пожеж у природних екосистемах, аеромедичною евакуацією постраждалих, доставкою гуманітарних вантажів		

формаційна складова. Зокрема, оцінка ризиків та загроз національній безпеці, визначення рівня громадського порядку прогнозування його стану, аналітична оцінка злочинності, прогнозування злочинності, оцінка ефективності профілактичних заходів та заходів запобігання та протидії злочинності.

Усі зазначенні види діяльності мають покладатися на спеціалізовану інституцію, що за належного політичного, фінансового, кадрового, інформаційного та технологічного забезпечення, зможе готувати та надавати відповідним центральним органам виконавчої влади оперативну, тактичну, стратегічну інформацію про загрози національній безпеці, стан та загрози громадському порядку, стан, прогноз ефективності протидії злочинності різних видів. Пропонуємо створити Аналітичне агентство з питань вивчення злочинності. Зазначена інституція має взаємодіяти із усіма правоохоронними органами, центральними органами виконавчої влади,

що реалізують державну політику в сфері трансформації правоохоронної діяльності та органами виконавчої влади що здійснюють правоохоронну діяльність. Зазначене ставить комплекс завдань для державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи та необхідність розробки інноваційних механізмів.

Міністерство внутрішніх справ України – є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері правоохоронної діяльності. Даний центральний орган виконавчої влади займає особливе місце в забезпечення державної безпеки, громадського порядку, запобігання та протидії злочинності. Вперше на території України державною інституцією такого типу було Генеральне секретарство (міністерство) внутрішніх справ УНР, що було створено в червні 1917 р. Українською Центральною Радою. Варто зазначити, що функціонування Секретаріатства внутрішніх справ УНР мало демократичних та децентралізований характер, адже тре-

Таблиця 1.3

Структура Кабінету Міністрів України як суб'єкту реалізації державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи

ПРЕМ'ЄР-МІНІСТР УКРАЇНИ				
ВІЦЕ ПРЕМ'ЄР-МІНІСТРИ УКРАЇНИ				
<i>Перший віце-прем'єр-міністр. Міністр економіки</i>	<i>Міністр оборони</i>	<i>Міністр питань євро-пейської та євро-атлантичної інтеграції</i>	<i>Міністр цифрової трансформації</i>	<i>Міністр з питань стратегічних галузей промисловості</i>
МІНІСТЕРСТВА				
Аграрної політики та продовольства	Захисту довкілля та природних ресурсів	З питань реінтеграції тимчасово окупованих територій	Молоді та спорту	
Внутрішніх справ	Енергетики	Закордонних справ	Інфраструктури	
Культури та інформ. політики	Освіти і науки	Охорони здоров'я	Розвитку громад та територій	
Соціальної політики	У справах ветеранів	Фінансів	Юстиції	
Служби	Агентства	Інспекції	Колегіальні органи	
24 суб'єкти	16	4	3	
ЦОВВ зі спеціальним статусом	Інші ЦОВВ		Місцеві органи влади	
8	5		27	
ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ, ЩО ПІДПОРЯДКОВУЮТЬ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ				
Бюро економічної безпеки України	Національне агентство України з питань запобігання корупції ¹		Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів ²	
ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ, ЩО ПІДПОРЯДКОВУЮТЬ МІНІСТЕРСТВУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ				
Національна поліція України	Адміністрація Державної прикордонної служби України	Державна міграційна служба України	Державна служба України з надзвичайних ситуацій	

тим універсалом центральної ради передбачено, що «Генеральному Секретарству внутрішніх справ приписуємо: Вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях, і до встановлення найтіснішого зв'язку й співробітництва його з органами революційної демократії, що має бути найкращою основою вільного демократичного життя» [7].

Згідно з Положенням Про міністерство внутрішніх справ України, основними завданнями даної інституції є наступні:

- охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;

- захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

- цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

- міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

В контексті виконання визначених завдань побудована організаційна структура міністерства (табл. 1.4).

Таблиця 1.4

Організаційна структура Міністерства внутрішніх справ України, як суб'єкту реалізації державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи

МІНІСТР ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ			
Державний секретар міністерства	Перший заступник міністра		Заступники міністра
Патронатна служба		Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем з організованою злочинністю при РНБО України	
ДЕПАРТАМЕНТИ			
організаційно-апаратної роботи	інформатизації	комунікації	юридичного забезпечення
формування політики щодо підконтрольних Міністрові органів влади та моніторингу	аналітичної роботи та організації управління	міжнародного співробітництва та європейської інтеграції	персоналу, організації освітньої та наукової діяльності
внутрішнього аудиту	фінансово-облікової політики	з режиму та службової діяльності	державного майна та ресурсів
УПРАВЛІННЯ			
документування службової діяльності	запобігання корупції та проведення люстрації	взаємодії з Національною поліцією	моніторингу дотримання прав людини
взаємодії з Державною прикордонною службою України	взаємодії з Державною службою України з надзвичайних ситуацій	взаємодії з Державною міграційною службою України	взаємодії з Національною гвардією України
ліцензування	координації діяльності авіації	охорони здоров'я та реабілітації	інші управління
ВІДДІЛИ			
мобілізаційної роботи та організації бронювання	запровадження діяльності служби 112	впровадження реформ	стратегічних комунікацій та корди-нації сектору цивільної безпеки з питань євроатлантичної інтеграції
СКЛАД СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ			
Національна поліція України	Державна прикордонна служба України	Національна гвардія України	
ДСНС	Державна міграційна служба України		Сервісні центри МВС
СУБ'ЄКТИ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ			
навчальні заклади та науково-дослідні установи	заклади охорони здоров'я		підприємства, установи та організації в системі МВС

Зазначена структура в цілому характеризує державне управління правоохоронною системою. Міністерству внутрішніх справ підпорядковуються такі правоохоронні органи: - загального призначення: Національна Поліція України та Національна Гвардія України; - спеціального призначення: державна прикордонна служба України, Державна служба України з питань надзвичайних ситуацій та Державна міграційна служба.

Для розширення інституційного забезпечення виконання правоохоронних функцій пропонуємо створити правоохоронний орган в підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ України, основною функцією якого буде запобігання та протидія виробництву і реалізації наркотиків - Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків. Зважаючи, що злочини в сфері виробництва та розповсюдження наркотичних речовин зазвичай є транснаціональними злочинами є необхідність надання даному правоохоронному органу повноваження щодо заключення договорів та меморандумів про співпрацю із аналогічними органами зарубіжних країн та міжнародними поліцейськими організаціями.

Отже, вивчення специфіки діяльності органів центральної виконавчої влади, що реалізують державну політику в сфері трансформації правоохоронної системи дозволило обґрунтувати напрями розширення їх завдань в частині реалізації правоохоронної функції держави, ідентифікувати ключові точки організаційних структур щодо їх реалізації. Також запропоновано розширити структуру правоохоронних органів та визначено їх підпорядкування Президенту України (Бюро протидії терористичним загрозам), Кабінету Міністрів України (Бюро з протидії та запобігання кіберзлочинам та кіберзагрозам; Управління спеціальними охоронними підрозділами; Бюро протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї; Бюро протидії торгівлі людьми та органами; Аналітичне агентство з питань вивчення злочинності) та Міністерству внутрішніх справ України (Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків).

Вивчення Положень про діяльність органів центральної виконавчої влади, що

реалізують політику в сферах формування відповідного забезпечення правоохоронної системи, дозволило ідентифікувати завдання, які пов'язанні із реалізацію відповідних механізмів державної політики в досліджуваній сфері, розглянемо їх більш детально:

1) Міністерство фінансів України [11]:

- «погоджує проекти законів, які надходять на погодження від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади, готує у межах повноважень, передбачених законом, висновки і пропозиції до проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим». Дане завдання є особливо важливим в контексті встановлення порядку фінансування новоутворених правоохоронних органів. Так, законодавчі акти, які регулюють діяльність новоутворених правоохоронних органів (Державне бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки) та запропонованих до утворення структур (Бюро з протидії та запобігання кіберзлочинам та кіберзагрозам; Управління спеціальними охоронними підрозділами; Бюро протидії нелегальному обороту вогнепальної зброї; Бюро протидії торгівлі людьми та органами; Бюро протидії виробництву та реалізації наркотиків; Бюро протидії терористичним загрозам; Аналітичне агентство з питань вивчення злочинності) мають бути погодженні з Міністерством фінансів України в частинні погодження фінансування їх діяльності порядок ведення бухгалтерського обліку, склад видатків;

- «здійснює нормативно-правове регулювання у фінансовій, бюджетній, податковій, митній сферах, у сфері адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, у сфері контролю за трансфертним ціноутворенням, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску; у сфері контролю за дотриман-

ням бюджетного законодавства, державного фінансового контролю, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, коштів клієнтів відповідно до законодавства, бухгалтерського обліку та аудиту, організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку, у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення». Дане завдання характеризує місце Міністерства фінансів України в реалізації державної політики в сфері трансформації правоохоронної діяльності в частині: по-перше, визначення бюджетного фінансування їх діяльності; по-друге, дане Міністерство є регуляторним органом діяльності контролюючих органів, що є суб'єктами виявлення злочинів в економічній сфері; по-третє, визначає напрями регулювання процедури запобігання та протидії економічній злочинності;

- «розробляє і доводить до відома головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів для підготовки проекту Державного бюджету України, встановлює строк та порядок їх подання»; «проводить оцінку відповідності бюджетному законодавству бюджетних запитів, паспортів бюджетних програм, проектів зведених кошторисів для складення розпису державного бюджету»; «проводить аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, на предмет його відповідності Бюджетній декларації, а також ефективності використання бюджетних коштів»; «погоджує подані головними розпорядниками бюджетних коштів проекти паспортів бюджетних програм». Зазначені завдання направлені та механізм фінансування діяльності правоохоронних органів в частині затвердження бюджетних програм, що складаються розпорядниками бюджетних коштів,

зокрема Офісу Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ України;

- «розробляє в установленому порядку проект закону про Державний бюджет України на відповідний рік та готує відповідні матеріали, що додаються до нього». В залежності від підготовленого бюджету визначається фінансування видатків як Міністерства внутрішніх справ України так правоохоронних органів;

- «здійснює державне регулювання бухгалтерського обліку, фінансової, бюджетної звітності та аудиту в Україні, розробляє стратегію розвитку національної системи бухгалтерського обліку, визначає єдині методологічні засади бухгалтерського обліку та складення фінансової і бюджетної звітності, обов'язкові для всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування (крім банків), здійснює адаптацію законодавства з питань бухгалтерського обліку та аудиту в Україні до законодавства ЄС, надає індивідуальні роз'яснення з цих питань, якщо вони належать до діяльності заявників»; «визначає організаційно-методологічні засади здійснення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, проводить оцінку функціонування систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту». Міністерство фінансів відповідно до вказаних завдань визначає порядок формування систем бухгалтерського обліку та внутрішнього контролю в бюджетних установах, якими виступають правоохоронні органи;

- «здійснює державне регулювання і нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення щодо суб'єктів аудиторської діяльності; бухгалтерів; суб'єктів господарювання, що надають послуги з бухгалтерського обліку; суб'єктів господарювання, що здійснюють консультування з питань оподаткування; суб'єктів господарювання, що надають посередницькі послуги під час здійснення операцій з купівлі-продажу нерухомого майна; суб'єктів господарювання, що надають за винагороду консультаційні

послуги, пов'язані з купівлею-продажем нерухомого майна; суб'єктів господарювання, що здійснюють торгівлю за готівку дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням та виробами з них; суб'єктів господарювання, які проводять лотереї та/або азартні ігри»; «застосовує заходи впливу до суб'єктів первинного фінансового моніторингу відповідно до статей 18 і 32 Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення" та оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті інформацію, пов'язану із застосуванням до суб'єкта первинного фінансового моніторингу цих заходів впливу»; «забезпечує співробітництво з міжнародними, міжурядовими організаціями, задіяними у сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму чи фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення»; «здійснює міжнародне співробітництво з відповідними органами іноземних держав з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення відповідно до міжнародних договорів України чи з власної ініціативи з дотриманням вимог конфіденційності». Відповідно до покладених завдань Міністерство фінансів України є органом, що виконує функцію запобігання економічному злочину, саме: легалізації (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;

- «погоджує в установленому порядку типові штати бюджетних установ». Так, кадровий склад правоохоронних органів та органів центральної виконавчої влади, що реалізують державну політику в сфері правоохоронної діяльності, має погоджуватися із Міністерством фінансів України;

- «формує та уточнює програмну класифікацію видатків та кредитування державного та місцевих бюджетів, у тому числі шляхом визначення нових кодів та

назв бюджетних програм відповідно до бюджетного законодавства». Створення нових правоохоронних органів або ж розширення діяльності існуючих вимагає формування нових бюджетних програм в розрізі кожного правоохоронного органу, а відповідно є необхідність уточнення класифікації видатків;

2) *Міністерство юстиції України [12]:*

- «забезпечення формування та реалізація державної правової політики, політики з питань банкрутства». Функціонування правоохоронної системи знаходиться в правовому полі, що формується Міністерством юстиції України. Зазначене відомство формує систему правового регулювання як правоохоронної системи в частинні діяльності її суб'єктів так і суспільних відносин як об'єкту правоохоронної системи.

- «здійснює правову експертизу проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, які подаються на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим»; «готує зауваження і пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президенту України»; «здійснює в установленому законодавством порядку антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, а також розробляє за її результатами рекомендації щодо усунення виявлених факторів, що спричиняють або можуть спричинити вчиненню корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень»; «здійснює державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації»; «скасовує рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації»; «здійснює експертизу проектів нормативно-правових актів та норматив-

но-правових актів, що підлягають державній реєстрації, на відповідність положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського Суду з прав людини». Зазначенні завдання визначають роль та значення Міністерства Юстиції в процедурі формування та реалізації правого механізму досліджуваної державної політики. Усі нормативно-правові акти, що регулюють трансформацію правоохоронної системи мають, мають пройти відповідну процедуру, що розробляється та реалізується зазначеним відомством.

- «організовує відповідно до законодавства експертне забезпечення правосуддя та проведення науково-дослідних робіт у галузі судової експертизи»; «забезпечує організацію роботи Центральної експертно-кваліфікаційної комісії при Мін'юсті і Науково-консультативної та методичної ради з проблем судової експертизи при Мін'юсті»; «видає та анулює свідоцтва про присвоєння кваліфікації судового експерта фахівцям, які не є працівниками державних спеціалізованих установ»; «здійснює контроль за організацією діяльності судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ»; «спрямовує і контролює діяльність науково-дослідних установ, які проводять судову експертизу та належать до сфери управління Мін'юсту, здійснює нормативно-методичне забезпечення їх діяльності». Важливою складовою в системі запобігання та протидії злочинності належить експертному забезпеченню. Система експертного забезпечення регулюється та управляється Міністерством юстиції України. Відповідно зазначене відомство, окрім суб'єкту реалізації правого механізму державної політики в досліджуваній сфері, є суб'єктом координації, управління та регулювання експертного забезпечення правоохоронної діяльності.

- «перевіряє у міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади, а також інших органах, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації, стан додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів, вимагає у разі потреби подання нормативно-правових

актів для державної реєстрації або їх скасування, вносить пропозиції про усунення виявлених порушень і недоліків та притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях». Зазначене завдання вказує на реалізацію Міністерством Юстиції України контрольної функції щодо функціонування правоохоронної системи.

- «здійснює інформування громадян про їх права і свободи, правову політику держави, реалізацію проектів, пов'язаних із правовою освітою населення»; «бере участь у розробленні та розповсюдженні освітніх програм у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів громадян». Зазначенні завдання визначають роль та значення Міністерства юстиції України у виконанні профілактичної та інформаційної функції правоохоронної системи;

- «здійснення міжнародно-правового співробітництва, забезпечення дотримання і виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України з правових питань». Виконання зазначеного завдання вказує на роль та значення даного відомства в забезпеченні співробітництва правоохоронних органів із міжнародними поліцейськими організаціями та правоохоронними органами зарубіжних країн.

3) *Міністерство культури та інформаційної політики України.* Дослідження Положення про діяльність зазначеного відомства [10] дозволило встановити, що відсутні завдання, які стосуються власне реалізації інформаційної політики. Для вирішення зазначеного проблемного питання, пропонуємо доповнити завдання даного відомства наступними пунктами: - здійснює заходи, спрямовані на популяризацію правоохоронців та формування їх позитивного суспільного портрету; - здійснює заходи, щодо інформування населення про трансформацію правоохоронної системи держави; - вживає заходів до забезпечення всебічного висвітлення змісту конституційних прав та свобод людей та громадян та механізмів їх захисту; - приймає участь в розробці інформаційно-комунікаційних стратегій розвитку різних сфер суспільного життя (а тому числі правоохоронної системи).

Зазначенні завдання характеризують профілактичну та інформаційну складову державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи.

4) *Міністерство цифрової трансформації України [9]:*

- «здійснює заходи щодо створення та забезпечення функціонування: системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів; системи електронної взаємодії органів виконавчої влади; інтегрованої системи електронної ідентифікації; єдиного державного веб-порталу відкритих даних; національного реєстру електронних інформаційних ресурсів; онлайн-платформи взаємодії органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства». Зазначене завдання визначає напрями формування комунікаційної системи правоохоронних органів між собою та із центральними органами виконавчої влади, а також міжнародними поліцейськими організаціями та правоохоронними органами зарубіжних країн;

- «розробляє пропозиції щодо визначення основних напрямів розвитку системи надання електронних та адміністративних послуг, здійснює заходи з її реформування». В умовах формування інформаційного суспільства є необхідність застосування інформаційних технологій для надання адміністративних послуг, що можуть здійснюватися правоохоронними органами так і державними органами, що здійснюють реалізацію правоохоронної функції;

- «координує діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих держадміністрацій, а також державних підприємств, установ, організацій та державних господарських об'єднань, навчальних закладів з питань, що належать до компетенції Мінцифри, надає їм необхідну методичну допомогу». При формуванні комунікаційного механізму та запровадженні інформаційних технологій Міністерство цифрових трансформацій здійснює методичну допомогу, що є вкрай важливим в контексті забезпечення кібербезпеки правоохоронної системи;

- «формуванні державної політики у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом України, поштового зв'язку спеціального призначення, урядового фельд'єгерського зв'язку, захисту державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах і на об'єктах інформаційної діяльності, а також у сферах використання державних інформаційних ресурсів в частині захисту інформації, протидії технічним розвідкам, функціонування, безпеки та розвитку державної системи урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку». Правоохоронна система як складова забезпечення державної безпеки має бути захищена від кіберзагроз як в цілому так і окремі її суб'єкти та процеси зокрема. Відповідно забезпечення високого рівня протидії кіберзагрозам здійснюється зазначеним відомством.

- «розробленні критеріїв і порядку проведення оцінки стану захищеності державних інформаційних ресурсів в інформаційно-телекомунікаційних системах; організації та проведенні оцінки стану захищеності державних інформаційних ресурсів, наданні відповідних рекомендацій». Дане завдання характеризує контрольну функцію Міністерства цифрової трансформації України в контексті вивчення та оцінки стану захищеності державних інформаційних ресурсів в тому числі правоохоронних органів;

- «сприяє впровадженню у державних органах та органах місцевого самоврядування технологій цифрових трансформацій». Так, трансформація правоохоронної системи вимагає впровадження інноваційних підходів до процедур правоохоронної діяльності. Крім того, дане завдання має передбачати взаємодію інших державних органів з правоохоронними органами в контексті правомірності застосування інформаційних систем;

- «здійснює моніторинг даних про вчинення та/або спроби вчинення несанкціонованих дій щодо державних

інформаційних ресурсів в інформаційно-телекомунікаційних системах, а також про їх наслідки, інформує правоохоронні органи для вжиття заходів із запобігання та припинення злочинів у зазначеній сфері». Міністерство цифрової трансформації України має забезпечити безпеку інформаційної системи правоохоронної системи в цілому та правоохоронних органів зокрема через інструменти моніторингу.

5) *Міністерство освіти і науки України:*

- «розробляє державні стандарти освіти, здійснює контроль за їх додержанням»; «приймає рішення щодо виконання експериментальних робочих навчальних планів, нових освітніх програм, запровадження новітніх педагогічних технологій». Особливою складовою правоохоронної системи є підготовка кадрів, яка здійснюється відомчими навчальними закладами. Відповідно формування стандартів вищої освіти за профільними спеціальностями («Право», «Правоохоронна діяльність», «Психологія», «Національна безпека», «Державна безпека», «Цивільна безпека») належить до компетенції Міністерства освіти і науки України;

- «провадить в установленому порядку ліцензування, атестацію та акредитацію вищих і професійно-технічних навчальних закладів незалежно від форми власності та підпорядкування, веде Державний реєстр навчальних закладів». До компетенції Міністерства освіти і науки України ліцензування та атестація закладів вищої освіти в тому числі, підпорядкованих суб'єктом, що реалізують державну політику в сфері трансформації правоохоронної системи;

- «присвоює в установленому порядку вчені звання доцента і професора науковим та науково-педагогічним працівникам»; «встановлює порядок атестації педагогічних працівників». Атестація наукових кадрів правоохоронної системи здійснюється зазначеним відомством;

- «забезпечує державну реєстрацію авторського права, державну реєстрацію та ведення обліку об'єктів інтелектуальної власності, провадить реєстрацію угод про передачу прав на використання об'єктів інтелектуальної власності, що охороняються на території України»; «організовує в установленому порядку проведення експертизи об'єктів інтелектуальної власності, видає охоронні документи на об'єкти інтелектуальної власності»; «координує діяльність, пов'язану з трансфером (передачею) технологій і прав на об'єкти інтелектуальної власності, що створені повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету». Розробленні науковими установами, що входять в до складу правоохоронної системи, наукові розробки мають мати державну реєстрацію, що знаходить в компетенції Міністерства освіти і науки України.

8) *Міністерство закордонних справ України.*

- «розробляє та подає Кабінету Міністрів України пропозиції про вирішення стратегічних питань зовнішньополітичних відносин, реалізацію пріоритетних напрямів співробітництва з іншими державами»;

- «забезпечує створення сприятливих зовнішньополітичних умов для встановлення і розвитку відносин між Україною та іншими державами на двосторонньому, регіональному та глобальному рівнях»;

- «забезпечує участь України у підготовці міжнародних договорів з іншими країнами і міжнародними організаціями та подає до Кабінету Міністрів України пропозиції про підписання, ратифікацію, прийняття, схвалення міжнародних договорів або приєднання до них. При необхідності готує пропозиції щодо приведення законодавства України у відповідність з її міжнародними зобов'язаннями»;

- «здійснює нагляд за виконанням міністерствами та іншими центральними органами державної виконавчої влади України та іноземними державами міжнародних договорів України»;

- «бере участь у роботі міжнародних організацій, органів міжурядових комісій та комітетів, конференцій, конгресів, симпозиумів і нарад з питань міжнародної політики, приймає іноземні делегації для обговорення питань зовнішньої політики»;

- «оформлює представникам України повноваження на участь у роботі міжнародних органів»;

- «координує діяльність міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади України у сфері зовнішньополітичних відносин»;

- «сприяє міністерствам, іншим центральним органам державної виконавчої влади та іншим юридичним особам України у їх зовнішньополітичній діяльності, подає їм відповідну методичну, консультативну та інформаційну допомогу».

В цілому діяльність досліджуваних органів центральної виконавчої влади визначає їх функції в державному управлінні правоохоронною системою та механізми державної політики в досліджуваній сфері (табл.1.5).

Таким чином, встановлено, що в межах своїх повноважень:

- Міністерство фінансів України є органом державного управління, що визначає особливості формування та реалізації фінансового механізму державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи. Відповідно дане Міністерство виконує як регуляторну так і забезпечуючу функцію в реалізації зазначеної політики. Відповідно основними напрямками діяльності зазначеного відомства є розробка класифікації видатків та бюджетних програм для запропонованих для створення правоохоронних органів;

Таблиця 1.5

Функціональні напрями діяльності органів центральної виконавчої влади, що реалізують політику в сферах формування відповідного забезпечення правоохоронної системи

Суб'єкт	Функціональний напрямок	Механізм
Міністерство фінансів України	Регуляторна – погодження нормативно-правових актів	Правовий
	Забезпечуюча – фінансове забезпечення	Фінансовий
	Контрольна – фінансовий контроль за діяльністю	Контрольний
Міністерство юстиції України	Профілактична – розробка профілактичних заходів	Інформаційний
	Інформаційна – інформування населення	
	Забезпечуюча – експертне забезпечення	Організаційний
	Міжнародне співробітництво – юридичний супровід укладання договорів	Комунікаційний
	Регуляторна – регулює суспільні відносини та діяльність правоохоронних органів	Правовий
Міністерство культури та інформаційної політики України	Профілактична – розробка та реалізації профілактичних заходів	Інформаційний
	Інформаційна – інформування населення та налагодження комунікації	Інформаційний Комунікаційний
Міністерство цифрової трансформації України	Інформаційна – формує єдину інформаційну систему державного управління	Інформаційний
	Комунікаційна – формує комунікаційні зв'язки через використання інформаційних технологій	Комунікаційний
	Контрольна – здійснює оцінку стану використання інформаційних технологій та їх безпеки	Контрольний
	Безпекова - здійснює оцінку та моніторинг інформаційної безпеки правоохоронних системи в цілому та окремих правоохоронних органів	Контрольний Організаційний
	Регуляторна – здійснює регулювання використання інформаційних технологій в правоохоронній системі	Правовий
Міністерство освіти і науки України	Освітня – підготовка кадрів та наукових кадрів для правоохоронної системи	Освітній Кадровий
	Регуляторна – регулює процедуру підготовки кадрів для правоохоронної системи	Освітній Кадровий
	Профілактична – при формуванні стандартів освіти за непрофільними спеціальностями має враховувати компетенції, що визначають правосвідомість громадян	Інформаційний
Міністерство закордонних справ України	Організаційна – організація міжнародної співпраці в правоохоронній системі	Організаційний
	Інформаційна – інформаційний супровід міжнародній співпраці	Інформаційний Комунікаційний
	Регуляторна – регулює процедуру укладання міжнародних договорів в правоохоронній сфері	Правовий

- Міністерство юстиції України є органом державного управління, що визначає особливості формування та реалізації в першу чергу правового механізму. Окремі того, виконує інформаційну, забезпечуючу, профілактичну, регуляторну функції та функцію міжнародного співробітництва.

- Міністерство культури та інформаційної політики України. Доповнено завдання даного відомства в контексті реалізації інформаційної політики, а саме: здійснює заходи, спрямовані на популяризацію правоохоронців та формування їх позитивного суспільного портрету; здійснює заходи, щодо інформування населення про трансформацію правоохоронної системи держави; вживає заходів до забезпечення всебічного висвітлення змісту конституційних прав та свобод людей та громадян та механізмів їх захисту; приймає участь в розробці інформаційно-комунікаційних стратегій розвитку різних сфер суспільного життя (а тому числі правоохоронної системи).

- Міністерство цифрової трансформації України виконує інформаційну, комунікаційну, безпекову, контрольну, регуляторну функції в контексті реалізації правоохоронної функції держави. Відповідно, зазначене міністерство має вагомe значення в формуванні таких механізмів державної політики як інформаційний, комунікаційний, контрольний, організаційний, правовий.

Висновки і пропозиції.

Отже, важливим завданням найближчого часу, має стати формування цивільного Міністерства внутрішніх справ із повноваженнями вироблення і координації державної регіональної політики, державної політики у сфері правоохоронної діяльності. В цілому зазначенні завдання визначають механізми міжнародної співпраці правоохоронних органів, органів державного управління, що реалізують правоохоронну функцію, центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику в сфері трансформації правоохоронної системи. За сприяння Міністерства закордонних справ України відбувається підписання міжнародних договорів щодо співпраці в сфері правоохоронної діяльності. Зокрема на сьогодні

в Україні ратифіковані угоди із наступними країнами: Держава Ізраїль, Республіка Мальта, Катар, Німеччина, Республіка Туреччина, США, Франція, Острів Мен, Естонія, Великобританія, Польща, Словаччина. Крім того, зазначене відомство виконує організаційну функцію щодо участі правоохоронних органів в міжнародних правоохоронних організаціях (INTERPOL, АСЕАНАПОЛЬ, АФРИПОЛ, ЄВРОПОЛЬ, АМЕРІПОЛЬ, ГССРОЛ, АІМС).

Список використаної літератури:

1. Безпека для громадян. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/bezpeka-ta-oborona/bezpeka-dlya-gromadyan>
2. Боротьба з корупцією. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/borotba-z-korupciyeyu>
3. Забезпечення рівного доступу до правосуддя та правової допомоги. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/zabezpechennya-rivnogo-dostupu-do-pravosuddya-ta-pravovoyi-dopomogi>
4. Закон України Про Кабінет Міністрів України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
5. Захист права власності. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/zahist-prava-vlasnosti>
6. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
7. *Мироненко О. М.* Третій Універсал Української Центральної Ради. Юридична енциклопедія: В 6 т. Редкол.: Ю70 Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : «Укр. енцикл.», 1998.
8. Оборона країни. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/bezpeka-ta-oborona/oborona-krayini>
9. Питання Міністерства цифрової трансформації. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text>
10. Про затвердження Положення про Міністерство культури України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/495-2014-%D0%BF#Text>
11. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text>
12. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України. <https://>

- zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text
13. Реформування пенітенціарної системи України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/reformuvannya-sistemi-probaciyi-ta-resocializaciya>
14. Реформування системи виконання судових рішень. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/reformuvannya-sistemi-vikonannya-sudovih-rishen>
15. Указ Президента України Про Положення про Офіс Президента. України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text>
-

Malyshev K., Baranovska T. Central and auxiliary bodies of the executive authority that form and implement state policy in the sphere of transformation of the law enforcement system

The implementation of reforms in any sphere of social life requires clarification of the content and composition of the functions of the subjects of state administration, which are performed by the central bodies of executive power. The implementation of state policy in the relevant spheres is entrusted to these subjects of state administration. In the context of the need to transform the law enforcement system of Ukraine, there is a need to justify the directions of transformation of the activities of the subjects of the formation and implementation of state policy in the researched area. The issue is extremely difficult, because the composition of the central bodies of executive power is variable depending on the political environment. Thus, the structure of the Cabinet of Ministers of Ukraine usually changes in the context of the elections of the President of Ukraine or the Verkhovna Rada of Ukraine. This actualizes the scientific search for a solution to the problem of state policy in the field of transformation of the law enforcement system regarding instructional support.

Among the entities that are necessary to ensure the economic security of the country, a special role is assigned to the state, which is entrusted with many different tasks, including those of an economic nature. Among all possible state structures that in one way or another ensure the security of our country, it is necessary to single out not only the law enforcement system, but also those structures that influence its transformation. Subjects of formation and implementation of state policy in the sphere of transformation of the law enforcement system are proposed to be classified according to the following groups: 1) bodies of the central executive power implementing state policy in the sphere of transformation of the law enforcement system; 2) bodies of the central executive power implementing policy in the spheres of formation appropriate support of the law enforcement system; 3) law enforcement agencies. In this study, we paid more attention to the first and second positions. We will conduct a study of the activities of these subjects in the formation and implementation of state policy in the researched area in the following directions: the structure of the subject, powers in parts of the law enforcement system, the procedure for financing the subject's activities.

Key words: *state, state policy, state administration, state administration of the law enforcement system, law enforcement system, law enforcement agencies, national security.*

УДК 328.184 351 316.77

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2021.4.21>**Л. В. Сергієнко**

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри національної безпеки, публічного управління та адміністрування,
Державний університет «Житомирська політехніка»

ЕКОЛОГІЧНІ НАСЛІДКИ УРБАНІЗАЦІЇ В СИСТЕМІ ЗАГРОЗ БЕЗПЕЦІ УРБАНІЗОВАНИМ ТЕРИТОРІЯМ

У статті досліджуються екологічні наслідки урбанізації в системі загроз безпеці урбанізованим територіям. До екологічних проблем урбанізованих територій, які становлять загрозу безпеці варто виокремити забруднення атмосферного повітря, забруднення води та утилізації відходів. Забруднення повітря як екологічна проблема з одного боку, та наслідок урбанізації та розвитку людської цивілізації з іншого боку, є загрозою для безпеки урбанізованих територій, включаючи безпеку життєдіяльності людини та фатальні наслідки для громадського здоров'я суспільства в цілому та здоров'я окремої людини як найбільшої соціальної цінності. Серед причин, що обумовлюють проблеми водних систем міст та урбанізованих територій є їх забудова житловими будинками, тротуарами, дорогами та іншими об'єктами інфраструктури, що обумовлює неможливість природного кругообігу та порушення водних режимів. Значні обсяги відходів як промислових, так і відходів споживання свідчать про відсутність принципів щодо сталого споживання, переорієнтації лінійних типів виробництва та споживання та засади циркулярної економіки, коли відходи як явище відсутні, адже вважаються сировиною та включаються в наступний цикл виробництва. Проблеми забруднення, виснаження та дефіциту природних ресурсів є загрозами для безпеки життєдіяльності людини, що проявляється, більшою мірою через харчовий ланцюг і є наслідками загроз екологічній безпеці як основі безпеки життєдіяльності. Зокрема, до загроз безпеці життєдіяльності людини слід віднести появу та розвиток епідемічних захворювань, розвиток хвороботворних бактерій, що є збудниками різних хвороб, загрози здоров'я нації. Державна екологічна політика створює основу для впровадження засад циркулярної економіки, яка по-перше, є важливим напрямом європейської екологічної політики та по-друге, дозволяє ефективно використовувати ресурси, відходи, унеможливити та/або мінімізувати наслідки утворення та накопичення відходів, по-третє, реалізація циркулярної економіки відповідає засадам сталого розвитку та дозволяє частково або повністю забезпечити досягнення цілей тисячоліття.

Ключові слова: урбанізація, урбанізована територія, екологія, безпека, державна політика.

Постановка проблеми. Глобальні екологічні проблеми людства прямо чи опосередковано є наслідками антропогенного впливу людини на природне середовище. Особливо яскраво екологічні проблеми прослідковуються в урбанізованих районах, мегаполісах та містах. У містах зосереджена велика кількість промислових об'єктів, транспортних засобів та людей, в результаті діяльності яких утворюються значні обсяги відходів, викидів, різного роду забруднюючих речовин тощо. Це все обумовлює ряд екологічних проблем,

що є наслідками урбанізаційних процесів. Ідентифікація та вивчення даних проблем є важливим кроком щодо пошуку управлінських механізмів їх мінімізації та /або подолання, а також прийняття ефективних публічно-управлінських рішень щодо забезпечення безпеки міст в цілому, та людини в таких містах зокрема.

Серед екологічних проблем, які обумовлені урбанізаційними процесами доцільно визначити наступні: антропогенне забруднення атмосферного повітря; забруднення, виснаження та дефіцит водних ресурсів; проблема відходів на урбанізованих територіях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У дослідженні за результатами аналізу супутникових знімків Copernicus Sentinel 5p та даних про забруднення повітря з контрольованою якістю Служби моніторингу атмосфери Copernicus «Забруднення повітря в Україні – погляд з космосу» [3] «Зі стрімким збільшенням населення світу та його високим споживчим попитом загострюється проблема забруднення повітря. Серед найпоширеніших причин забруднення повітря – урбанізація, виробництво енергії, важка промисловість (наприклад, виплавка чавуну та сталі, виробництво цементу та коксового вугілля, спалювання відходів або хімічне виробництво), транспорт та збільшення використання двигунів внутрішнього згоряння. Разом з цим, приріст населення та вплив забруднюючих речовин у повітрі негативно впливають на якість довкілля та здоров'я населення. ВООЗ визначила забруднення повітря як найбільший у світі ризик навколишнього середовища для здоров'я». Дослідження вітчизняних науковців Кичко І.І., Маргасова В.Г., Холодницька А.В. [8] присвячені проблемам урбанізації та забезпеченості урбанізованих територій водними ресурсами. Бомба М.Я. [1] досліджує проблеми прісноводної безпеки. Запорожець О.І., Мовчан Я.І., Гроза В.А., Савченко В.І., Соловейкіна А.К., Карпенко С.В., Шевченко Ю.С. [6] проводять дослідження чинників формування екологічного стану урбанізованого довкілля.

Метою статті є визначення екологічних наслідків урбанізації в системі загроз безпеці урбанізованим територіям.

Виклад основного матеріалу. Нагальною екологічною проблемою людства є забруднення атмосферного повітря, особливо, зважаючи на той факт, що повітря є одним із найважливіших продуктів споживання людиною. За джерелом забруднення атмосфери слід розрізняти антропогенні та природні джерела забруднення. Зокрема, до природних джерел забруднення атмосфери відносять пилові бурі, виверження вулканів, космічний пил, вітрові ерозії гірських порід, лісові, степові, торф'яні пожежі тощо. Людська цивілізація не має методів впливу на при-

родні джерела забруднення атмосфери, однак більшою мірою природні чинники забруднення істотно не змінюють якість атмосферного повітря.

Антропогенні чинники пов'язані із діяльністю людини та мають суттєвий негативний вплив на якість атмосферного повітря, адже антропогенні чинники змінюють склад та властивості повітря. В сучасних умовах, зважаючи на бурхливий технологічний розвиток, проблема забруднення атмосферного повітря тільки посилюється та потребує невідкладних рішень. Дана проблематика посилюється у великих містах, де скупчення антропогенних чинників перетворюють урбанізовані регіони на зони екологічного лиха.

Пошук шляхів вирішення екологічних проблем в цілому, та забруднення атмосферного повітря зокрема, знаходяться у фокусі діяльності впливових міжнародних організацій та наднаціональних утворень та урядів країн. Забруднення атмосферного повітря негативно впливає на здоров'я та безпеку життєдіяльності людини.

Заступник Міністра захисту довкілля та природних ресурсів з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації Р. Стрілець під час свого виступу на дискусійній панелі «Екологія життя - зовнішні фактори, що впливають на здоров'я нації» Всеукраїнського форуму «Україна 30. Здорова Україна» зазначив [7], «що в Україні: лише 1/3 промислових гігантів провели модернізацію за останні 10 років; 2/3 українців проживають на територіях із забрудненим атмосферним повітрям; найбільш поширеними компонентами, які забруднюють повітря, є діоксид сірки, дрібнодисперсний пил, оксиди азоту у різних сполуках; у промислових регіонах на 25-40% вищий загальний рівень захворюваності населення, в тому числі і серед дітей».

Агентство з охорони навколишнього середовища США (U.S. Environmental Protection Agency) [11], зазначає, що «газоподібні забруднювачі повітря становлять першочергове значення в міських умовах, та включають діоксид сірки (SO₂), діоксид азоту (NO₂) та чадний газ (CO); вони викидаються безпосередньо в повітря з викопного палива, такого як мазут,

бензин і природний газ, які спалюються на електростанціях, автомобілях та інших джерелах згорання. Озон (O_3) (ключовий компонент смогу) також є газоподібним забруднювачем; він утворюється в атмосфері шляхом складних хімічних реакцій, що відбуваються між діоксидом азоту і різними летючими органічними сполуками (наприклад, парами бензину)».

Характеристика основних забруднювачів повітря, їх допустимі норми, джерела утворення, екологічні ризики та наслідки для безпеки урбанізованих територій та безпеки життєдіяльності людини подано у таблиці 1.

Таким чином, в таблиці 2.1 зазначено основні забруднювачі атмосферного повітря, а також їх ризики з позицій екологічної безпеки в цілому та безпеки життєдіяльності окремої людини та суспільства зокрема. Даний перелік не є вичерпним, однак експерти констатують [3], що «найбільш поширеними забруднювальними

речовинами у повітрі є дрібнодисперсні тверді частки (PM), озон (O_3), діоксид азоту (NO_2), діоксид сірки (SO_2), оксид вуглецю (CO) та вуглекислий газ (CO_2). Серед них найбільшу загрозу здоров'ю населення спричиняють PM, O_3 , NO_2 та SO_2 ». Важливу увагу звертають на визнання сукупного впливу суміші багатьох забруднювальних речовин на здоров'я людини та безпеку її життєдіяльності, коли дані забруднюючі речовини вступають в реакцію та виникає синергетичний токсичний ефект, коли забруднюючі речовини посилюють негативний вплив одна одної, а також ефект сумації, коли дві або більше забруднювачів повітря чинять негативний вплив на організм та викликають однакові захворювання.

Зокрема, «діоксид сірки вступає в реакцію з киснем і водяною паром в повітрі, утворюючи туман сірчаної кислоти, що досягає землі як компонент кислотних дощів. Вважається, що кислотні дощі зав-

Таблиця 1

Узагальнення наслідків забруднення атмосферного повітря як загрози безпеки урбанізованих територій

Забруднювачі повітря	Характеристика	Джерела утворення
Дрібнодисперсні тверді частки (particulate matter, PM)	Дуже дрібні фрагменти твердих матеріалів або крапельки рідини у повітрі, які розділені на групи в залежності від фракцій	<ul style="list-style-type: none"> - електростанції на вичерпному паливі; - виробничі процеси; - системи опалення житлових будинків на вичерпному паливі; - транспортні засоби
Діоксид сірки (SO_2)	Безбарвний газ з різким задушливим запахом діоксид сірки утворюється при згорянні вугілля або нафти, що містить сірку в якості домішки	<ul style="list-style-type: none"> - виробництво електроенергії; - спалювання вичерпного палива; - промислові процеси; - викиди автомобілів
Оксиди азоту (NO і NO_2)	За звичайних умов є безбарвним газом із солодкуватим запахом. Він може підтримувати горіння; проявляє слабкі окисні та відновні властивості.	<ul style="list-style-type: none"> - транспортні засоби (вихлопні гази); - виробництво електроенергії; промислові процеси; - підприємства по виробництву азоту; - сільське господарство (випаровування азотних добрив з полів); - випробовування ядерної зброї та запуск ракет
Озон (O_3)	Безбарвний газ, що знаходиться у верхніх шарах атмосфери; ключовий компонент фотохімічного смогу	утворюється внаслідок складної реакції між діоксидом азоту і вуглеводнями при сонячному світлі
Чадний газ (оксид вуглецю, CO)	Безбарвний газ, що утворюється в результаті неповного згорання та є найпоширенішим забруднювачем атмосфери.	<ul style="list-style-type: none"> - автомобільний транспорт, - спалювання вугілля і нафти; - пожежі; - промислове виробництво.
Вуглекислий газ (діоксид вуглецю, CO_2)	Безбарвний газ, який не має запаху при малих концентраціях	<ul style="list-style-type: none"> - транспорт; - виробництво електроенергії; - промислове виробництво (виробництво цементу та утилізація газів шляхом їх спалювання в газових факелах) .

дали шкоди або знищили рибне і рослинне життя в багатьох тисячах озер і струмків в деяких частинах Європи, на північному сході США, південному сході Канади і деяких частинах Китаю. Це також викликає корозію металів і погіршення стану відкритих поверхонь будівель і громадських пам'яток» [11].

Агентство з охорони навколишнього середовища США (U.S. Environmental Protection Agency) констатує наступне [11] «оскільки деякі забруднювачі повітря зберігаються в атмосфері і переносяться вітрами на великі відстані, забруднення повітря виходить за місцеві, регіональні та континентальні межі, а також може вплинути на глобальний клімат і погоду. Наприклад, кислотні дощі привернули світову увагу з 1970-х років як регіональна і навіть континентальна проблема. Кислотні дощі виникають, коли діоксид сірки і оксиди азоту від спалювання викопного палива з'єднуються з водяною парою в атмосфері, утворюючи сірчану кислоту і азотнокислі тумани. Утворені кислі опади завдають шкоди водним, лісовим, ґрунтовим ресурсам. Це стало причиною зникнення риби з багатьох озер в горах Адірондак Північної Америки, повсюдної загибелі лісів в горах Європи, пошкодження росту дерев в США і Канаді. Кислотні дощі також можуть роз'їдати будівельні матеріали і бути небезпечними для здоров'я людини. Ці проблеми не стримуються політичними кордонами. Викиди від спалювання викопного палива в середніх частинах США і Канади випадають в осад у вигляді кислотних дощів в східних регіонах цих країн, а кислотні дощі в Норвегії надходять в основному з промислових районів Великобританії і континентальної Європи. Міжнародний розмах проблеми зумовив підписання міжнародних угод про обмеження викидів сірки і оксидів азоту».

Таким чином, при формуванні завдань щодо мінімізації негативних екологічних наслідків урбанізаційних процесів у контексті забруднення атмосферного повітря потрібно враховувати не лише власний внесок в забруднення, а оцінювати глобальні наслідки таких явищ. Суб'єкти публічного управління, при прийнятті відповідних публічного-управлінських

рішень, а також в процесі формування та реалізації публічної політики, мають враховувати загальносвітові тенденції, адже з одного боку, суспільство України потерпає від забрудненого атмосферного повітря, що є наслідком різних технологічних процесів та антропогенної діяльності у межах України, а з іншого боку, відчувають негативні наслідки таких процесів, що відбуваються поза межами державного кордону - у інших країнах та на інших територіях. Така ситуація є зворотною відносно суспільства інших держав та їх об'єднань. У процесі формування та реалізації публічної політики завжди враховуються прийняті відповідні міжнародні норми та стандарти, а також застосовуються концепції, методи та інструменти, сформовані міжнародною спільнотою. Таким чином, публічна політика щодо мінімізації рівня забруднення атмосферного повітря вирішує як загальносвітові завдання щодо подолання наслідків урбанізаційних процесів в цілому, так і забезпечує національні інтереси, адже результати та ефект від реалізації даної політики забезпечуватиме екологічну безпеку у світовому, національному масштабах, а також безпеку життєдіяльності окремих міст, урбанізованих територій, суспільства та окремої людини як складової екологічної та соціальної систем.

Міський спосіб життя як сукупність сучасних благ цивілізації є чинником, що впливає на розвиток урбанізаційних процесів. Комфортний спосіб міського життя передбачає споживання більшого обсягу водних ресурсів порівняно із сільськими жителями. Підвищений попит міських жителів на водні ресурси обумовлюється потребами у якісній питній воді, зростаючої з кожним роком кількості міських жителів, задоволення їх побутових, санітарних, гігієнічних потреб, а також для виробничих процесів, що повинні задовільнити міський попит у відповідному рівні продуктів та товарів. З іншого боку, технологічне навантаження урбанізованих територій на водну систему обумовлює ряд негативних наслідків, що становлять загрозу екологічній безпеці та здоров'ю і життєдіяльності суспільства в цілому та окремої людини зокрема.

Антропогенний вплив на водні об'єкти передбачає забруднення водних ресурсів, у тому числі надземних та підземних вод різними видами забруднюючих речовин, зокрема хімічними забруднювачами, пластиком, лікарськими речовинами, фосфатами тощо.

Як зазначають вітчизняні науковці Кичко І.І., Маргасова В.Г., Холодницька А.В. [8] «вже зараз регіони, де спостерігається нарощування процесів урбанізації мають катастрофічно низьку забезпеченість місцевими водними ресурсами (Одеська, Донецька, Херсонська, Дніпропетровська, Запорізька, Миколаївська, Київська, Харківська, Луганська, Черкаська та Кіровоградська область). Полтавська, Чернівецька, Вінницька, Хмельницька та Тернопільська область мають низький рівень забезпеченості місцевими водними ресурсами. Проміжний рівень забезпеченості характерний для Чернігівщини та Івано-Франківщини, а середній лише для Закарпаття».

Урбанізаційні процеси, їх масштаби та межі детерміновані потребами суспільства, рівнем та способом виробництва, а також факторами науково-технічної революції тощо. Наведені чинники та їх масштаб, як свідчить сучасна ситуація щодо загострення екологічних проблем у світі у останні роки, вимагають пошуку рішень та способів для їх задоволення. Існуючий на сьогодні підхід у світі не в змозі задовільнити багато соціальних та біологічних потреб жителів великих міст та урбанізованих територій. З іншого боку, урбанізовані території змінюють природне середовище з усіма, без винятку, його підсистемами. Дана проблема торкається також міст України, адже більшість із них, особливо міста-мільйонники, побудовані поблизу річок та є місцями концентрації значної кількості промислово-виробничих об'єктів, що, в свою чергу, обумовлює посилення антропогенного навантаження на територію міст, в тому числі і на їх водойми.

«Основним джерелом питного водопостачання населення України є поверхневі водні об'єкти. Приблизно 60% населення споживає воду з Дніпра, 15% – з інших поверхневих джерел, 25% населення, в

основному сільського, споживає воду з підземних джерел. 70% населення України (близько 34 млн. осіб) споживає питну воду з нецентралізованої системи водопостачання. Тільки 24% населення, що проживає в сільській місцевості (3,7 млн. осіб) має доступ до централізованого питного водопостачання, решта сільських жителів споживає воду з нецентралізованих, більшою частиною, підземних джерел (колодязів, шахтних криниць, свердловин)» [6].

Проблема доступу до водних ресурсів становить серйозну загрозу безпеці життєдіяльності та здоров'ю населення світу. За даними ООН [9] «стабільне водопостачання та санітарія можуть щорічно запобігти загибелі понад 360 000 новонароджених дітей. За прогнозами ООН, до 2050 року до 5,7 мільярда людей проживатимуть у районах, в яких нестача прісної води відчуватиметься мінімум один місяць на рік. До 2040 року глобальний попит на воду може збільшитися більш ніж на 50 відсотків, тоді як попит на енергетичні ресурси - більш ніж на 25 відсотків. Організація закликає до «грамотного використання» води, що дозволить боротися з повеннями і посухою, а також збільшити доступ до води для більшого числа людей, знизити рівень її забруднення, скоротити обсяги парникових газів і боротися зі зміною клімату».

Слід зазначити, що дефіцит водних ресурсів, особливо тих, що є придатними для споживання відчутний в Україні, адже за даними Державної екологічної інспекції України, зокрема, Національної гідрометслужби концентрація токсичних сполук в українських річках у 30-40 разів перевищує гранично допустимі норми [9].

Дефіцит питної води в українських містах обумовлений високою концентрацією забруднюючих речовин у водних ресурсах. До такої ситуації призводить неконтрольоване скидання небезпечних речовин, засмічення річок та інших надземних водних ресурсів, а також недостатнє очищення стоків. Увесь спектр забруднювачів поверхневих вод можна розділити за джерелами утворення на наступні групи: механічні, хімічні, біологічні (бактеріальні), радіоактивні, теплові. Бомба М.Я. [1] виділяє наступні види забруднення води: хімічне, біологічне, орга-

нічне, теплове, фізичне, мінеральне, механічне, токсичне. Характеристику зазначених видів забруднення води подано у табл. 2.

Охарактеризовані вище основні джерела забруднення водних ресурсів загострюють іншу проблему – виснаження та дефіциту водних ресурсів, що з іншого боку, також є наслідком антропогенної діяльності людини. Зокрема, проблеми забруднення водних ресурсів та дефіциту водних ресурсів тісно взаємопов'язані, а їх загрози обумовлюють невідворотні наслідки з позицій впливу на екологічну безпеку, водну безпеку як складову попередньої та безпеку життєдіяльності.

Доцільно також зауважити, що проблеми виснаження та забруднення водних ресурсів, а також їх дефіцит та потреба у якісній воді в містах та урбанізованих територіях обумовлюють різні конфлікти, зважаючи на характеристики води як унікального ресурсу. Зокрема, конфліктогенність названої проблематики є загрозою територіальній цілісності окремих країн та національній безпеці зокрема.

Проблеми водних ресурсів із ідентифікацією загроз екологічній, водній, продовольчій безпеці, безпеці життєдіяльності людини та національній безпеці подано на рис. 1.

Таблиця 2

Характеристика видів забруднення води за М.Я. Бомбою [1]

Види забруднення	Характеристика
Хімічне забруднення	Відбувається внаслідок потрапляння у водні джерела різних шкідливих речовин і їхніх сполук неорганічного (кислоти, мінеральні солі, луги тощо) й органічного (нафта і нафтопродукти, органічні сполуки, миючі засоби, пестициди та ін.) походження. Зокрема, фосфати сприяють розвитку водоростей, які поглинають кисень та виділяють аміак та сірководень, що знищують усе живе.
Біологічне забруднення	До біологічних забруднень відносять різні мікроорганізми: дріжджові і цвільові гриби, дрібні водорості і бактерії, у т.ч. хвороботворні (патогенні) бактерії – збудники черевного тифу, паратифу, дизентерії, яйця гельмінтів (глистів), здатні викликати масові епідемічні захворювання
Органічне забруднення	Органічне забруднення буває рослинного і тваринного походження. Забруднення рослинного походження відбувається внаслідок викидів у водойми залишків рослин, сміття, плодів та овочів, паперу, рослинної олії та ін. Тваринного походження обумовлене через фізіологічні виділення людей і тварин, залишки мускульних і жирових тканин тварин, клейові речовини та ін. Вони містять значну кількість азоту, фосфору, сірки і водню.
Теплове забруднення	Теплове забруднення водних джерел обумовлюється викидами у них вод із підвищеною температурою тепловими електростанціями та іншими промисловими виробництвами країни. У водоймах, у які скидається відпрацьована вода, погіршуються умови для нересту риби, гине зоопланктон, риба уражається хворобами та небезпечними для здоров'я людьми паразитами.
Фізичне забруднення	Фізичне забруднення води пов'язане зі зміною її фізичних властивостей: прозорості, вмісту суспензій та інших нерозчинних домішок, радіоактивних речовин і температури. Особливо небезпечним є потрапляння у водойми відпрацьованих акумуляторних батарей та ін. Необхідно зауважити, що тільки одна батарейка, яка використовується у приладах дистанційного зв'язку, містить такі важкі метали як цинк, марганець, кадмій, нікель, свинець, луги і кислоти, і може забруднити близько 20 квадратних метрів землі та 400 літрів підземних вод.
Мінеральне забруднення	Мінеральне забруднення обумовлене наявністю у воді піску, глинистих частинок, часток руди, шлаку, розчинів мінеральних солей, кислот і лугів, мінеральної олії, заліза, кальцію, магнію, кремнію, калію та ін.
Механічне забруднення	Механічне забруднення, як правило, тверді частинки або предмети побутового і виробничого походження, що викинуті у водойми як непотрібні для вжитку, відпрацьовані чи невикористані. При цьому ці тверді частки, особливо побутового походження, різко знижують прозорість води, перешкоджають процесам фотосинтезу водних рослин, погіршують смакові якості води та надають їй неприємного запаху тощо.
Токсичне забруднення	Токсичне забруднення можна розглядати як підвищення концентрації токсичних речовин, що позначається на видовому різноманітті та структурі гідробіоценозів. За критичних ситуацій життя водойм може зупинитися повністю або на короткий період. Виживають і процвітають види, які найбільш пристосовані до нових умов водного середовища, а в складніших – навіть з'являються мутантні раси.

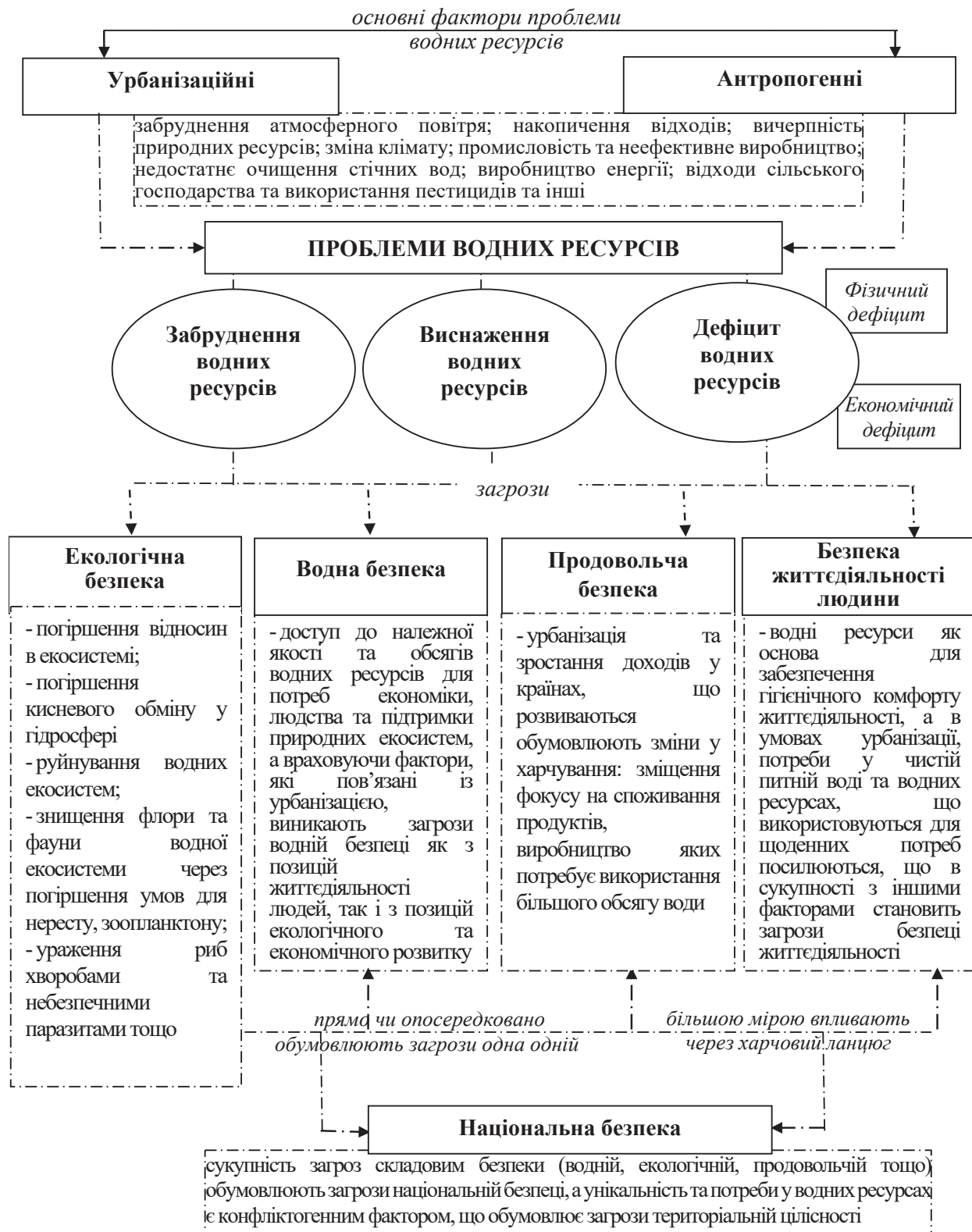


Рис. 1. Проблеми водних ресурсів як загрози національній безпеці

Як видно з рис. 2.1 наслідки урбанізації та антропогенної діяльності людей, що обумовлюють проблеми водних ресурсів, пов'язані з їх забрудненням, виснаженням

та дефіцитом, в свою чергу, обумовлюють загрози екологічній безпеці, водній, продовольчій безпеці, безпеці життєдіяльності людини, а також є факторами конфлік-

тогенності, що в свою чергу, є загрозою національній безпеці та територіальній цілісності. З одного боку, дана проблематика обумовлена розвитком урбанізаційних процесів, а з іншого – особливо гостро проявляється у містах та урбанізованих територіях. Це проявляється, по-перше, у надлишковому попиті містян на водні ресурси, а по-друге, у доступі до водних ресурсів в цілому та доступі до водних ресурсів належної якості зокрема. Дефіцит водних ресурсів є наслідком їх забруднення та надмірного використання, що, в свою чергу, можна розглядати як фізичний дефіцит водних ресурсів та економічний дефіцит водних ресурсів. Фізичний дефіцит водних ресурсів полягає у їх фізичній відсутності на певній території, однак даний дефіцит може бути не постійним, а сезонним явищем, що спричинене сезонною мінливістю наявності води. Економічний дефіцит води полягає у доступі суспільства до водних ресурсів, тобто фізично водні ресурси наявні, однак через відсутність відповідної інфраструктури, доступ до них є обмеженим, що теж оцінюється, з позицій забезпечення потреб життєдіяльності людей, як дефіцит, та, як його наслідок, загроза для життєдіяльності людини зокрема та суспільства в цілому.

В останні роки, тенденції у дослідженнях водних ресурсів спостерігається зміна фокусу з міського управління водними ресурсами на дослідження водної безпеки міст, що більшою мірою обумовлено загошенням екологічних проблем пов'язаних із забрудненням водних ресурсів, їх надмірного споживання та дефіциту в містах та на урбанізованих територіях. Водна безпека міст та урбанізованих територій є важливою складовою як екологічної безпеки, а також складовою національної безпеки та безпеки урбанізованих територій в цілому та зокрема безпеки життєдіяльності суспільства та окремої людини на таких територіях. Це все обумовлює пошук інструментів вирішення зазначеної проблематики, а також формування та реалізації ефективної державної політики щодо забезпечення безпеки урбанізованих територій та відповідно безпеки життєдіяльності міських жителів із врахуванням загальносвітових підходів щодо

мінімізації екологічних наслідків забруднення та дефіциту водних ресурсів.

Однією із сучасних екологічних проблем міст та урбанізованих територій, що набула глобальних розмахів є проблема відходів, їх утворення, накопичення та утилізація. Урбанізація, зважаючи на підвищення рівня достатку міських жителів та рівня міського споживання, обумовлює екологічний тиск на навколишнє середовище урбанізованих територій з позицій утворення великих обсягів промислових відходів та відходів споживання. Дані проблематика особливо актуалізується у країнах, що розвиваються, про що свідчать, по-перше, тенденції підвищення урбанізації у таких країнах, що характеризуються зростанням попиту міського населення на послуги, товари, продукти тощо; по-друге, розвинені країни мають певний досвід екологічного управління та відповідно вищий рівень екологічної свідомості порівняно з країнами, що розвиваються.

«Людство, постійно перебуваючи у стані задоволення потреб, пошуку нових технологій, науково-технічного розвитку, історично досягло значного прогресу, однак це має кардинальний антропогенний вплив на природне середовище, обумовлюючи в загальнопланетарному масштабі зміни, які набули статусу глобальних екологічних проблем. Вчені постійно підкреслюють значення переосмислення людством взаємозв'язку економічної діяльності та екологічної безпеки, а також неспроможність її задоволення традиційними способами і моделями ведення господарської діяльності. Адже, зростаючі потреби суспільства обумовлюють прискорення темпів економічної діяльності, а в умовах ресурсозалежних моделей виробництва, це призводить до непоправних негативних змін навколишнього середовища: в частині використання значних обсягів природних ресурсів, їх деградації, шкідливих викидів в атмосферу забруднюючих речовин та накопичення великих обсягів відходів, які могли б бути, за інших умов, перетворені в цінні ресурси» [10].

Усвідомлення нагальності проблем відходів у розвинутих країнах частково відбулося про що свідчать впровадження відповідних сталих концепцій та дер-

жавних еколого орієнтованих політик. Однак, надмірне споживання ресурсів, і як наслідок, утворення відходів обумовлюють ряд негативних наслідків, що становлять небезпеку як для територій, країни, суспільства, так і для окремої людини і її життєдіяльності. Одночасно із окресленими проблемами надмірного споживання, що призводить до утворення значних обсягів відходів, існує проблема утворення промислових відходів, що більшою мірою засновані на виробничих технологіях, які, з одного боку, є ресурсозалежними, а з іншого боку є великими суб'єктами забруднення навколишнього середовища, в тому числі атмосферного повітря, водних ресурсів, ґрунтів та утворення великих обсягів промислових відходів, без подальшої належної та гуманної їх утилізації.

Законодавство України у сфері відходів, а саме Закон України «Про відходи» [4], передбачає, що «відходи - будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворилися у процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукція), що повністю або частково втратили свої споживчі властивості і не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення і від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення». Даним законодавчим документом визначено наступні поняття: небезпечні відходи, побутові відходи, тверді та рідкі відходи. На зміну Закону України «Про відходи», який чинний до 09.07.2023 року, прийнято Закон України «Про управління відходами» [2], в якому, в свою чергу, розширено перелік видів відходів. Закон України «Про управління відходами» [5] вважається «першою реальною можливістю запровадити європейський підхід управління відходами за весь час незалежності України та стати на крок ближче до членства в Європейському Союзі» [2]. Згідно Закону України «Про управління відходами» [5] «відходи - будь-які речовини, матеріали і предмети, яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися».

Причинами накопичення та утворення значного обсягу відходів, що є глобальною проблемою людства, вважаються, в

більшій мірі, лінійна модель виробництва та споживання, управління відходами та постійне зростання населення, його концентрація на обмеженій території. Зазначені причини на урбанізованих територіях посилюються, що пояснюється природою урбанізації та міським стилем життя. Як наслідок, міста, з одного боку, будучи центрами розвитку та доступу до різних товарів, послуг та відповідних соціальних благ, продукують значні обсяги відходів, з іншого боку, посилення нерівності у містах, призводить до утворення нетрів, збільшення кількості безхатків тощо, що, в свою чергу, впливає на появу «територій сміття та бруду» в межах міста.

Проблема управління відходами міст є однією із найважливіших для системи публічного управління та адміністрування, адже, світові мегаполіси та великі міста тонуть у смітті. Екологічні наслідки утворення та накопичення значних обсягів відходів у містах та урбанізованих територіях, чинять негативний вплив на різні системи та середовища. Зокрема, наслідки міських відходів прослідковуються у негативному впливі на навколишнє середовище, громадське здоров'я та навіть туристичну діяльність відповідної території. Негативні наслідки відходів є загрозами для забезпечення екологічної безпеки, безпеки життєдіяльності людей в цілому, а також безпеки та здоров'я суспільства урбанізованої території та окремого міського жителя зокрема. Екологічні наслідки урбанізації в частині утворення та накопичення відходів з позицій ідентифікації загроз безпеки навколишнього середовища, життєдіяльності людини та інших складових безпеки урбанізованих територій подано на рис. 2.

Передумови, що обумовлюють проблеми відходів урбанізованих територій: лінійна модель виробництва та надмірне споживання, постійне зростання міського населення, висока концентрація населення на обмеженій території та неефективне управління відходами, чинять негативний вплив на екологічну безпеку території та безпеку життєдіяльності людей. Так, лінійна модель виробництва та надмірне споживання є причинами по-перше, використання значного обсягу сировинних



Рис. 2. Проблема відходів урбанізованих територій як загрози екологічній безпеці та безпеці життєдіяльності людини

ресурсів та утворення великої кількості як промислових відходів, так і відходів споживання, що особливо яскраво прослідковується на урбанізованих територіях. Постійне зростання міського населення, особливо в країнах, що розвиваються та висока щільність міських жителів, а також неефективне управління відходами призводять до утворення значних обсягів відходів, їх накопичення на обмеженій території. Зазначене обумовлює негативний вплив на екологічну безпеку, що прослідковується: в забрудненні навколишнього середовища та всіх його природних підсистем: водних ресурсів, ґрунтів, атмосферного повітря тощо; втраті біорізноманіття, використання значних територій під полігони для сміття та погіршення санітарно-епідеміологічного стану. Це, в свою чергу, чинить негативний тиск на безпеку життєдіяльності людей, які проживають на

урбанізованих територіях. Серед загроз безпеці життєдіяльності людини на урбанізованих територіях через утворення та накопичення значних обсягів відходів, слід виокремити загрози для здоров'я та безпеки життєдіяльності, які прослідковуються через харчовий ланцюг внаслідок забруднення природних систем, флори та фауни. Важливою загрозою для безпеки урбанізованих територій та безпеки життєдіяльності жителів є поява та розвиток інфекційних захворювань та епідемій, а також розвиток бактерій, що є збудниками різних хвороб тощо.

Висновки і пропозиції. Зазначене обумовлює завдання перед системою публічного управління та адміністрування щодо подолання та мінімізації екологічних наслідків, зокрема, проблем міських відходів з позицій забезпечення екологічної безпеки та безпеки життєдіяльності міських

жителів. Таким чином, врахування ідентифікованих наслідків урбанізації, в контексті формування та реалізації державної політики розвитку урбанізованих територій та забезпечення безпеки міст в цілому та окремих жителів, зокрема, дозволить побудувати ефективну систему публічного управління, що сприятиме розвитку стійких міст та територій, де права, свободи та потреби, в тому числі екологічного характеру, жителів будуть дотримані та відповідатимуть загальноприйнятим нормам.

Список використаної літератури:

1. Бомба М. Я. Екологічний стан водних ресурсів і шляхи вирішення прісноводної безпеки [Електронний ресурс] / М. Я. Бомба // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія економічна. – 2012. – Вип. 2. – С. 12–20. – Режим доступу до електронних ресурсів Наукової бібліотеки ім. В. І. Вернадського : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvldu_e_2012_2_4
2. Верховна Рада України прийняла Закон «Про управління відходами» [Електронний ресурс] // Інформаційне управління. Верховна рада України. – 2022. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/224307.html>.
3. Дослідження за результатами аналізу супутникових знімків Copernicus Sentinel 5p та даних про забруднення повітря з контрольованою якістю Служби моніторингу атмосфери Copernicus «Забруднення повітря в Україні – погляд з космосу». Колектив авторів: С. Бочков, Р. Богович, М. Грнчар, М. Муронь, П. Філіпова, М. Скальський, М. Сорока. За ред. Я. Лабохи. Київ-Прага – 2020. – 38 с.
4. Закон України «Про відходи» № 187/98-ВР від 05.03.1998 р. [Електронний ресурс] // Верховна рада України. – 1998. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Закон України «Про управління відходами» № 2320-IX від 20.06.2022 р. [Електронний ресурс] // Верховна рада України. – 2022. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text>.
6. Запорожець О.І., Мовчан Я.І., Гроза В.А., Савченко В.І., Соловейкіна А.К., Карпенко С.В., Шевченко Ю.С. чинники формування екологічного стану урбанізованого довкілля. Вісник НАУ. 2010. №4 – с.94-99
7. Здоров'я та тривалість життя українців напряму залежить від чистого довкілля. Офіційний портал Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України. – 2021. – Режим доступу до ресурсу: <https://mepr.gov.ua/news/37650.html>
8. Кичко, І. І., Маргасова, В. Г., & Холодницька, А. В. (2022). Антропотехногенні чинники впливу на безпеку водокористування в контексті урбаністичних процесів: причини, наслідки та методи протидії. Економічний простір, (179), 100-107. <https://doi.org/10.32782/2224-6282/179-15>
9. Кондратенко М. В ООН заявили про серйозний дефіцит безпечної питної води на планеті [Електронний ресурс] // Deutsche Welle . – 2021. – Режим доступу до ресурсу: <https://p.dw.com/p/3qxr5>
10. Сергієнко Л. В. Стан наукових досліджень з проблем циркулярної економіки. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2016. № 12.
11. Air pollution [Електронний ресурс] // U.S. Environmental Protection Agency. – 2021. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.epa.gov/heatlands/heat-island-impacts>.

Sergienko L. Ecological consequences of urbanization in the system of security threats to urbanized territories

The article examines the ecological consequences of urbanization in the system of security threats to urban areas. Air pollution, water pollution, and waste disposal should be singled out among the environmental problems of urban areas that pose a security threat. Air pollution as an environmental problem on the one hand, and a consequence of urbanization and the development of human civilization on the other hand, is a threat to the safety of urban areas, including the safety of human life and fatal consequences for the public health of society as a whole and the health of an individual as the largest social value. Among the reasons for the problems of water systems in cities and urbanized areas are their development with residential buildings, sidewalks, roads, and other infrastructure objects, which causes the impossibility of natural circulation and violation of water regimes. Significant volumes of both industrial and consumer waste indicate a lack of principles regarding sustainable

consumption, reorientation of linear types of production and consumption, and the basis of a circular economy, when waste as a phenomenon is absent, because it is considered raw material and included in the next production cycle. The problems of pollution, depletion and scarcity of natural resources are threats to the safety of human life, which manifests itself, to a greater extent, through the food chain and are the consequences of threats to ecological safety as the basis of life safety. In particular, the emergence and development of epidemic diseases, the development of disease-causing bacteria, which are the causative agents of various diseases, and threats to the health of the nation should be considered threats to the safety of human life. The state environmental policy creates a basis for the implementation of the principles of circular economy, which, firstly, is an important direction of European environmental policy and, secondly, allows to effectively use resources and waste, to prevent and/or minimize the consequences of the formation and accumulation of waste, and thirdly, implementation of the circular economy corresponds to the principles of sustainable development and allows to partially or fully ensure the achievement of the Millennium Development Goals.

Key words: *urbanization, urbanized territory, ecology, security, state policy.*

УДК 351:338.432

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2021.4.22>**В. В. Ігнатенко**здобувач наукового ступеня кандидата наук
Національний університет цивільного захисту України

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ

У статті обґрунтовані особливості функціонування механізмів державної підтримки розвитку аграрного сектору. Встановлено, що ефективна державна підтримка розвитку аграрного сектору має стати запорукою економічного зростання усієї країни. Механізми державної підтримки розвитку аграрного сектору реалізуються через фінансово-кредитну політику як складову системи державного регулювання економіки. Використовуючи інструменти фінансово-кредитної політики, держава справляє вплив на обсяг і структуру валової аграрної продукції, стан платіжного балансу й державних фінансів, рівень зайнятості, інфляції тощо. Державну фінансово-кредитну підтримку аграрного сектору варто розуміти як складову частину механізму державного регулювання, що передбачає засіб впливу на розвиток аграрного виробництва шляхом стимулювання концентрації фінансових ресурсів використовуючи відповідні форми, методи та інструменти. З точки зору концепції системності структура механізмів державної підтримки розвитку аграрного сектору має включати низку елементів: суб'єкти регулювання (державні органи влади); інструментарій (форми, методи та інструменти); об'єкт регулювання (аграрний сектор); стратегічні цілі та індикатори розвитку аграрного сектору; ефекти, які генеруються в процесі реалізації механізмів. Запропонований підхід до функціонування механізмів державної підтримки розвитку аграрного сектору дозволяє: забезпечити потреби суб'єктів аграрного виробництва у кредитних ресурсах; сформулювати ефективну систему оподаткування агропромислового виробництва; активізувати ефективну систему страхування суб'єктів господарювання аграрного сектору; визначити напрямки розвитку системи фінансової підтримки аграрного сектору. Системний підхід до функціонування механізмів орієнтує увагу органів державної влади на забезпечення створення інституціональних та інноваційних регуляторів трансформацій фінансового потенціалу розвитку аграрного сектору, які повинні включати комплекс наступних заходів: зниження податкових ставок; пільгове кредитування; контроль за цінами з урахуванням фактичної собівартості продукції та встановленого нормативного значення; забезпечення їх енергоносіями; адміністративно-правова, соціально-економічна та інформаційна безпека; координація антикризових заходів.

Ключові слова: аграрний сектор, державна підтримка, механізми, інституційне забезпечення, принципи, система.

Постановка проблеми. Системний спосіб до функціонування програми державної підтримки направляє увагу представників державної влади на гарантування створення інституціональних і інноваційних факторів трансформацій економічного потенціалу державної підтримки розвитку аграрного сектору, які повинні містити комплекс наступних методів: падіння податкових ставок; покращення в пільговому кредитуванні; моніторинг за змінами закупівельних й величині

оптово-відпускних цін з додаванням фактичної собівартості товарів і затвердженого нормативного співвідношення; утворення сприятливих умов для представників аграрного сектору в періоді забезпечення їх енергоносіями; гарантування аграрного сектору адміністративно-правовою, економічною, соціальною та інформаційною безпекою; спрямованість антикризових заходів; нарощення участі представників державної влади у аграрних взаємовідносинах суб'єктів даного сектору. Для якісного функціонування аграрної сфери потрібна постійна дія такого обсягу акти-

вів, яка забезпечила б компенсацію витрат і отримання прибутків, достатніх як для простого так і для розширеного виробництва. Це може бути виконано на основі додаткових механізмів державної підтримки аграрного сектору напрямом, що включає стан державної економіки та продовольчого ринку, характеристики діяльності виробників аграрного сектору та платоспроможний попит користувачів продовольчих товарів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Змістовні дослідження щодо механізмів державної підтримки розвитку аграрного сектору розроблялися такими науковцями: І. Гриник, В. Дергачев, В. Занько, С. Кушнір, П. Лайко, П. Саблук, Л. Щуревич, О. Ходаківська.

Мета статті полягає в обґрунтуванні особливостей функціонування механізмів державної підтримки розвитку аграрного сектору.

Виклад основного матеріалу. Серед домінуючих концепцій державної аграрної політики в Україні являється підтримка державою функціонування сільськогосподарських товаровиробників з ціллю утворення сприятливих умов для їх розвитку. Згідно Закону України «Про державну підтримку малого підприємництва», забезпечення підтримки проводиться відповідно до Національної схеми підтримки малого підприємництва в державі, регіональних й місцевих схем. Ухвалених відповідно до законодавства. Національна програма активізації розвитку підприємництва в державі є сукупність заходів, націлених на виконання державної політики відносно вирішення задачі розвитку малого підприємництва. Плани соціально-економічного розвитку України не будуть прийняті без пріоритетного розвитку села. З ціллю прискорення реформ економіки та виведення аграрного сектору з кризи постановою КМУ «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на час до 2015 року» від 19 вересня 2007 р. за №1158 заплановано комплекс методів щодо державної підтримки розвитку аграрної галузі та державної підтримки економічного зростання [1].

Методи державного регулювання описуються формалізованістю, загально-

обов'язковістю, офіційністю і узгодженістю процесів. Під час здійснення механізмів державної підтримки державного регулювання зустрічаються між собою задачі законодавця, правозастосувача та відповідного учасника механізму державного регулювання. Сукупність їх цілей інтегрує загальні елементи механізмів державної підтримки державного регулювання в окрему єдину взаємоузгоджену схему, що дає можливість досягти максимального результату. Водночас неправильно зрозуміла вимога, недобросовісне заохочення, помилки у виборі інструментів або неправильно поставлена ціль одного з представників державного регулювання можуть знехтувати його результати. На окремому етапі державного регулювання виконуються допоміжні та проміжні задачі, об'єктивно потрібні для досягнення поставленого результату та бажаної відповідної мети.

Головною метою механізму регулювання держави аграрної галузі є формування оптимальних умов для його розвитку, виходячи із суспільного споживання, національних інтересів, забезпечення продовольчої безпеки держави, необхідності пристосування до змінних внутрішніх чинників та змінних глобальних економічних дій.

З огляду на властивості функціонування ринку аграрного сектору нами побудовані цілі процесу державної підтримки розвитку аграрного сектору (рис. 1).

Реалізація окреслених цілей здійснюється у контексті виконання певних функцій, які характерні державному регулюванню аграрної сфери:

- гармонізація законодавства згідно до міжнародних стандартів, з ціллю інтеграції державного аграрної сфери у глобальний аграрний простір;

- ухвалення інтересів представників аграрного сектору, країни та суспільства;

- утворення аграрної політики та певного нормативно-правового механізму;

- оптимальне сприяння та регулювання диверсифікації, агропромислової інтеграції і спеціалізації для росту конкурентоспроможності аграрного сектору;

- оптимізація теперішнього інструментарію регулювання обсягів державної підтримки розвитку аграрного сектору та

його складових (використання державних закупівель, субсидій та дотацій, інформаційного забезпечення та пільгового оподаткування функціонування представників аграрного ринку тощо);

- побудова інституційного гарантування для державної підтримки інноваційного розвитку аграрної галузі;

- організаційно-правове, адміністративне й фінансове гарантування соціально-економічного розвитку площ сільської місцевості;

- використання політики державного протекціонізму для захисту внутрішнього ринку аграрного сектору під час стрімких інтеграційних дій держави;

- гарантування оптимальних умов для державної підтримки розвитку аграрної галузі шляхом поліпшення інвестиційного клімату, забезпечення рівних умов інвестування, покращення процесу захисту прав інвестора і встановлення відповідного нормативно-правового гарантування;

- розвитку органічного виробництва агропромислових товарів, що дасть можливість розширити існуючі і відкрити нові канали збуту товарів;

- утворення державної тактики підтримки, бюджетного й податкового стимулювання аграрного сектору;

- гарантування системного моніторингу з боку країни за дотриманням представниками аграрних відносин діючого законодавства відносно виробництва, переробки й реалізації продукції аграрного сектору, якості харчових продуктів та бережливого природокористування.

Здійснивши певні наукові дослідження, можемо стверджувати, що не існує чіткого єдиного роз'яснення визначення «механізм державного регулювання». Ми віддаємо перевагу думки дослідників, які процес державного регулювання вивчають як засіб дій суб'єкта регулювання, котрий ґрунтується на головних функціях та принципах, гарантуючи за допомогою форм та методів і інструментів ефективно функціонування схеми державного регулювання для виконання поставленої мети та розв'язання суперечностей. При цьому властивості держави визначають вектори її діяльності, задачі й цілі, а процес державного регулювання гарантує способи їхнього виконання [4-5].



Рис. 1. Цілі механізму державної підтримки розвитку аграрного сектору

*Джерело: розроблено автором на основі [2-3]

Нами запропоновано вивчати сутність механізмів державної підтримки розвитку аграрної сфери як: в першу чергу, систему дій, яка має комплекс організаційно-адміністративних та юридичних, соціально-економічних способів, упорядкованих відповідним чином з ціллю подолання перешкод, які утворюються на шляху реалізації економічних інтересів представників аграрного сектору; по-друге, засіб перетворення фінансових джерел державного регулювання на певні результати політики держави (бюджетно-податкова та грошово-кредитна й цінова) у понятті реалізації системи організаційно-економічних, політичних й правових інструментів. Згідно точки зору концепції системності складова механізмів державної підтримки розвитку аграрного сектору повинна включати перелік елементів: суб'єкти регулювання (органи влади держави); інструментарій (способи, методи й інструменти); об'єкт регулювання (аграрний сектор); стратегічні завдання та індикатори фінансової державної підтримки розвитку аграрної галузі; ефекти, які змінюються під час реалізації механізму.

Запропонований нами підхід до виконання механізмів державної підтримки розвитку аграрного сектору дає можливість:

- забезпечити потреби представників аграрного сектору у кредитних джерелах;
- побудувати ефективну систему оподаткування виробництва аграрного сектору;
- активізувати ефективну схему страхування учасників господарювання аграрної сфери;
- визначити шляхи розвитку програми фінансової підтримки аграрної галузі [6].

Домінуюче значення для виконання механізмів державної підтримки розвитку аграрної сфери мають науково пояснювальні й об'єктивні властивості, на яких і формується подальша дія механізму. Їхнє постійне дотримання забезпечуватиме не присутність суб'єктивних втручань у функціонування ринкового механізму регулювання сфери аграрію. Також, властивості є основою для здійснення вибору певних форм, засобів та інструментів фінансового регулювання держави аграрної сфери.

Висновки. Беручи до уваги обмеженість джерел взагалі та фінансових зокрема, держава повинна на постійній основі визначати, що головне для державної підтримки розвитку аграрного сектору на певний момент та у майбутньому, які ресурси потрібні для цього, як найшвидше вони дадуть гарні результати, які будуть одержані кінцеві ефекти використання системи аграрного сектору в теперішніх трансформаційних умовах. Отже, відносно специфічних особливостей аграрного сектору, під державною підтримкою розвитку аграрного сектору слід розуміти механізм цілеспрямованої дії на фінансовий потенціал представників аграрного сектору, що прогнозує використання, адаптованого до теперішніх глобалізаційних умов, державного регулюючого процесу з метою зростання ефективності аграрного сектору, збільшення прибутків державного бюджету й гарантування конкурентоспроможності аграрних товарів на вітчизняних і мирових ринках.

Список використаної літератури:

1. Щуревич Л.М. Інноваційні перспективи в розвитку аграрного сектору в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2018. №10. С. 101-105.
2. Дергачев В.А. Новые формы международной экономической регионализации. Економічні інновації. 2014. Вип. 57. С. 111-126
3. Гриник І.В. Проблеми і перспективи наукового забезпечення трансферу інновацій в АПК. Методичні підходи створення інновацій та трансферу об'єктів інтелектуальної власності у агровиробництво / під ред. В.П.Ситника, В.В.Кириченка. Х., 2008. С. 16-20.
4. Лайко П.А. Удосконалення інноваційної діяльності в АПК – вимоги часу. Економіка АПК. 2007. №12. С.85-91.
5. Khodakivska O. V. Ecologization of agrarian production: modern challenges and perspectives of development. Економіка АПК. 2015. № 5. С. 43–47
6. Саблук П. Т. Інноваційна модель розвитку аграрного сектору економіки України та роль науки в її становленні. Проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку. 2011. № 2. С. 200-208.

Ignatenko V. Conceptualization of mechanisms of state support for the development of the agricultural sector

The article substantiates the peculiarities of the functioning of mechanisms of state support for the development of the agrarian sector. It was established that effective state support for the development of the agricultural sector should become a guarantee of the economic growth of the entire country. Mechanisms of state support for the development of the agricultural sector are implemented through financial and credit policy as a component of the system of state regulation of the economy. Using financial and credit policy instruments, the state influences the volume and structure of gross agricultural production, the state of the balance of payments and state finances, the level of employment, inflation, etc. State financial and credit support of the agricultural sector should be understood as an integral part of the mechanism of state regulation, which provides a means of influencing the development of agricultural production by stimulating the concentration of financial resources using appropriate forms, methods and tools. From the point of view of the concept of systemicity, the structure of state support mechanisms for the development of the agrarian sector should include a number of elements: regulatory subjects (state authorities); toolkit (forms, methods and tools); object of regulation (agrarian sector); strategic goals and indicators of agricultural sector development; effects that are generated in the process of implementation of mechanisms. The proposed approach to the functioning of mechanisms of state support for the development of the agrarian sector allows: to ensure the needs of subjects of agricultural production in credit resources; to form an effective system of taxation of agro-industrial production; to activate an effective system of insurance for economic entities in the agrarian sector; determine directions of development of the system of financial support of the agrarian sector. A systematic approach to the functioning of mechanisms focuses the attention of state authorities on ensuring the creation of institutional and innovative regulators of transformations of the financial potential of the development of the agrarian sector, which should include a set of the following measures: lowering tax rates; preferential lending; price control taking into account the actual cost of production and the established regulatory value; providing them with energy carriers; administrative-legal, socio-economic and information security; coordination of anti-crisis measures.

Key words: agricultural sector, state support, mechanisms, institutional support, principles, system.

УДК 351.005:8

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2021.4.23>

М. О. Лілеєв

викладач Чернігівського інституту інформації, бізнесу і права
ЗВО «Міжнародний науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая»

ІНСТИТУЦІЙНІ ВИКЛИКИ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ДОРОЖНІМ БУДІВНИЦТВОМ

Ця стаття зосереджується на аналізі інституційних викликів, з якими стикаються органи публічного управління у сфері дорожнього будівництва. Вона розглядає різноманітні аспекти управління дорожніми проектами, включаючи законодавчі рамки, фінансування, проблематику корупції та роль технологічних інновацій. Через складність і масштабність дорожнього будівництва, ефективне управління цими проектами вимагає глибокого розуміння інституційних механізмів та їх оптимізації. Стаття підкреслює важливість адаптації законодавства, залучення адекватного фінансування, боротьби з корупцією та впровадження новітніх технологій для покращення управлінських практик та забезпечення прозорості виконання дорожніх проектів. Висвітлюючи ці ключові аспекти, стаття пропонує стратегії, які можуть допомогти у вирішенні існуючих викликів і сприяти сталому розвитку дорожньої інфраструктури. Важливим аспектом статті є детальний аналіз взаємодії між різними інституціональними факторами, які впливають на дорожнє будівництво. Через аналітичний підхід автор визначає потенційні слабкі місця в системі публічного управління та пропонують конкретні зміни в політиці і процедурах. Висвітлюючи міжнародний досвід, стаття також надає порівняльний аналіз різних підходів до управління дорожніми проектами в різних країнах, підкреслюючи успішні стратегії та помилки, з яких можна зробити важливі висновки. Визначена необхідність не тільки виявити інституційні бар'єри, але й підкреслити значення інтегративного підходу, який об'єднує урядові ініціативи, приватний сектор і громадськість. Вони вважають, що для досягнення оптимальних результатів у дорожньому будівництві необхідна не тільки адекватна законодавча база та фінансування, але й активна участь громадян у процесах планування та контролю. Обґрунтовані підходи щодо комплексності управління дорожнім будівництвом і важливість впровадження інноваційних технологій та методик. Визначено сукупність рекомендацій для політиків, урядових службовців та інших зацікавлених сторін, які можуть використовувати здобуті дані для покращення ефективності та прозорості в процесах управління дорожньою інфраструктурою.

Ключові слова: дорожнє будівництво, публічне управління, інституційні виклики, корупція, інновації, законодавство, фінансування.

Постановка проблеми. Сучасний розвиток інфраструктурних проектів вимагає ефективного управління та стратегічного планування, особливо у сфері дорожнього будівництва. З огляду на велику соціальну та економічну важливість дорожніх мереж, питання їхньої будівлі та обслуговування стає особливо актуальним на державному рівні. Проте, процеси у цій сфері часто супроводжуються численними інституційними викликами, які можуть значно ускладнювати і затримувати реалізацію проектів. Актуальність дослідження інституційних викликів у публіч-

ному управлінні дорожнім будівництвом обумовлена кількома ключовими факторами. Відсутність адекватних та сучасних законодавчих рамок, які б регулювали процеси планування, фінансування, виконання робіт та контролю якості дорожніх проектів. Брак стабільних джерел фінансування та прозорості у використанні бюджетних коштів, що веде до перерв у реалізації та зниження якості виконаних робіт. Високий рівень корупції у сфері дорожнього будівництва є значною перешкодою для ефективного використання ресурсів та реалізації проектів відповідно до встановлених стандартів. Необхідність інтеграції новітніх технологій у процеси

планування та виконання дорожніх робіт для підвищення їх ефективності та скорочення витрат. Дорожня інфраструктура має безпосередній вплив на економічне зростання регіонів, поліпшення доступності послуг та загальну якість життя населення. У відповідь на ці виклики держава має розробити та імплементувати комплекс заходів, спрямованих на оптимізацію управлінських процесів у цій ключовій сфері. Оцінка існуючих інституційних бар'єрів та пропозиції щодо їх подолання є невід'ємною частиною цього процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості державного управління загальним та спеціалізованим дорожнім будівництвом стали об'єктом аналізу вітчизняних та міжнародних дослідників із галузей публічного адміністрування, економіки, та права. Серед видатних учених, які займалися цією тематикою, можна виокремити А. Веремчука, О. Назаркевича, О. Непомнящого, І. Садловську та інших. Попри наявність значної кількості публікацій, деякі аспекти теоретичних та практичних підходів до державного управління дорожнім будівництвом все ще потребують глибшого вивчення та наукової елаборації, особливо з огляду на сучасні умови розвитку галузі.

Метою статті є комплексний аналіз інституційних викликів у сфері публічного управління дорожнім будівництвом. Стаття має на меті визначити основні проблеми і бар'єри, які перешкоджають ефективному виконанню дорожніх проектів, та розробити рекомендації щодо їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Ефективне управління дорожнім будівництвом значною мірою залежить від якості законодавчої бази, яка регулює цю галузь. На сьогоднішній день багато країн стикаються з проблемами застарілих або неефективних законів, що не відповідають сучасним вимогам розвитку інфраструктури та технологій. Це включає в себе недоліки у стандартизації, недостатнє регулювання участі приватного сектору, а також відсутність чітких механізмів контролю та відповідальності.

Основні аспекти законодавчого регулювання. Стандартизація та безпека:

Встановлення сучасних стандартів якості дорожніх робіт, які включають вимоги

до матеріалів, технологій та методів будівництва. Законодавче забезпечення вимог безпеки праці на будівельних майданчиках та безпеки користування готовими дорогами.

Приватно-публічне партнерство (ППП): Розробка та вдосконалення законодавчих актів, що регулюють PPP, для залучення приватних інвестицій в дорожню інфраструктуру. Встановлення чітких критеріїв та процедур для вибору приватних партнерів та управління спільними проектами [1].

Фінансування та бюджетування: Законодавче регулювання механізмів фінансування дорожніх проектів, включаючи державне бюджетування, використання цільових фондів та зовнішні інвестиції. Прозорість використання коштів та механізми звітності.

Контроль та відповідальність: Встановлення системи контролю за реалізацією дорожніх проектів, що включає незалежний моніторинг та оцінку. Законодавче забезпечення механізмів відповідальності за порушення у сфері дорожнього будівництва.

Пропонується провести комплексний перегляд існуючих законів з метою їх актуалізації та приведення у відповідність до міжнародних стандартів і практик. Важливим є зосередження уваги на законодавчому забезпеченні новітніх технологічних рішень у дорожньому будівництві. Створення стимулів для приватного сектору через податкові пільги та гарантії держави на вкладення інвестицій. Розробка законодавчих ініціатив, що сприяють прозорості та ефективності PPP проектів. Імплементация сучасних систем електронного документообігу та моніторингу, що дозволяють забезпечити прозорість всіх етапів реалізації проектів. Законодавче врегулювання питань відповідальності з метою запобігання та покарання корупційних дій. Ці заходи можуть суттєво підвищити ефективність публічного управління дорожнім будівництвом та сприяти розвитку стабільної та сучасної інфраструктурної мережі [2].

Фінансування дорожнього будівництва є ключовим аспектом, який впливає на можливість реалізації інфраструктурних проектів. Через обмежені бюджетні

ресурси та потребу в значних інвестиціях, держави часто стикаються з викликами у забезпеченні належного фінансування цих проектів. Це може призвести до затримок у реалізації, зниження якості робіт та незавершеності важливих ініціатив.

Джерела фінансування дорожнього будівництва можуть бути різноманітними, кожне з яких має свої особливості, переваги та обмеження. Розглянемо детальніше основні джерела фінансування, що використовуються для реалізації дорожніх проектів [3-4].

1. Державне фінансування. Бюджетні асигнування – це прямі витрати з державного або місцевого бюджетів, призначені спеціально для дорожнього будівництва. Ці кошти можуть покривати все від планування до будівництва і обслуговування доріг.

2. Міжнародне фінансування. Гранти та кредити від міжнародних фінансових інституцій – такі як Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку, інші регіональні розвиткові банки. Ці інституції надають фінансову підтримку під конкретні проекти або реформи в країнах-учасниках.

3. Приватні інвестиції. Публічно-приватне партнерство (ППП) - це співпраця між урядом та приватними компаніями для фінансування, будівництва та управління дорожньою інфраструктурою. Приватні партнери можуть фінансувати проект в обмін на право стягування плати за проїзд або отримання інших видів доходів з експлуатації інфраструктури.

4. Цільові фонди та податки. Дорожні фонди – спеціальні фонди, створені для фінансування будівництва та утримання доріг, які наповнюються за рахунок спеціальних податків, таких як акцизи на пальне, податки на транспортні засоби або збори за користування дорогами.

5. Облігації. Муніципальні або урядові облігації – це засіб залучення капіталу на фінансових ринках шляхом випуску довгострокових боргових цінних паперів, доходи від розміщення яких направляються на фінансування дорожніх проектів.

6. Прямі інвестиції. Інвестиції з інших галузей – залучення коштів від компаній, для яких розвиток дорожньої інфраструктури є критично важливим для ведення бізнесу,

наприклад, логістичних компаній, великих роздрібних торговців або нерухомості.

7. Спеціальні економічні зони. Залучення коштів через розвиток спеціальних економічних зон - це може включати розвиток інфраструктури в цих зонах з привабленням приватних інвесторів, які отримують податкові пільги та інші стимули.

Ці джерела фінансування мають бути ретельно вибрані та адаптовані до специфіки конкретних дорожніх проектів, їх масштабів та регіональних особливостей для досягнення максимальної ефективності використання ресурсів (таблиця 1) [5].

Корупція у сфері дорожнього будівництва є однією з найбільш поширених та руйнівних проблем, що впливають на публічне управління інфраструктурними проектами. Вона виникає через поєднання великих бюджетних асигнувань, складності управлінських та технічних процесів, а також часто недостатнього контролю і прозорості в рішеннях [6].

Основні аспекти проблеми. Високі фінансові ризики: Дорожнє будівництво залучає значні інвестиції, як з державного, так і з приватного секторів. Великі суми грошей, зв'язані з цими проектами, створюють сприятливе середовище для корупційних дій.

Складність проектів: Розробка, планування та виконання дорожніх проектів вимагають участі багатьох сторін, включаючи інженерів, підрядників, державних службовців та наглядові органи. Кожен етап може бути потенційно вразливим до корупційних втручань.

Маніпулювання тендерними процесами: Тендери на дорожнє будівництво часто схильні до маніпуляцій, таких як змова підрядників, завищення цін або надання контрактів фаворитам без справедливого конкурентного процесу.

Неякісне виконання робіт: Через корупцію можливе використання низькоякісних матеріалів або методів, що веде до зниження безпеки та довговічності дорожньої інфраструктури.

Легалізація корупційних дій через законодавство: Часто законодавчі ініціативи можуть бути зорієнтовані на захист інтересів окремих осіб або груп, що ускладнює виявлення та боротьбу з корупцією.

Виклики та рекомендації щодо фінансування у публічному управлінні дорожнім будівництвом

Виклик	Рекомендації
Недостатнє бюджетне фінансування	Збільшити надходження до дорожніх фондів за рахунок акцизів на пальне, плати за користування дорогами, зборів з користувачів тощо. Використовувати інноваційні методи фінансування, такі як муніципальні облигації, партнерство державного та приватного секторів та інфраструктурні гранти. Забезпечити більш ефективне використання наявних коштів шляхом покращення планування, бюджетування та виконання проектів.
Неефективне управління проектами	Вдосконалити процеси планування, проектування, будівництва та експлуатації дорожніх проектів. Запровадити чіткі показники ефективності та механізми звітності. Зміцнити потенціал державних органів та приватних підрядників.
Недостатня прозорість та підзвітність	Запровадити жорсткіші правила закупівель та запобігання корупції. Збільшити доступність інформації про дорожні проекти для громадськості. Заохочувати участь громадськості у процесі прийняття рішень щодо дорожнього будівництва.
Недостатнє врахування впливу на довкілля	Впровадити екологічно чисті технології та практики будівництва доріг. Зменшити викиди парникових газів та забруднення повітря від дорожнього транспорту. Захистити екосистеми та біологічну різноманітність від негативного впливу дорожнього будівництва.
Недостатня координація між різними рівнями уряду	Запровадити кращу координацію між національними, регіональними та місцевими органами влади у сфері дорожнього будівництва. Розробити спільні плани та стратегії розвитку дорожньої інфраструктури. Створити механізми спільного фінансування дорожніх проектів.

Джерело: систематизовано автором

Корупція в дорожньому будівництві не тільки збільшує вартість проектів за рахунок державного та приватного сектору, але й знижує якість життя населення, підвищує ризики на дорогах, та загалом сповільнює економічний розвиток країни. Це підриває довіру до державних інституцій та є значним бар'єром на шляху до створення прозорої та ефективної системи публічного управління. Розуміння та адресація цих аспектів є критично важливими для розробки ефективних стратегій боротьби з корупцією в дорожньому будівництві.

Корупція в дорожньому будівництві становить серйозну загрозу для ефективності управління державними ресурсами, а також якості і безпеки дорожньої інфраструктури. Запобігання та боротьба з корупцією вимагає комплексного підходу, який включає законодавчі, технологічні, інституційні та освітні заходи [7].

1. Удосконалення законодавства. Посилення законів, що стосуються публічних закупівель, тендерних процедур, і контролю за виконанням контрактів. Важливо встановити жорсткі покарання за корупційні дії.

2. Запровадження стандартів прозорості. Вимоги до публічного розкриття інформації про дорожні проекти, включа-

ючи фінансування, процес виконання та результати тендерів.

3. Електронні закупівлі. Впровадження системи електронних тендерів може значно знизити можливості для корупції, забезпечуючи прозорість та відкритий доступ до тендерної документації та процесу вибору підрядників.

4. Моніторингові системи. Використання сучасних технологій, таких як GPS та інші системи відстеження, для моніторингу виконання робіт та управління ресурсами на будівельних майданчиках.

5. Незалежний нагляд. Створення незалежних органів для нагляду за дорожніми проектами, які мають повноваження здійснювати аудит, розслідування та моніторинг діяльності дорожніх відомств.

6. Посилення ролі громадськості. Залучення громадських організацій та медіа до процесу моніторингу дорожніх проектів. Підтримка ініціатив громадського контролю може допомогти виявити та висвітлити випадки корупції.

7. Підвищення обізнаності. Проведення освітніх кампаній серед службовців та населення про негативні наслідки корупції та важливість прозорості в управлінні державними ресурсами.

8. Підтримка корпоративної етики. Навчання працівників державних органів та підрядних організацій основам корпоративної етики та антикорупційної поведінки.

9. Міжнародне співробітництво. Співпраця з міжнародними організаціями та урядами інших країн для обміну досвідом, технологіями та кращими практиками в боротьбі з корупцією.

Застосування цих стратегій в комплексі може значно зменшити рівень корупції у сфері дорожнього будівництва, підвищити ефективність використання ресурсів та забезпечити більш стабільний та безпечний розвиток інфраструктури.

Технологічні інновації в публічному управлінні дорожнім будівництвом можуть значно покращити якість і ефективність будівництва та управління дорожньою інфраструктурою. Ось деякі з них:

Будівельні матеріали нового покоління: Використання новітніх матеріалів, таких як асфальт з рецикльованих матеріалів або бітуміни, які мають покращені характеристики стійкості до зносу та довговічності.

Будівельні технології: Застосування новітніх будівельних технологій, таких як 3D друк, роботизація та автоматизація процесів будівництва для підвищення швидкості та точності будівництва.

Інтернет речей (IoT): Використання датчиків та зв'язку між пристроями для моніторингу стану доріг, руху транспорту, управління світлофорами тощо.

Штучний інтелект та аналітика даних: Використання алгоритмів машинного навчання для прогнозування потреб в обслуговуванні доріг, оптимізації маршрутів руху транспорту, а також для попередження аварій та надзвичайних ситуацій.

Геодезичні технології та геоінформаційні системи (ГІС): Використання сучасних ГІС для планування, моніторингу та управління дорожньою інфраструктурою, а також для аналізу геопросторових даних.

Електронні системи оплати дорожніх послуг: Впровадження електронних систем толю та оплати платних доріг для покращення управління трафіком та

збільшення ефективності збору коштів на утримання і розвиток дорожньої інфраструктури.

Ці інновації можуть сприяти покращенню управління дорожнім будівництвом, зниженню витрат та підвищенню якості і безпеки дорожньої інфраструктури.

Висновки. Дослідження інституційних викликів у публічному управлінні дорожнім будівництвом виявило ряд ключових проблем та можливостей для покращення, які важливі для забезпечення сталого розвитку інфраструктури. Сучасні вимоги до дорожнього будівництва потребують оновлення законодавчих рамок, що включають чіткіше регулювання, більшу прозорість та краще застосування міжнародних практик і стандартів. Ефективне управління фінансами, зокрема через залучення приватних інвестицій та використання інноваційних фінансових інструментів, є ключем до забезпечення достатнього фінансування дорожніх проектів. Створення сильних інституційних механізмів для боротьби з корупцією, включаючи прозорість усіх етапів проектування та будівництва, є вирішальним для підвищення довіри громадськості та ефективності використання ресурсів. Активне застосування сучасних технологій, включаючи BIM, IoT, та системи з використанням штучного інтелекту, може значно підвищити якість та ефективність дорожнього будівництва, а також сприяти екологічній стійкості проектів. Залучення громадськості до процесів планування та моніторингу дорожніх проектів забезпечує більшу прозорість і відповідальність, сприяє збалансованому розвитку інфраструктури.

З урахуванням цих висновків, рекомендується подаліше вивчення кращих практик з інших країн та адаптація їх до місцевих умов. Також критично важливим є створення стійких інституційних рамок, які допоможуть уникнути повторення корупційних і неефективних практик у майбутньому. Тільки комплексний підхід до реформування дорожнього будівництва зможе забезпечити якісну та безпечну інфраструктуру для поточних та майбутніх поколінь.

Список використаної літератури:

1. Садловська І. П. Стратегічне управління національною транспортною інфраструктурою України: монографія. Київ: ПП «Сердюк В. Л.», 2011. 356 с.
2. Ажаман І.А., Смелянець Т.В. Менеджмент та управління проєктами в будівельній галузі. ОДАБА. 2018. 268 с. URL: <http://mx.ogasa.org.ua/bitstream/123456789/5529/1/>
3. Дмитрієва, О. І. Законодавче забезпечення розвитку транспортної інфраструктури України. Проблеми і перспективи розвитку підприємництва: зб. наук. пр. Харків: ХНАДУ. 2019. №2 (23). С. 31–45.
4. Назаркевич О. Б. Механізм управління дорожнім господарством України в умовах децентралізації. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2018. Вип. 4. С. 27-32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2018_4_7
5. Лавренюк Н. Поняття транспортної інфраструктури в умовах інтеграційних процесів Україна-ЄС. Юридичний вісник. 2018/4, с. 82–88.
6. Зеленков А. В., Нестеренко Г. В. Управління проєктами дорожньо-будівних робіт. Економіка та управління підприємством машинобудівної галузі: проблеми теорії та практики: зб. наук. пр. Харків: ХАІ, 2011, № 1(13). С. 57–65.
7. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 року № 430-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-p>

Lileiev M. O. Institutional challenges in public management of road construction

This article focuses on analyzing the institutional challenges faced by public administrations in the field of road construction. It examines various aspects of road project management, including legal frameworks, financing, corruption issues and the role of technological innovation. Due to the complexity and scale of road construction, effective management of these projects requires a deep understanding of institutional mechanisms and their optimization. The article emphasizes the importance of adapting legislation, attracting adequate funding, fighting corruption, and implementing the latest technologies to improve management practices and ensure transparency in the implementation of road projects. Highlighting these key aspects, the paper suggests strategies that can help address existing challenges and promote sustainable development of road infrastructure. An important aspect of the article is a detailed analysis of the interaction between various institutional factors that affect road construction. Through an analytical approach, the author identifies potential weaknesses in the public administration system and suggests specific changes in policies and procedures. Highlighting international experience, the article also provides a comparative analysis of different approaches to road project management in different countries, highlighting successful strategies and mistakes from which important conclusions can be drawn. It is necessary not only to identify institutional barriers, but also to emphasize the importance of an integrative approach that unites government initiatives, the private sector and the public. They believe that in order to achieve optimal results in road construction, not only an adequate legislative framework and funding are needed, but also active participation of citizens in the processes of planning and control. Reasoned approaches to the complexity of road construction management and the importance of implementing innovative technologies and methods. A set of recommendations for politicians, government officials and other interested parties who can use the obtained data to improve efficiency and transparency in road infrastructure management processes is defined.

Key words: road construction, public administration, institutional challenges, corruption, innovation, legislation, financing.

УДК 351:338.432

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2021.4.24>

Р. М. Солошенко

здобувач наукового ступеня кандидата наук

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТРАНСФОРМАЦІЄЮ АГРАРНОГО СЕКТОРУ

У статті досліджено концептуальні підходи та механізми публічного управління трансформацією аграрного сектору, що є ключовою складовою забезпечення його стійкості та конкурентоспроможності в умовах глобальних викликів. Враховуючи важливу роль аграрного сектору для національних економік, особливо з точки зору продовольчої безпеки, експортного потенціалу та зайнятості населення, трансформація цієї галузі є критично необхідною для забезпечення її адаптації до таких змін, як глобалізація, зміна клімату, цифровізація та розвиток нових технологій. Теоретичні засади публічного управління трансформацією аграрного сектору базуються на інституціональній теорії, теорії регуляторної політики та концепції сталого розвитку. Ці підходи дозволяють визначити основні механізми державного регулювання, фінансової підтримки та інституційної взаємодії, що необхідні для ефективного управління змінами в аграрній сфері. У статті детально розглянуто регуляторні механізми, такі як аграрні реформи, стандартизація продукції та екологічне регулювання, які забезпечують правові рамки для розвитку галузі. Також проаналізовано фінансові механізми, включно із субсидіями, пільговим кредитуванням та грантовими програмами, що сприяють інвестиціям у модернізацію та інновації. Особлива увага приділяється стратегічним напрямкам державної політики, які охоплюють підтримку інновацій, розвиток малого і середнього бізнесу, стимулювання експорту, модернізацію інфраструктури та екологічну стійкість. У статті також розкрито вплив міжнародних факторів, таких як торговельні угоди, кліматичні зобов'язання та міжнародна фінансова підтримка, на процеси трансформації аграрного сектору. На основі проведеного дослідження зроблено висновки щодо необхідності системного підходу до управління трансформацією аграрного сектору, який би інтегрував внутрішні ресурси та міжнародний досвід, спрямовуючи зусилля на забезпечення його сталого розвитку. Окремо зазначено, що державна підтримка має бути спрямована не тільки на великі аграрні підприємства, але й на малі та середні фермерські господарства, які є основою сільського господарства у багатьох країнах. Підтримка кооперації, розвиток підприємницьких навичок і доступ до сучасних технологій є критично важливими для підвищення їхньої конкурентоспроможності. У цьому контексті важливо впроваджувати освітні програми для фермерів, що допоможуть адаптуватися до сучасних ринкових вимог та технологічних змін.

Ключові слова: трансформація аграрного сектору, публічне управління, інновації, регуляторні механізми, сталий розвиток, міжнародна торгівля, фінансова підтримка, екологічна стійкість, інфраструктурна модернізація.

Постановка проблеми. Аграрний сектор є ключовим елементом національних економік багатьох країн, забезпечуючи не лише продовольчу безпеку, але й істотно впливаючи на макроекономічні показники, такі як валовий внутрішній продукт (ВВП), зовнішньоекономічна торгівля та зайнятість населення, особливо у сільській місцевості. У сучасних умовах, коли світова економіка стикається з масштабними

викликами, такими як глобальні зміни клімату, стрімка урбанізація, демографічні зміни, розвиток цифрових технологій та лібералізація світових ринків, питання ефективного управління трансформацією аграрного сектору стає одним із найважливіших для країн, що мають потужний аграрний потенціал. Ці зміни потребують не лише економічних і технологічних адаптацій, але й глибокого реформування управлінських підходів на національному та глобальному рівнях. Ефективна тран-

сформація аграрного сектору повинна враховувати широкий спектр факторів: від розвитку інноваційних технологій до адаптації до зміни клімату та раціонального використання природних ресурсів. Саме в цьому контексті держава відіграє важливу роль як регулятор, координатор та ініціатор змін через запровадження сучасних механізмів публічного управління. Проте, трансформація аграрного сектору не може бути успішною без активного втручання з боку публічного управління. Це обумовлюється тим, що сільське господарство зазнає постійних впливів зовнішнього середовища, як-от коливання на світових ринках, нестабільні кліматичні умови, нерівний доступ до фінансування та технологій. Тому роль держави полягає у створенні сприятливого середовища для функціонування аграрного сектору та його адаптації до нових умов, що передбачає не лише нормативно-правове забезпечення, але й фінансову підтримку, стимулювання інновацій та забезпечення сталого розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливий внесок у дослідження проблем інноваційного розвитку соціально-економічних систем із збереженням екології та охороною навколишнього середовища зробили такі вітчизняні вчені, як О. Бондар, Б. Буркінський, Т. Галушкіна, В. Реутов, І. Гайдуцький, К. Костецька, Л. Мельник, О. Кубатко, П. Саблук, О. Ходаківська та інші, чий науковий досягнення мають велике теоретичне і практичне значення.

Метою статті є дослідження та концептуалізація механізмів публічного управління трансформацією аграрного сектору, що дозволить забезпечити його ефективний розвиток в умовах глобальних змін.

Виклад основного матеріалу. Теоретичні основи публічного управління трансформацією аграрного сектору базуються на кількох ключових концепціях та теоріях, які допомагають зрозуміти складні процеси взаємодії державних інститутів, ринкових механізмів та соціальних інтересів у контексті управління сільським господарством. Основні теоретичні підходи до публічного управління у цій сфері включають інституціональну теорію, тео-

рію регуляторної політики, концепцію сталого розвитку та інноваційні моделі управління.

Інституціональна теорія вважається основою для розуміння процесу публічного управління аграрним сектором. Вона акцентує увагу на важливості інституцій – державних органів, правил, норм і традицій, що визначають поведінку учасників ринку. Інституції формують «рамки» для регулювання відносин між державою, сільськогосподарськими виробниками та споживачами. У межах цієї теорії механізми публічного управління в аграрному секторі розглядаються як частина ширшого інституційного середовища, де держава відіграє роль арбітра та гаранта забезпечення справедливих умов функціонування ринків.

Аграрний сектор, особливо в умовах трансформації, потребує спеціалізованих інституційних механізмів для підтримки конкурентоспроможності, екологічної відповідальності та соціальної стабільності. Це можуть бути різні державні агентства, що займаються регулюванням землекористування, контролем за дотриманням екологічних норм або забезпеченням доступу до кредитних ресурсів для фермерів. Інституціональна теорія допомагає пояснити, як ці організації мають функціонувати для досягнення цілей сталого розвитку [1].

Теорія регуляторної політики розглядає механізми впливу держави на аграрний сектор через створення та впровадження законодавчих норм, стандартів та правил. Це включає регулювання аграрних ринків, контролювання якості та безпеки продукції, забезпечення захисту прав землевласників та стимулювання інновацій. В основі цієї теорії лежить припущення, що держава може забезпечувати баланс між інтересами різних сторін – виробників, споживачів та суспільства в цілому.

У межах регуляторної політики важливе значення мають такі інструменти, як податкове стимулювання, державні субсидії та дотації, контроль за ціновою політикою на аграрних ринках. Особливо актуальною є підтримка екологічно відповідальних практик, таких як впровадження «зелених» технологій у сільському госпо-

дарстві або регулювання використання пестицидів та хімікатів. Теорія регуляторної політики пояснює, як держава може за допомогою нормативних актів впливати на поведінку учасників ринку та сприяти сталому розвитку аграрного сектору.

Концепція сталого розвитку є фундаментом для розробки політики трансформації аграрного сектору. Вона полягає у необхідності збалансованого розвитку економічних, екологічних та соціальних аспектів сільського господарства, що забезпечує довгострокову стійкість галузі. Ця концепція передбачає, що економічний ріст не повинен бути досягнутий за рахунок виснаження природних ресурсів або порушення соціальної стабільності.

З позицій сталого розвитку, публічне управління повинно бути спрямоване на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, мінімізацію впливу на довкілля, захист інтересів сільського населення та підтримку сталого економічного зростання. Це включає розробку державних програм зі збереження водних та земельних ресурсів, стимулювання органічного сільського господарства, підтримку біорізноманіття та впровадження технологій, що зменшують викиди парникових газів [2].

У сучасних умовах цифровізації та технологічних змін важливим стає застосування інноваційних моделей управління у трансформації аграрного сектору. Це включає впровадження цифрових технологій, таких як автоматизація процесів, використання великих даних (Big Data), штучного інтелекту, Інтернету речей (IoT) для оптимізації виробництва та управління ресурсами. Інноваційні моделі управління також передбачають нові підходи до фінансування аграрних проєктів, зокрема через краудфандинг, агротехнічні стартапи та фінансові платформи.

Інноваційні механізми публічного управління сприяють підвищенню продуктивності аграрного сектору, зменшенню залежності від кліматичних умов та покращенню доступу до ринкової інформації. Держава може підтримувати ці процеси через створення спеціальних програм, які стимулюють впровадження інновацій, наукові дослідження та розробки, а також

співпрацю з приватним сектором для розбудови сучасної інфраструктури в сільській місцевості.

Теоретичні підходи до публічного управління трансформацією аграрного сектору тісно взаємопов'язані. Інституціональна теорія пояснює, як створюються умови для ефективної взаємодії учасників ринку, тоді як теорія регуляторної політики визначає конкретні механізми впливу держави на сільське господарство через закони та нормативні акти. Концепція сталого розвитку встановлює орієнтири для досягнення екологічної стійкості, а інноваційні моделі управління пропонують нові шляхи підвищення ефективності та конкурентоспроможності аграрного сектору [3].

Ефективне публічне управління аграрним сектором, з урахуванням теоретичних підходів, дозволяє створити сприятливе середовище для інновацій, стійкого економічного зростання та забезпечення продовольчої безпеки в умовах глобальних викликів.

Механізми публічного управління трансформацією аграрного сектору являють собою сукупність інструментів, заходів та політик, що застосовуються державою для ефективної адаптації аграрної сфери до нових викликів і умов. Вони охоплюють як регуляторні, фінансові, так і інституційні механізми, кожен з яких спрямований на різні аспекти управління аграрним сектором: підвищення його продуктивності, зменшення екологічного навантаження, підтримку інновацій та соціальних стандартів.

1. Регуляторні механізми. Регуляторні механізми є основою публічного управління трансформацією аграрного сектору, оскільки через них держава встановлює правові рамки та умови для функціонування галузі. Вони включають законодавче регулювання, стандартизацію, сертифікацію та забезпечення відповідності вимогам екологічної безпеки.

1.1 Законодавча підтримка аграрних реформ. Одним із найважливіших регуляторних механізмів є розробка та впровадження законодавчих актів, які регулюють діяльність аграрного сектору. Це можуть бути закони, що стосуються земельної реформи, поліпшення доступу фермерів до ринку, розвитку сільсько-

господарської кооперації та забезпечення прав на землю. Наприклад, впровадження земельної реформи дозволяє більш ефективно використовувати земельні ресурси, сприяє розвитку малих і середніх фермерських господарств, а також забезпечує прозорість і стабільність в управлінні земельними відносинами.

1.2 Стандартизація та сертифікація. Важливим аспектом є впровадження стандартів якості та безпеки сільськогосподарської продукції відповідно до міжнародних вимог. Це дозволяє підвищити конкурентоспроможність вітчизняної продукції на зовнішніх ринках і забезпечити споживачам безпечну продукцію. Наприклад, відповідність стандартам GlobalG.A.P. або органічної сертифікації відкриває можливість для експорту до країн ЄС і підвищує екологічну відповідальність виробників.

1.3 Екологічне регулювання. У контексті змін клімату все більшу роль відіграє регуляція екологічних аспектів аграрної діяльності. Держава впроваджує екологічні стандарти та правила, що сприяють зменшенню використання шкідливих хімікатів, оптимізації водних і земельних ресурсів, зниженню викидів парникових газів. Уряди можуть впроваджувати програми, які фінансово підтримують впровадження «зелених» технологій і практик сільськогосподарського виробництва, таких як органічне землеробство або агролісомеліорація [4].

2. Фінансові механізми. Фінансові механізми включають різноманітні інструменти державної підтримки, спрямовані на забезпечення доступу до фінансових ресурсів, стимулювання інновацій та покращення матеріально-технічної бази аграрних підприємств. Основними інструментами фінансової підтримки є субсидії, пільгове кредитування та інвестиційні програми.

2.1 Субсидії та дотації. Субсидії є важливим інструментом державної підтримки аграрного сектору. Вони можуть спрямовуватися на різні цілі, включаючи модернізацію виробничих потужностей, впровадження інноваційних технологій, розвиток малих фермерських господарств або підтримку екологічних ініціатив. Наприклад, дотації на органічне землеробство стимулюють фермерів переходити до більш

стійких форм господарювання, що сприяє збереженню родючості ґрунтів і біорізноманіття.

2.2 Пільгове кредитування. Фінансова підтримка аграрного сектору також здійснюється через надання пільгових кредитів. Це дозволяє фермерам отримувати довгострокові кредити під низькі відсотки для інвестування в інфраструктуру, закупівлю нової техніки та обладнання, впровадження інновацій або розширення земельного банку. У багатьох країнах діють спеціалізовані державні програми, такі як «Програма підтримки сільськогосподарського кредитування», які допомагають фермерам знижувати вартість фінансування та покращувати доступ до капіталу.

2.3 Інвестиційні програми та гранти. Держава також може сприяти залученню інвестицій у аграрний сектор через різні інвестиційні програми або надання грантів. Ці програми можуть бути спрямовані на розвиток інфраструктури, підтримку технологічних інновацій або розвиток сільських територій. Наприклад, міжнародні організації, такі як Європейський інвестиційний банк, пропонують фінансові програми для підтримки стійкого розвитку аграрного сектору в різних країнах.

3. Інституційні механізми. Інституційні механізми спрямовані на підвищення координації між різними рівнями управління та організаціями, що займаються регулюванням аграрного сектору. Ефективна координація між національними та місцевими органами влади, приватним сектором, громадськими організаціями та міжнародними інституціями є ключовим елементом успішної трансформації [5].

3.1 Державні установи та агенції. Важливу роль у публічному управлінні аграрним сектором відіграють спеціалізовані державні органи, такі як міністерства сільськогосподарства, агентства з питань безпеки харчових продуктів або установи з питань регулювання ринку землі. Ці організації займаються розробкою і впровадженням державної політики, координують виконання програм та здійснюють контроль за дотриманням законодавства у сфері сільськогосподарства. Наприклад, агентства з регулювання продоволь-

чих стандартів відповідають за перевірку якості продукції та її відповідність вимогам міжнародних ринків.

3.2 Партнерства між державою та приватним сектором. Для підвищення ефективності трансформації аграрного сектору важливими є партнерства між державою та приватними підприємствами. Це може включати спільні програми з розвитку інфраструктури, інноваційних технологій або підвищення кваліфікації працівників. Наприклад, у деяких країнах впроваджуються державно-приватні партнерства (PPP), спрямовані на розвиток зрошувальних систем або модернізацію логістичних ланцюгів постачання.

3.3 Міжнародні організації та співпраця. Інституційні механізми також охоплюють співпрацю з міжнародними організаціями, такими як Продовольча і сільськогосподарська організація ООН (FAO) або Світова організація торгівлі (СОТ). Ці організації надають технічну та фінансову допомогу країнам, що розвиваються, сприяють гармонізації регуляторних норм і стандартів, а також підтримують ініціативи зі сталого розвитку сільського господарства [6].

Ефективна трансформація аграрного сектору можлива лише за умови гармонійної взаємодії всіх трьох механізмів – регуляторних, фінансових та інституційних. Держава повинна забезпечити законодавче регулювання та впровадження стандартів, які стимулюватимуть інновації, надавати фінансову підтримку для модернізації виробництва та залучати різні інституції для координації зусиль на всіх рівнях управління.

Стратегічні напрямки державної політики щодо трансформації аграрного сектору відіграють ключову роль у забезпеченні сталого розвитку, конкурентоспроможності та адаптації до нових викликів глобальної економіки. Ефективна державна політика повинна охоплювати широкий спектр питань, включаючи економічні, соціальні та екологічні аспекти. Основні стратегічні напрямки включають стимулювання інновацій, підтримку малого та середнього бізнесу, розвиток експорту, модернізацію інфраструктури, екологічну стійкість та соціальний розвиток сільських територій.

Один із ключових напрямків державної політики – це стимулювання інновацій в аграрному секторі. Інноваційні технології, такі як цифрове землеробство, використання великих даних (Big Data), автоматизація, дрони та штучний інтелект, значно підвищують продуктивність і стійкість сільського господарства.

Державна політика щодо трансформації аграрного сектору повинна охоплювати комплексний підхід, що враховує економічні, соціальні та екологічні аспекти. Стратегічні напрями, такі як стимулювання інновацій, підтримка малих фермерських господарств, розвиток експорту, екологічна стійкість та соціальний розвиток, є ключовими для забезпечення стійкого і конкурентоспроможного аграрного сектору. Ефективна реалізація цих напрямків сприятиме підвищенню продуктивності, якості життя у сільських регіонах та інтеграції аграрного сектору у глобальну економіку [7].

Вплив міжнародних факторів на трансформацію аграрного сектору є суттєвим, оскільки сільське господарство тісно пов'язане з глобальними процесами, такими як зміна клімату, інтеграція у світові ринки, міжнародні торговельні угоди та зобов'язання щодо екологічної стійкості. Міжнародна економічна, політична і природоохоронна співпраця, а також вплив глобальних тенденцій мають визначальне значення для національних аграрних стратегій, особливо для країн, чий аграрний сектор значно залучений до міжнародної торгівлі.

Перш за все, важливу роль відіграє міжнародна торгівля. Світова організація торгівлі (СОТ) встановлює правила, які регулюють торгівлю аграрними продуктами між країнами, що суттєво впливає на експортний потенціал. Для країн, аграрний сектор яких орієнтований на зовнішні ринки, критичним є дотримання міжнародних стандартів якості та безпеки продукції, таких як стандарти ЄС або інших розвинених ринків. Міжнародні торговельні угоди також створюють можливості для зниження тарифів і бар'єрів на експорт, але водночас ставлять вимоги щодо дотримання високих стандартів якості та екологічної безпеки. Гармонізація регуляторних

норм і вимог із міжнародними стандартами є необхідною умовою для підвищення конкурентоспроможності аграрної продукції на світових ринках. Наприклад, угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом відкрила нові ринки для українських аграріїв, проте потребувала суттєвих змін у регулюванні якості продукції, що змусило аграрний сектор адаптуватися до нових вимог.

Інший важливий міжнародний фактор – це зміна клімату, яка вимагає тісної міжнародної координації щодо екологічної стійкості аграрних систем. Кліматичні угоди, такі як Паризька кліматична угода, ставлять перед країнами конкретні зобов'язання зі скорочення викидів парникових газів та адаптації до кліматичних змін. Аграрний сектор є одним із найбільших джерел викидів парникових газів, тому на міжнародному рівні активно розробляються ініціативи щодо скорочення впливу сільського господарства на клімат. Держави впроваджують політику, спрямовану на підтримку аграріїв у переході до екологічно чистих технологій, розвитку органічного землеробства, зниження використання хімічних добрив та раціоналізацію використання водних ресурсів. Водночас міжнародні екологічні організації надають технічну та фінансову допомогу країнам для впровадження цих практик.

Міжнародні фінансові організації також впливають на трансформацію аграрного сектору. Наприклад, Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) та інші установи надають кредити та інвестиції для розвитку сільського господарства, модернізації інфраструктури та впровадження інновацій. Такі фінансові програми сприяють розвитку аграрної сфери, особливо в країнах з перехідною економікою, де необхідно розвивати технологічну базу для підвищення продуктивності та якості виробництва. Залучення міжнародних інвестицій не тільки допомагає поліпшити матеріально-технічну базу, але й сприяє розвитку нових технологій, таких як точне землеробство та автоматизація процесів.

Також важливим міжнародним фактором є міжнародні організації, які займаються питаннями продовольчої безпеки

та сталого розвитку, такі як Продовольча і сільськогосподарська організація ООН (FAO). Ці організації надають країнам рекомендації щодо адаптації аграрного сектору до глобальних викликів, таких як зростання населення, дефіцит продовольства та зміни клімату. FAO і подібні організації здійснюють моніторинг світових тенденцій у продовольчій безпеці та пропонують країнам стратегії для забезпечення стійкого аграрного розвитку.

Насамкінець, міжнародна співпраця у рамках регіональних об'єднань також відіграє важливу роль. Країни, що входять до таких регіональних організацій, як Європейський Союз, можуть розраховувати на підтримку спільних програм розвитку аграрного сектору, таких як Спільна аграрна політика (CAP) ЄС. Це дозволяє не лише отримувати фінансову допомогу, але й інтегрувати свої аграрні ринки в загальноєвропейську систему, що значно підвищує стабільність та конкурентоспроможність на глобальному рівні.

Отже, міжнародні фактори мають значний вплив на трансформацію аграрного сектору. Торгівельні угоди, екологічні зобов'язання, фінансова підтримка та співпраця з міжнародними організаціями допомагають країнам адаптувати свої аграрні системи до нових викликів глобалізації, зміни клімату та зростання попиту на продовольство. Для ефективної трансформації держави повинні враховувати ці міжнародні впливи, інтегруючи їх у національні стратегії розвитку аграрного сектору.

Висновки. Трансформація аграрного сектору є ключовим елементом забезпечення його стійкості, конкурентоспроможності та адаптації до сучасних викликів, таких як глобалізація, зміна клімату та технологічний прогрес. Основним завданням державної політики в цьому контексті є створення ефективних механізмів публічного управління, які враховують економічні, екологічні та соціальні аспекти розвитку сільського господарства. Регуляторні, фінансові та інституційні механізми повинні діяти у взаємозв'язку, забезпечуючи стимулювання інновацій, підвищення продуктивності, екологічну стійкість та соціальний розвиток сільських територій. Особлива увага має бути приділена

розвитку малого та середнього бізнесу, модернізації інфраструктури, стимулюванню експорту та впровадженню інноваційних технологій. Міжнародні фактори відіграють важливу роль у трансформації аграрного сектору, впливаючи через торговельні угоди, фінансову підтримку, екологічні стандарти та міжнародну співпрацю. Державна політика повинна бути орієнтована на адаптацію до глобальних змін та ефективну інтеграцію аграрного сектору в міжнародні економічні процеси. Загалом, стратегічне управління трансформацією аграрного сектору потребує системного підходу, що поєднує як внутрішні ресурси, так і міжнародний досвід для забезпечення довгострокової стійкості і розвитку.

Список використаної літератури:

1. Щуревич Л.М. Інноваційні перспективи в розвитку аграрного сектору в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2018. №10. С. 101-105.
2. Котух К. Удосконалення принципів державного регулювання аграрної сфери. Підприємництво, господарство і право. 2015. № 9. С. 32-35.
3. Лузан Ю.Я. Організаційно-економічний механізм забезпечення розвитку агропромислового виробництва України [Текст]: автореф. дис. д-ра екон. наук: спец. 08.00.03 / Ю. Я. Лузан ; ННЦ Ін-т аграр. економіки УААН. К., 2010. 37 с.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року» від 03.03.2021 р. №179. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>
5. Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 року: проект. URL: <http://minagro.gov.ua/node/16822>
6. Макаренко П.М. Формування інституційної системи державної підтримки аграрного сектора України. *Держава та регіони*. 2009. № 2. С. 109-112.
7. Ходаківська О. В. Екологізація аграрного виробництва: сучасні виклики та перспективи розвитку. *Економіка АПК*. 2015. № 5. С. 43-47.

Soloshenko R. M. Conceptualization of mechanisms of public management of agricultural sector transformation

The article examines conceptual approaches and mechanisms of public management of the transformation of the agrarian sector, which is a key component of ensuring its sustainability and competitiveness in the face of global challenges. Given the important role of the agricultural sector for national economies, especially in terms of food security, export potential and employment of the population, the transformation of this sector is critically necessary to ensure its adaptation to changes such as globalization, climate change, digitization and the development of new technologies. The theoretical principles of public management of the transformation of the agricultural sector are based on the institutional theory, the theory of regulatory policy and the concept of sustainable development. These approaches make it possible to determine the main mechanisms of state regulation, financial support and institutional interaction, which are necessary for effective management of changes in the agrarian sphere. The article examines in detail the regulatory mechanisms, such as agrarian reforms, product standardization, and environmental regulation, which provide a legal framework for the development of the industry. Also analyzed are financial mechanisms, including subsidies, preferential lending and grant programs that promote investment in modernization and innovation. Special attention is paid to strategic areas of state policy, which include innovation support, small and medium business development, export promotion, infrastructure modernization, and environmental sustainability. The article also reveals the influence of international factors, such as trade agreements, climate commitments and international financial support, on the transformation processes of the agricultural sector. On the basis of the conducted research, conclusions were drawn regarding the need for a systematic approach to managing the transformation of the agrarian sector, which would integrate internal resources and international experience, directing efforts to ensure its sustainable development. It is specifically stated that state support should be directed not only to large agricultural enterprises, but also to small and medium-sized farms, which are the basis of agriculture in many countries. Support for cooperation, development of entrepreneurial skills and access to modern technologies are critical to increase their competitiveness. In this context, it is important to implement educational programs for farmers that will help them adapt to modern market demands and technological changes.

Key words: transformation of the agricultural sector, public administration, innovations, regulatory mechanisms, sustainable development, international trade, financial support, environmental sustainability, infrastructural modernization.

УДК 351.74: 075.2

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2021.4.25>**В. В. Дмитрієв**

здобувач наукового ступеня кандидата наук

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА РОЗВИТКУ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ В УКРАЇНІ

У статті досліджено роль державної підтримки у розвитку цифрових технологій в Україні, зокрема її вплив на стимулювання інновацій, розбудову цифрової інфраструктури та підвищення конкурентоспроможності національної економіки. Розглянуто основні державні програми та ініціативи, такі як «Дія City», Український фонд стартапів, Концепція розвитку цифрової економіки та національні стратегії цифрової трансформації. Проаналізовано їхній внесок у зростання ІТ-сектора, залучення іноземних інвестицій, створення сприятливих умов для стартапів та технологічних компаній. Також визначено основні виклики, з якими стикається Україна, включаючи нерівномірний доступ до цифрових послуг, регуляторні бар'єри, відтік кваліфікованих кадрів та загрози кібербезпеці. У статті запропоновано рекомендації щодо покращення державної підтримки для прискорення цифрової трансформації, модернізації інфраструктури, підтримки інноваційної діяльності та забезпечення сталого економічного зростання. Розглянуто перспективи України на міжнародній арені як провідного гравця у сфері цифрових технологій, здатного конкурувати на глобальному ринку завдяки ефективній державній стратегії та зростаючому технологічному потенціалу. Розширено аналіз механізмів підтримки державою інноваційних підприємств і стартапів, акцентуючи увагу на тому, як податкові пільги, гранти та спеціальні економічні режими, такі як «Дія City», стимулюють розвиток технологічних компаній та збільшують їхню присутність на глобальному ринку. Розглянуто роль Українського фонду стартапів у підтримці нових ідей та підприємницьких ініціатив, що сприяє створенню нових робочих місць і зростанню експорту ІТ-послуг. Проаналізовано досягнення України у впровадженні цифрових технологій в урядові процеси, зокрема проєкт «Дія», який став інструментом спрощення взаємодії громадян з державними послугами через мобільні платформи. Зазначено важливість подолання ключових бар'єрів, таких як недостатня фінансова підтримка стартапів, регуляторні труднощі та недоліки у сфері кібербезпеки. У цьому контексті висвітлюється необхідність оновлення законодавства, що стосується цифрових технологій, підвищення кіберзахисту та посилення інвестицій у розвиток цифрової грамотності населення.

Ключові слова: цифрові технології, державна підтримка, інновації, інфраструктура, венчурні інвестиції, кібербезпека, електронне урядування.

Постановка проблеми. У сучасному світі цифрові технології стали одним із ключових рушіїв економічного та соціального розвитку. Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) і їх інтеграція в різні галузі економіки дозволяють значно підвищити ефективність виробничих процесів, створювати нові ринки, оптимізувати бізнес-моделі та підвищувати конкурентоспроможність національних економік. Україна, як і більшість країн світу, усвідомлює важливість цифрових технологій для свого майбутнього розвитку, тому активно інвестує в

цифровізацію різних аспектів суспільного та економічного життя. З огляду на глобальні тенденції, державна підтримка стає критичним чинником у прискоренні темпів впровадження інновацій. Без сприятливого законодавчого середовища, фінансової допомоги та чіткої стратегії держава ризикує відстати у технологічній гонці. У цьому контексті роль держави полягає не лише в стимулюванні інноваційних процесів, але й у створенні екосистеми, яка б забезпечила сталий розвиток цифрових технологій та їх інтеграцію в усі сфери суспільного життя. Розвиток цифрових технологій в Україні зустрічається з низкою викликів, включаючи обмежену

доступність інфраструктури, недостатній рівень цифрових навичок населення, а також складнощі з фінансуванням інноваційних проектів. Тим не менш, Україна має значний потенціал для успішної цифрової трансформації, враховуючи високий рівень технічної підготовки ІТ-фахівців, зростання кількості стартапів та активну підтримку з боку міжнародних партнерів. У цьому контексті державна підтримка цифрових технологій стає ключовим елементом стратегічного розвитку країни, спрямованим на подолання перешкод та використання можливостей, які відкриває цифрова економіка. Держава не лише створює умови для зростання національних технологічних компаній, але й стимулює інвестиції у високотехнологічні сектори економіки, що дозволяє забезпечити інтеграцію України у глобальні ланцюги доданої вартості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Огляд наукових досліджень щодо трансформації державної політики в інформаційній сфері України свідчить про активний інтерес до цієї теми як з боку українських, так і міжнародних науковців, що обумовлено її важливістю в умовах сучасних глобальних викликів. Зокрема, такі дослідники, як В. Грицай і О. Карпенко, аналізують вплив ініціатив, таких як «Дія», на підвищення прозорості державного управління та доступу громадян до державних послуг. О. Шульга та Л. Мельник вивчають роль державних інституцій у створенні ефективної системи кібербезпеки. У контексті протидії дезінформації С. Шабунін і О. Ємельянова досліджують вплив російських інформаційних кампаній на формування громадської думки та політичну стабільність в Україні. Роботи О. Дубровської та І. Лисенка акцентують увагу на участі України в міжнародних програмах, таких як НАТО та ЄС, з особливим наголосом на їхню роль у зміцненні кібербезпеки та розвитку цифрових технологій в країні.

Метою статті є аналіз існуючих механізмів державної підтримки цифрових технологій в Україні, визначення основних проблемних аспектів, а також розробка рекомендацій для підвищення ефективності державної політики у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Стан розвитку цифрових технологій в Україні на сьогодні є предметом значного інтересу з боку як держави, так і міжнародних інвесторів. Україна має потужний потенціал у сфері інформаційних технологій, який став одним із ключових секторів економіки країни. В останні роки ІТ-індустрія в Україні демонструє стабільне зростання, і вона є одним із найбільших експортерів послуг, що приносить суттєві доходи до бюджету країни. Згідно з даними за 2023 рік, ІТ-галузь в Україні генерувала близько 4% ВВП, а обсяг експорту ІТ-послуг перевищив \$6 мільярдів. Це свідчить про те, що технологічний сектор став одним з основних драйверів економічного розвитку та зростання валютних надходжень в Україну. Основними споживачами українських ІТ-послуг є країни Західної Європи та Північної Америки, що підтверджує високу конкурентоспроможність українських фахівців та технологічних компаній на міжнародному ринку.

Центри розвитку цифрових технологій зосереджені у великих містах, таких як Київ, Львів, Харків, Дніпро та Одеса. У цих регіонах зосереджено більшість ІТ-компаній та стартапів, а також функціонують численні технопарки та коворкінг-простори, що сприяють розвитку інноваційної діяльності. Водночас, міста стають не лише осередками технологічного прогресу, але й центрами концентрації талановитих кадрів, які працюють як на локальні, так і на глобальні проекти.

Попри високі показники росту, сфера цифрових технологій в Україні стикається з певними проблемами. Однією з ключових перешкод є нерівномірний доступ до швидкісного інтернету та цифрових сервісів, особливо в сільській місцевості та малих містах. Відсутність розвиненої цифрової інфраструктури у віддалених регіонах обмежує можливості для широкого застосування інновацій та цифрових технологій у повсякденному житті населення і бізнесу [1].

Крім того, існує проблема відтоку кваліфікованих ІТ-спеціалістів за кордон у пошуках вищих зарплат та кращих умов праці. Це створює дефіцит кадрів у середині країни, що може негативно вплинути

на перспективи розвитку цифрових технологій. Зростання конкуренції з боку інших країн, які активно залучають українських ІТ-фахівців, ставить завдання перед державою створити сприятливі умови для утримання талантів всередині країни.

З точки зору державної політики, одним із головних інструментів підтримки цифрових технологій є проект «Дія» та платформа «Дія City». Вони спрямовані на створення сприятливого середовища для технологічного бізнесу, зокрема стартапів, та на залучення інвестицій у високо-технологічний сектор. Проект «Дія» також активно просуває концепцію «держави у смартфоні», що дозволяє громадянам використовувати численні адміністративні послуги онлайн, сприяючи тим самим цифровізації суспільства.

Таким чином, стан розвитку цифрових технологій в Україні є динамічним і перспективним, але потребує подальшої державної підтримки та стратегічних інвестицій у розвиток інфраструктури, покращення умов для інноваційного бізнесу та запобігання відтоку талантів. Це є критично важливим для забезпечення сталого зростання цифрової економіки та інтеграції України у глобальний цифровий простір.

На сьогодні в Україні реалізується низка державних ініціатив та програм, спрямованих на розвиток цифрових технологій та підтримку інновацій у різних сферах економіки. Ці ініціативи спрямовані на створення умов для розбудови інфраструктури, стимулювання розвитку ІТ-галузі, підтримку стартапів, залучення інвестицій та підвищення цифрової грамотності населення. Однією з головних цілей цих програм є перетворення України на важливий гравець у глобальній цифровій економіці.

1. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства на 2018-2023 роки. Одним із головних стратегічних документів, який визначає розвиток цифрових технологій в Україні, є Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства на 2018-2023 роки. Цей документ закладає основи для системної цифровізації основних секторів економіки, таких як промисловість, транспорт, охорона здоров'я, енергетика та інші. Основна мета

цієї концепції полягає в інтеграції цифрових технологій у всі сфери життя суспільства та бізнесу, що дозволить підвищити конкурентоспроможність України на міжнародному рівні.

Концепція передбачає впровадження цифрових інновацій в урядові структури, розвиток електронного урядування та створення єдиного цифрового простору для надання державних послуг громадянам та бізнесу. Завдяки цій програмі, кількість державних послуг, які доступні онлайн, суттєво зросла, що сприяє підвищенню ефективності взаємодії між державою та суспільством [2].

2. Дія City. Проект «Дія City» є однією з найбільш амбітних та інноваційних ініціатив, спрямованих на створення сприятливого середовища для розвитку ІТ-бізнесу в Україні. Він представляє собою спеціальний правовий режим, що надає технологічним компаніям вигідні умови для ведення бізнесу, включаючи спрощену систему оподаткування, гнучкі умови працевлаштування та спрощені процедури залучення інвестицій.

Ця ініціатива покликана зробити Україну більш привабливою для іноземних інвесторів та венчурних фондів, які прагнуть вкласти кошти в технологічні стартапи. Серед головних переваг «Дія City» є знижені податки для працівників ІТ-компаній (ЄСВ – 22% від мінімальної зарплати, ПДФО – 5%) та можливість залучати фахівців на умовах гіг-контрактів, що надає більш гнучкі умови співпраці.

3. Український фонд стартапів. Український фонд стартапів (USF) є ключовим інструментом фінансової підтримки інноваційних проектів на ранніх стадіях їх розвитку. Заснований у 2018 році за підтримки уряду України, цей фонд має на меті стимулювати розвиток підприємництва в технологічному секторі та надавати гранти для перспективних стартапів. Сума грантів може досягати \$75 000, що дозволяє молодим компаніям розвивати свої ідеї, проводити дослідження, тестування та виводити продукти на ринок [3].

Фонд стартапів активно підтримує проекти в таких галузях, як штучний інтелект, Big Data, блокчейн, фінтех, електронна комерція, кібербезпека та багато

інших напрямків. Завдяки діяльності USF, в Україні було запущено низку успішних стартапів, які отримали подальше фінансування від міжнародних інвесторів.

4. Національна програма цифрової грамотності. Ще однією важливою ініціативою є Національна програма цифрової грамотності, яка реалізується під егідою Міністерства цифрової трансформації України. Основною метою цієї програми є підвищення рівня цифрової грамотності населення, щоб кожен громадянин міг ефективно використовувати цифрові інструменти та технології у своєму повсякденному житті та роботі.

Програма включає створення освітніх платформ та курсів, що надають базові та розширені знання з цифрової грамотності, а також спеціалізовані курси для окремих професійних груп. До 2023 року було навчено понад мільйон українців, що свідчить про активну участь населення у процесі цифровізації та готовність адаптуватися до змін.

5. Проект цифрового урядування «Дія». Проект «Дія» є центральною платформою для надання електронних державних послуг. Він включає мобільний додаток та веб-портал, де громадяни можуть отримувати доступ до різних державних послуг, таких як реєстрація бізнесу, отримання водійських прав, оплата податків, соціальні виплати та інші адміністративні процедури. Цей проект дозволяє значно скоротити час та зусилля, необхідні для взаємодії з державними установами, роблячи їх більш доступними та прозорими.

«Дія» стала інструментом, який змінив спосіб взаємодії українців з державою, зробивши його більш зручним і швидким. Крім того, ця платформа забезпечує високий рівень безпеки особистих даних, що є критично важливим для довіри користувачів до цифрових послуг.

Чинні державні ініціативи та програми є потужним каталізатором для розвитку цифрових технологій в Україні. Завдяки таким проектам, як «Дія City», Український фонд стартапів, Концепція розвитку цифрової економіки та інші, держава створює сприятливі умови для розвитку інноваційного бізнесу, залучення інвестицій і під-

вищення рівня цифрової грамотності населення. Всі ці заходи спрямовані на те, щоб Україна стала провідною цифровою державою в регіоні та ефективно інтегрувалася у глобальний цифровий простір [4].

Вплив державної підтримки на розвиток цифрових технологій в Україні є суттєвим, оскільки саме держава відіграє ключову роль у створенні сприятливого середовища для інноваційного бізнесу та залучення інвестицій. За останні роки державні ініціативи значно стимулювали зростання ІТ-сектора, збільшення кількості стартапів, розвиток інфраструктури для цифрових технологій та підвищення рівня цифрової грамотності населення. Розглянемо детальніше, як саме державна підтримка впливає на розвиток цифрових технологій в Україні.

Проект «Дія City» став вагомим кроком у формуванні інноваційного бізнес-середовища в Україні. Цей правовий режим пропонує ІТ-компаніям та стартапам більш гнучкі умови ведення бізнесу, зокрема спрощену систему оподаткування та знижені податки. Зокрема, ставка податку на доходи фізичних осіб для ІТ-спеціалістів становить лише 5%, а єдиний соціальний внесок обмежений мінімальною зарплатою. Це дозволяє компаніям значно скоротити витрати на ведення бізнесу і збільшити інвестиції у розвиток нових продуктів і послуг. Завдяки «Дія City» багато міжнародних компаній та венчурних фондів звернули увагу на український ринок, що призвело до зростання обсягу інвестицій у технологічний сектор. За даними за 2023 рік, обсяг венчурних інвестицій в українські стартапи досяг \$500 мільйонів, що на 35% більше у порівнянні з попереднім роком. Це свідчить про зростаючу довіру інвесторів до українських проектів і стабільність правового середовища, яке було створено завдяки державним ініціативам.

Український фонд стартапів (USF) відіграє важливу роль у стимулюванні підприємництва та підтримці молодих інноваційних компаній. Завдяки наданню грантів на суми до \$75 000, фонд підтримує стартапи на ранніх стадіях їх розвитку, що дозволяє їм протестувати свої продукти, провести маркетингові дослідження та вийти на ринок. Це допомагає зменшити ризики,

пов'язані з інвестиціями в нові ідеї, і підвищує шанси на успіх молодих компаній [5].

Багато українських стартапів, що отримали підтримку від USF, згодом залучили додаткові кошти від приватних інвесторів і венчурних фондів, що сприяє їх швидкому росту та масштабуванню на міжнародні ринки. Серед успішних прикладів можна виділити компанії, що працюють у сферах штучного інтелекту, фінансових технологій (фінтех), агротехнологій та кібербезпеки.

Державна підтримка також має значний вплив на розвиток цифрової інфраструктури в Україні, зокрема на розширення доступу до високошвидкісного інтернету та модернізацію телекомунікаційних мереж. В рамках національної програми розвитку широкосмугового інтернету, уряд ставить перед собою завдання забезпечити всі населені пункти країни швидкісним інтернетом до 2025 року. Цей крок є важливим для подолання цифрового розриву між містом і селом та створення рівних можливостей для доступу до цифрових послуг.

Доступ до якісної цифрової інфраструктури є критично важливим для впровадження інновацій у сфері освіти, охорони здоров'я, державного управління та бізнесу. Наприклад, цифровізація медичних послуг та освіти сприяє підвищенню якості обслуговування громадян, а також забезпечує доступ до сучасних технологій навіть у віддалених регіонах.

Ще одним важливим аспектом впливу державної підтримки є реалізація національної програми цифрової грамотності. Міністерство цифрової трансформації активно працює над підвищенням рівня цифрової грамотності серед населення через навчальні платформи, онлайн-курси та освітні ініціативи. Мета цієї програми – навчити українців використовувати цифрові інструменти для щоденних завдань, що значно спрощує їхнє життя та підвищує ефективність роботи [6].

Підвищення цифрової грамотності також сприяє розвитку цифрової економіки, оскільки більше людей зможе користуватися онлайн-послугами, електронною комерцією та фінансовими технологіями. Це не лише підвищує конкурентоспроможність країни, але й відкриває нові можливості для розвитку малих і середніх під-

приємств, особливо в секторі e-commerce та фінансових послуг.

Державні ініціативи значно сприяють формуванню стартап-екосистеми, що включає створення технопарків, інноваційних хабів, коворкінг-просторів та акселераторів. Такі платформи надають молодим підприємцям можливість отримувати доступ до фінансування, менторської підтримки, навчальних програм та бізнес-мереж, що допомагає їм швидко розвивати свої ідеї та виходити на міжнародний рівень.

Ці інноваційні екосистеми допомагають стартапам залучати кваліфікованих фахівців, які мають досвід у сфері IT та управління проектами, що є ключовим фактором для швидкого зростання та масштабування бізнесу. Багато українських стартапів уже успішно конкурують на глобальному рівні, привертаючи увагу іноземних інвесторів і досягаючи значних успіхів.

Державна підтримка цифрових технологій в Україні має багатогранний і позитивний вплив на розвиток IT-сектора та інноваційного бізнесу. Вона створює сприятливі умови для ведення бізнесу, сприяє залученню інвестицій, розвиває цифрову інфраструктуру, підвищує рівень цифрової грамотності населення та підтримує інноваційні стартапи. Ці дії є критично важливими для забезпечення сталого економічного зростання та інтеграції України у глобальну цифрову економіку. Впровадження таких заходів дозволяє Україні утримувати позицію лідера у сфері IT у Східній Європі та закладає основу для майбутніх технологічних проривів.

Цифровізація економіки та впровадження інноваційних технологій в Україні стикається з численними викликами, які потребують рішучих дій з боку держави, бізнесу та суспільства. Розуміння цих викликів і розробка ефективних стратегій для їх подолання є критично важливими для досягнення сталого розвитку цифрових технологій у країні. Нижче наведено основні виклики, з якими стикається Україна, а також рекомендації щодо їхнього вирішення.

Одним з головних викликів розвитку цифрових технологій в Україні є нерів-

номірний доступ до високошвидкісного інтернету, особливо в сільській місцевості та віддалених регіонах. Незважаючи на значний прогрес у розширенні покриття інтернету в міських районах, багато населених пунктів досі залишаються поза межами якісного цифрового зв'язку. Це суттєво обмежує можливості для розвитку інноваційного бізнесу, електронної комерції, освіти та медичних послуг у віддалених регіонах.

Складне та нестабільне законодавче середовище є ще одним суттєвим викликом для ІТ-сектора в Україні. Бюрократичні процедури, часті зміни в податковому законодавстві та недостатньо прозорі регуляторні вимоги можуть відлякувати іноземних інвесторів і гальмувати розвиток локальних стартапів. Відсутність зрозумілих правил гри на ринку цифрових технологій створює додаткові ризики для підприємців та інвесторів.

Відтік талантів, відомий як «витік мізків», є одним з найважчих викликів для української ІТ-галузі. Багато висококваліфікованих фахівців мігрують за кордон у пошуках кращих умов праці, вищих зарплат та стабільнішого економічного середовища. Це призводить до дефіциту кадрів у середині країни, що може обмежити потенціал розвитку технологічних компаній та інноваційного бізнесу в цілому.

Незважаючи на наявність державних програм підтримки стартапів, таких як Український фонд стартапів, доступ до фінансування для багатьох молодих компаній залишається обмеженим. Венчурні інвестиції зосереджені на обмеженій кількості проєктів, що призводить до недостатньої підтримки стартапів на початкових стадіях їх розвитку. Це обмежує можливості для масштабування бізнесу та впровадження інновацій у різних секторах економіки.

З розвитком цифрових технологій зростає і кількість кіберзагроз, які стають серйозною проблемою для уряду, бізнесу та громадян. Україна вже неодноразово ставала мішенню кібератак, які мали серйозні наслідки для державних установ, інфраструктури та приватних компаній. Недостатній рівень кіберзахисту ставить під загрозу розвиток цифрової еконо-

міки та може призвести до втрати довіри користувачів до цифрових послуг.

Для подолання проблеми нерівномірного доступу до інтернету необхідно інвестувати у розвиток широкосмугової інфраструктури, зокрема у віддалених регіонах та сільській місцевості. Запровадження національних програм з розширення доступу до високошвидкісного інтернету та стимулювання приватних інвестицій у телекомунікаційний сектор дозволить забезпечити рівний доступ до цифрових технологій для всіх громадян країни.

Необхідно реформувати законодавчу базу, щоб створити прозорі та зрозумілі правила для ведення бізнесу в ІТ-секторі. Спрощення регуляторних вимог, зменшення бюрократії та створення стабільного правового середовища сприятиме залученню іноземних інвестицій та розвитку місцевих стартапів. Також варто передбачити податкові стимули для ІТ-компаній та підприємців, які розробляють інноваційні рішення.

Для запобігання відтоку кваліфікованих кадрів держава має створювати сприятливі умови для роботи та розвитку ІТ-фахівців всередині країни. Це може включати підтримку освітніх програм з розвитку цифрових навичок, створення спеціальних умов для молодих спеціалістів, таких як гранти на дослідження та інновації, а також підвищення рівня заробітної плати в ІТ-секторі.

З метою розширення фінансових можливостей для стартапів необхідно розвивати співпрацю між державою, приватним сектором та міжнародними інвесторами. Важливо стимулювати розвиток інкубаторів, акселераторів та венчурних фондів, які можуть забезпечити додаткове фінансування та менторську підтримку для стартапів. Також варто розглянути можливість запровадження державних програм, спрямованих на підтримку масштабування технологічних компаній [5]. З метою забезпечення безпеки цифрових технологій та захисту даних необхідно розвивати національну стратегію кібербезпеки. Це включає підвищення рівня захисту державних і приватних інформаційних систем, навчання фахівців з кібербезпеки та впровадження сучасних технологій захи-

сту даних. Важливо також забезпечити тісну співпрацю з міжнародними організаціями для обміну досвідом і протидії глобальним кіберзагрозам.

Для того, щоб Україна змогла повністю реалізувати свій потенціал у сфері цифрових технологій, необхідно подолати ряд викликів, що стоять на шляху до цифрової трансформації. Реалізація рекомендацій щодо модернізації інфраструктури, спрощення регуляторного середовища, утримання талантів, підтримки стартап-екосистеми та підвищення рівня кібербезпеки стане вирішальним фактором для досягнення успіху. Усі ці заходи допоможуть не лише зміцнити позиції України на глобальній технологічній карті, але й забезпечити стаке економічне зростання та підвищення рівня добробуту громадян.

Висновки. В умовах стрімкого розвитку глобальної цифрової економіки Україна демонструє значний потенціал у сфері інформаційних технологій та інноваційного бізнесу. Завдяки державній підтримці та цілеспрямованим програмам, таким як «Дія City», Український фонд стартапів та Концепція розвитку цифрової економіки, країна зробила важливі кроки у напрямку цифрової трансформації та інтеграції у світовий технологічний ринок. Однак, попри значні досягнення, перед Україною стоять серйозні виклики, такі як нерівномірний доступ до цифрових технологій, відтік кваліфікованих кадрів, недостатнє фінансування інновацій та загроза кібератак. Для того, щоб подолати ці проблеми і максимально реалізувати свій потенціал, Україні необхідно модернізувати цифрову інфраструктуру, створити сприятливе регуляторне середовище, інвестувати в освіту та розвиток цифрової грамотності, а також посилити

заходи з кібербезпеки. Вирішення цих завдань сприятиме залученню іноземних інвестицій, розвитку стартап-екосистеми, утриманню талантів у країні та підвищенню конкурентоспроможності України на світовій арені. Збалансована державна політика, спрямована на підтримку цифрових технологій, може стати ключовим фактором у побудові сильної та інноваційної економіки, яка здатна адаптуватися до викликів майбутнього та сприяти підвищенню добробуту всіх громадян. Таким чином, комплексний підхід до розвитку цифрових технологій, який включає підтримку з боку держави, активну участь приватного сектору та сприяння інноваціям, стане основою для сталого економічного зростання і створення цифрового суспільства в Україні.

Список використаної літератури:

1. Писаренко О. М. Формування державної політики у сфері кібербезпеки: досвід Європейського Союзу. Ефективність державного управління. 2019. Вип. 60. С. 144–153.
2. Тодоренко Г. М. Кіберзагрози як інструмент гібридної війни: виклики для України. Сучасне суспільство. 2019. № 2. С. 88–97.
3. Радченко В. М. Кібербезпека як компонент національної безпеки України. Безпекові студії. 2018. № 1. С. 22–33.
4. Мельник А. П. Інформаційна безпека України: проблеми та шляхи їх вирішення. Економіка та безпека держави. 2019. № 6. С. 41–49.
5. Кравченко П. М. Кіберзахист критичної інфраструктури України: міжнародний досвід та національні пріоритети. Вісник державної служби та місцевого самоврядування. 2018. Вип. 4. С. 99–106.
6. Литвиненко О. В. Інформаційна безпека України в умовах гібридної війни. Стратегічна панорама. 2017. № 1. С. 5–16.

Dimitriev V. V. State support for the development of digital technologies in Ukraine

The article examines the role of state support in the development of digital technologies in Ukraine, in particular its impact on stimulating innovation, building digital infrastructure, and increasing the competitiveness of the national economy. The main state programs and initiatives, such as «Diya City», the Ukrainian Startup Fund, the Concept of the Development of the Digital Economy and national digital transformation strategies, were considered. Their contribution to the growth of the IT sector, the attraction of foreign investments, and the creation of favorable conditions for startups and technology companies was analyzed. The main challenges facing Ukraine are also identified, including uneven access to digital services,

regulatory barriers, the outflow of skilled personnel and cyber security threats. The article offers recommendations for improving state support to accelerate digital transformation, modernize infrastructure, support innovation, and ensure sustainable economic growth. The prospects of Ukraine in the international arena as a leading player in the field of digital technologies, capable of competing on the global market thanks to an effective state strategy and growing technological potential, are considered. The analysis of state support mechanisms for innovative enterprises and startups has been extended, focusing on how tax benefits, grants and special economic regimes, such as «Diya City», stimulate the development of technological companies and increase their presence on the global market. The role of the Ukrainian Startup Fund in supporting new ideas and entrepreneurial initiatives, which contributes to the creation of new jobs and the growth of the export of IT services, is considered. The achievements of Ukraine in the implementation of digital technologies in government processes are analyzed, in particular the «Action» project, which became a tool for simplifying the interaction of citizens with state services through mobile platforms. The importance of overcoming key barriers, such as insufficient financial support for startups, regulatory difficulties and shortcomings in the field of cyber security, is noted. In this context, the need to update legislation related to digital technologies, increase cyber protection and strengthen investments in the development of digital literacy of the population is highlighted.

Key words: *digital technologies, state support, innovation, infrastructure, venture investments, cyber security, e-government.*