



**Електронне наукове видання  
«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ  
ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»**

**Электронное научное издание  
«ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ  
И НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ»**

**Electronic scientific publication  
«PUBLIC ADMINISTRATION  
AND NATIONAL SECURITY»**

**НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ**

№ 2 (10)

Київ 2020

ББК 66.061.43  
УДК 351  
П88



Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека» зареєстровано в міжнародних каталогах наукових видань та наукометричних базах даних: Polish Scholarly Bibliography; Google Scholar; Ulrichsweb Global Serials Directory; Scientific Indexing Services; Electronic Journals Library; Bielefeld Academic Search Engine (BASE); International Institute of Organized Research; CiteFactor; Cosmos Impact Factor; Academic keys; JOURNAL FACTOR; The Journals Impact Factor (JIF); CrossRef.

## НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

Видання включено до Переліку наукових фахових видань  
МОН України (категорія Б) з державного управління (спеціальність 074),  
на підставі Наказу Міністерства освіти та науки України  
№ 358 від 15.03.2019.

У виданні опубліковані наукові статті з висвітленням теоретичних та практичних аспектів у сфері публічного управління та національної безпеки. Для наукових працівників, викладачів, студентів, фахівців у сфері національної безпеки, працівників державних установ, юридичних компаній, судів, правоохоронних органів й інших зацікавлених осіб.

Матеріали публікуються мовою оригіналу в авторській редакції.

Редакція не завжди поділяє думки і погляди автора. Відповідальність за достовірність фактів, імен, географічних назв, цитат, цифр та інших відомостей несуть автори публікацій.

У відповідності із Законом України «Про авторське право і суміжні права», при використанні наукових ідей і матеріалів цієї збірки, посилання на авторів та видання є обов'язковими.

© Автори статей, 2020  
© Електронне наукове видання  
«Публічне адміністрування  
та національна безпека», 2020

ISSN 2617-572X Elektronne naukove vidannâ "Publîčne administruvannâ ta nacional'na bezpeka"

*Редакція*  
*Головний редактор*

**Романенко Євген Олександрович** — доктор наук з державного управління, професор, Проректор Міжрегіональної Академії управління персоналом, академік Української Технологічної Академії, академік Міжнародної Кадрової Академії та Академії наук публічного управління, Заслужений юрист України (Київ, Україна)

*Заступники головного редактора*

**Непомнящий Олександр Михайлович** — доктор наук з державного управління, професор, академік Академії будівництва України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

**Жукова Ірина Віталіївна** — кандидат наук із державного управління, доцент, завідувач кафедри професійної освіти та управління навчальним закладом Міжрегіональної Академії управління персоналом, виконавчий директор президії громадської організації «Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління» (Київ, Україна)

**Коваленко Дмитро Іванович** — кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів та фінансово-економічної безпеки Київського національного університету технологій та дизайну (Київ, Україна)

*Редакційна колегія*

**Арошидзе Паата** — доктор економічних наук, професор, Асоційований професор Державного університету імені Шота Руставелі (Грузія)

**Ахметова Лайла Сейсембековна** — професор політології, доктор історичних наук, професор кафедри ЮНЕСКО, міжнародної журналістики і медіа в суспільстві факультету журналістики Казахського Національного університету (КазНУ) ім. аль-Фарабі (Казахстан)

**Бурик Зоряна Михайлівна** — доктор наук з державного управління, старший викладач кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України (Львів, Україна)

**Гечбаія Бадрі Нодаровіч** — доктор економічних наук, професор, Асоційований професор Батумського державного університету ім. Шота Руставелі (Грузія)

**Гурковський Володимир Ігорович** — доктор наук з державного управління, старший дослідник, професор кафедри інформаційної політики та цифрових технологій Національної академії державного управління при Президенті України, перший заступник директора ВГО «Центр дослідження проблем публічного управління» (Київ, Україна)

**Гвожджевiч Сильвія** — кандидат наук, кафедра адміністрації та національної безпеки Державної професійної вищої школи ім. Якуба з Парадижу в Гожуві-Великопольському (Польща)

**Дегтяр Андрій Олегович** — завідувач кафедри менеджменту та адміністрування Харківської державної академії культури Міністерства культури України, доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України (Харків, Україна)

**Дегтяр Олег Андрійович** — доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту і адміністрування Харківського національного університету міського господарства ім. О. М. Бекетова (Харків, Україна)

**Драган Іван Олександрович** — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Житомирського державного технологічного університету МОН України (Житомир, Україна)

**Іваницька Ольга Михайлівна** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського» (Київ, Україна)

**Кіслов Денис Васильович** — доктор наук з державного управління, доцент, академік Української академії наук, Академік Національної Академії наук вищої освіти України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

**Козаков Володимир Миколайович** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президенті України (Київ, Україна)

**Кринична Ірина Петрівна** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України (Дніпро, Україна)

**Мідельський Сергій Людвигович** — професор, Академік, Президент Регіональної Академії Менеджменту (Казахстан)

**Потренко Тимофій Валентинович** — доктор філософських наук, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, Академік Національної академії педагогічних наук України

**Новак-Каляєва Лариса Миколаївна** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Львів, Україна)

**Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна** — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

**Радченко Олександр Віталійович** — доктор наук з державного управління, професор, професор Університету Яна Длугоша в Ченстохові (Польща)

**Ромат Євгеній Вікторович** — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри маркетингу та реклами Київського національного торговельно-економічного університету (Київ, Україна)

**Ситник Григорій Петрович** — доктор наук з державного управління, кандидат технічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Київ, Україна)

**Сурай Інна Геннадіївна** — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України (Київ, Україна)

**Кухарчук Петро Михайлович** — кандидат наук з державного управління, доцент, професор кафедри суспільно-гуманітарних дисциплін Комунального закладу «Житомирський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти» Житомирської обласної ради (Житомир, Україна)

**Якимчук Аліна Юріївна** — доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування (Рівне, Україна)

**Яровой Тихон Сергійович** — кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

**Агнешка Кістер** — доцент, доктор наук, Факультет економіки, Університет Марії Склодовської Кюрі (Польща)

## ЗМІСТ

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

<b>Сорокіна Наталія Григорівна</b> ОСОБЛИВОСТІ ЦІНІСНИХ ОРІЄНТАЦІЙ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В СУЧАСНИХ УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ.....	7
--	---

## РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<b>Лозинська Тамара Миколаївна, Шерстюк Любов Миколаївна</b> БЮДЖЕТ УЧАСТІ ЯК ІНСТРУМЕНТ АКТИВІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ГРОМАД .....	14
---	----

<b>Сьомич Микола Іванович</b> РОЗВИТОК ГРОМАДИ НА ОСНОВІ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЄКТІВ МИРГОРОДСЬКОЮ МІСЬКОЮ РАДОЮ.....	21
---	----

<b>Товт Тетяна Йосипівна</b> ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ .....	25
--	----

## СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

<b>Василенко Андрей Юрьевич</b> ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ОТКРЫТОЙ НАУКИ В СТРАНАХ ЕС (ПРИМЕР ИРЛАНДИИ) .....	30
---	----

## ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<b>Іванов Микола Семенович</b> УСВІДОМЛЕННЯ СУТНОСТІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ЯК УМОВА УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....	34
---	----

<b>Каюкін Василь Олексійович</b> РИНОК ЗАЛІЗНИЧНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ ІНТЕГРАЦІЇ В ТРАНС'ЄВРОПЕЙСЬКУ ТРАНСПОРТНУ МЕРЕЖУ .....	39
--	----

<b>Петренко Олександр Миколайович</b> МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МІСЬКИМ ПАСАЖИРСЬКИМ ТРАНСПОРТОМ .....	44
---	----

<b>Романенко Євген Олександрович, Мартишин Денис Сергійович</b> ЗАКОН ПРО СПЛІТ ПОЧИНАЄ ДІЯТИ.....	50
---	----

## CONTENTS

### CONCEPTUAL FRAMEWORK OF PUBLIC SERVICE

<b>Sorokina Nataliya</b> FEATURES OF VALUE ORIENTATIONS OF PUBLIC SERVANTS IN THE MODERN CONDITIONS OF PUBLIC SERVICE REFORM .....	7
---	---

### REGIONAL MANAGEMENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

<b>Lozynska Tamara, Sherstiuk Lyubov</b> PARTICIPATION BUDGET AS A TOOL OF ACTIVATION OF LOCAL MUNICIPALITIES.....	14
<b>Semich Mykola</b> PUBLIC DEVELOPMENT BASED ON IMPLEMENTATION OF INVESTMENT PROJECTS BY MIRGOROD CITY COUNCIL .....	21
<b>Tovt Tetyana</b> FORMATION OF THE SYSTEM OF PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION .....	25

### SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY

<b>Vasylenko Andrii</b> THE ESTABLISHMENT OF THE STATE OPEN SCIENCE POLICY IN THE EU COUNTRIES (EXAMPLE OF IRELAND) .....	30
--	----

### FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS

<b>Ivanov Mykola</b> UNDERSTANDING THE ESSENCE OF CIVIL SOCIETY AS A CONDITION FOR IMPROVING A PUBLIC MANAGEMENT SYSTEM IN UKRAINE .....	34
<b>Kayukin Vasil</b> THE RAILWAY TRANSPORTATION MARKET IN UKRAINE: FEATURES OF INTEGRATION INTO TRANS-EUROPEAN TRANSPORT NETWORK .....	39
<b>Petrenko Oleksandr</b> METHODOLOGICAL FOUNDATIONS OF THE ORGANIZATION OF STATE MANAGEMENT OF URBAN PASSENGER TRANSPORT.....	44
<b>Romanenko Yevhen, Martyshyn Denys</b> SPLIT LAW BEGINS TO APPLY .....	50

УДК 35.08

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

**Сорокіна Наталія Григорівна**

*кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України*

**Сорокина Наталья Григорьевна**

*кандидат наук государственного управления, доцент,  
доцент кафедры государственного управления и местного самоуправления  
Днепропетровский региональный институт государственного управления  
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

**Sorokina Nataliya**

*PhD in Public Administration, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department of  
Public Administration and Local Government of  
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration of  
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

ORCID: 0000-0002-0804-330X

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-2-5635

## ОСОБЛИВОСТІ ЦІННІСНИХ ОРІЄНТАЦІЙ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В СУЧАСНИХ УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

## ОСОБЕННОСТИ ЦЕННОСТНЫХ ОРИЕНТАЦИЙ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ

## FEATURES OF VALUE ORIENTATIONS OF PUBLIC SERVANTS IN THE MODERN CONDITIONS OF PUBLIC SERVICE REFORM

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню ціннісних орієнтацій публічних службовців в сучасних умовах реформування публічної служби. Розкрито сутність поняття ціннісні орієнтації. Охарактеризовано особливості термінальних (цінності-цілі) та інструментальних (цінності-засоби) цінностей.

Зазначено, що на сьогоднішній день в суспільстві спостерігається знецінення таких простих норм моральності, як чесність, порядність, відповідальність, що впливає і на моральний стан публічної служби, яка втратила багато традиційних професійно-моральних цінностей та перетворилася на зону корупційного ризику. Розглянуто причини моральної деформації публічних службовців.

Наголошується, що значення цінностей в діяльності публічних службовців є особливо важливими. Від наявності у публічних службовців певного набору ціннісних орієнтацій залежить, в певній мірі, вектор розвитку країни.

На основі власного соціологічного дослідження було встановлено, що у сучасних публічних службовців стався ціннісний зсув від пріоритету матеріальних до пріоритету моральних чинників. Зокрема, такі цінності як робота, матеріально забезпечене життя не займають лідируючі позиції серед публічних службовців, хоча звичайно є важливими мотиваторами їх праці. А той факт, що такі базові цінності, як мир, чесність, відповідальність, вихованість, здоров'я, сім'я є дуже важливими для респондентів, свідчать про те, що у свідомості публічних службовців починає закріплюватися цивілізоване уявлення про ідеальну модель публічної служби, яка користується довірою суспільства.



Зроблено акцент, що для підвищення авторитету публічної служби необхідно чітко сформулювати її професійні цінності. Однак ці професійні цінності необхідно закріпити в нормативно-правових документах. Також є потреба у принциповій перепідготовці всіх публічних службовців з посиленням акценту на формування гуманістичних цінностей.

**Ключові слова:** публічний службовець, ціннісні орієнтації, моральна культура, цінності, публічна служба.

**Аннотация.** Стаття посвящена исследованию ценностных ориентаций публичных служащих в современных условиях реформирования публичной службы. Раскрыта сущность понятия ценностные ориентации. Охарактеризованы особенности терминальных (ценности-цели) и инструментальных (ценности-средства) ценностей.

Установлено, что на сегодняшний день в обществе наблюдается обесценивание таких простых норм нравственности, как честность, порядочность, ответственность, что влияет и на моральное состояние публичной службы, которая потеряла многие традиционные профессионально-нравственные ценности и превратилась в зону коррупционного риска. Рассмотрены причины нравственной деформации публичных служащих.

Отмечено, что значение ценностей в деятельности публичных служащих является особенно важным. От наличия у публичных служащих определенного набора ценностных ориентаций зависит, в определенной степени, вектор развития страны.

На основе собственного социологического исследования было установлено, что у современных публичных служащих произошел ценностный сдвиг от приоритета материальных к приоритету моральных факторов. В частности, такие ценности как работа, материально обеспеченная жизнь не занимают лидирующие позиции среди публичных служащих, хотя, конечно, являются важными мотиваторами их труда. А тот факт, что такие базовые ценности, как мир, честность, ответственность, воспитанность, здоровье, семья очень важны для респондентов, свидетельствуют о том, что в сознании публичных служащих начинает закрепляться цивилизационное представление про идеальную модель публичной службы, которая пользуется доверием общества.

Сделан акцент, что для повышения авторитета публичной службы необходимо четко сформулировать ее профессиональные ценности. Однако эти профессиональные ценности необходимо закрépить в нормативно-правовых документах. Также есть потребность в принципиальной переподготовке всех публичных служащих с усилением акцента на формирование гуманистических ценностей.

**Ключевые слова:** публичный служащий, ценностные ориентации, нравственная культура, ценности, публичная служба.

**Summary.** The article is devoted to the study of the value orientations of public servants in the modern conditions of public service reform. The essence of the concept of value orientation is revealed. The concept of the motivation was revealed. The features of terminal (value-purpose) and instrumental (value-means) values are characterized.

It is noted that today there is a devaluation of such simple norms of morality in the society as honesty, responsibility, which also affect the moral status of the public service, which has lost many traditional professional and moral values and has become the zone of corruption risks. The reasons of moral deformation of public servants are considered.

It is emphasized that the value orientations in the activities of public servants are particularly important. To some extent, the vector of the country's development depends on the availability of a certain set of public servants' value orientations.

On the basis of own sociological research, it was found that the modern public servants have experienced a value shift from the priority of material to the priority of moral factors. In particular, values such as work, life support do not occupy a leading position among public servants, although they are usually important motivators for their work. And the fact that such basic values as peace, honesty, responsibility, upbringing, health, and family are very important for the respondents, shows that in the minds of public servants the civilized representation of an ideal model of public service begins to take hold, that enjoys public trust.

It is emphasized, that in order to enhance the authority of the public service, its professional values should be clearly articulated. However, these professional values need to be written in regulatory documents. There is also a need for a fundamental retraining of all public servants with an increased emphasis on the formation of humanistic values.

**Key words:** the public servant, value orientations, moral culture, values, public service.

**Постановка проблеми.** У наш час публічна служба України переживає серйозні інституціональні трансформації, процес переходу на нові умови служби. Інституціональні трансформації це не тільки політичний, економічний, але й соціокультурний процес, в результаті якого у соціальних суб'єктів відбувається деформація цінностей, виникають нові ціннісні орієнтації, норми поведінки в колективі, організації, міжінституційні відносини.

На сьогоднішній день в суспільстві спостерігається знецінення таких простих норм моральності, як

чесність, порядність, відповідальність, що впливає і на моральний стан публічної служби, яка втратила багато традиційних професійно-моральних цінностей та перетворилася на зону корупційного ризику.

Ми погоджуємося з думками Л. Сергєєвої та А. Сергєєва, які в своїй статті зазначають, що виникнення багатьох морально-етичних проблем на публічній службі пов'язані як з зовнішніми так і внутрішніми факторами. Автори вважають, що зовнішні причини пов'язані, більш за все, з сучасними умовами життя суспільства, зокрема: «недосконалі-

стю чинного законодавства; правовим і моральним нігілізмом у суспільстві; соціально-економічною нестабільністю; кризою ідеалів тощо». Щодо внутрішніх причин моральної деформації, то за думкою авторів, вони породжуються: «приходом на роботу в державні структури непрофесіоналів (що пов'язано, насамперед, із політичною прихильністю до партії, яка прийшла до влади); значним обсягом роботи; невідповідністю кваліфікаційного рівня службовців посаді; незадоволеністю результатами управлінських рішень через корумпованість деяких чиновників; зростанням протекціонізму та «кругової поруки» в колективах тощо» [8]. Хоча дана стаття була написана в 2010 році, але нажалі всі ці проблеми залишилися невирішеними і досі та продовжують негативно впливати на моральну культуру всієї публічної служби. Тому вивчення питань деформації ціннісних орієнтацій публічних службовців є вельми актуальним завданням сьогодення.

**Аналіз останніх публікацій.** Проблема ціннісних орієнтацій має міждисциплінарний характер і є предметом дослідження різних наук, зокрема філософії, психології, соціології, державного управління, педагогіки. Тому існує безліч трактувань цього поняття. Багато вчених вважають, що ціннісні орієнтації — найважливіші елементи внутрішньої структури особистості, які закріплюються життєвим досвідом індивіда, всією сукупністю його переживань. За визначенням Удич О., ціннісні орієнтації «це важливий та динамічний компонент структури особистості, який зумовлює мотиваційно-регулятивну систему її життєдіяльності» [11, с. 30]. О. Рибак зазначає, що основою діяльності суспільства і особистості є система цінностей, а ціннісні орієнтації визначають ставлення особистості до важливих цілей його життєдіяльності [6, с. 108].

Ш. Шварц об'єднавши думки багатьох вчених, створив модель цінностей людини. Він виділив п'ять характеристик цінностей: по-перше, цінності — це переконання, що забарвлюються почуттями й емоціями; по-друге, цінності відіграють мотиваційну роль (дотримання певних норм поведінки); по-третє, цінності необмежені якимись діями чи ситуаціями (абстрактні цілі, що дозволяють вийти за рамки норм, які зазвичай обмежують людину в певних ситуаціях); по-четверте, цінності є точкою відліку, коли йдеться про процес вибору чи оцінки поведінки, подій, людей; по-п'яте, цінності перебувають у чіткому порядку (ціннісні пріоритети особистості формуються саме з впорядкованого набору цінностей) [13, р. 490].

Вивченню питання ціннісних орієнтацій публічних службовців, морально-етичної складової публічної служби присвячені також праці багатьох українських вчених в галузі публічного управління та адміністрування, зокрема: Т. Василевської [1], Н. Гончарук [2], М. Кравченко [4], Н. Липовської [3], М. Рудакевич [7], Л. Сергеевої [8], С. Серьогіна [9, 10] та інших. Водночас, слід зазначити, що

на даному етапі реформування публічної служби ще відсутній комплексний підхід до створення й утвердження нової системи ціннісних орієнтацій публічних службовців. Тому є необхідність поглибленого дослідження сутності основних цінностей сучасних публічних службовців.

**Метою статті** є дослідження ціннісних орієнтацій публічних службовців та їх деформації в сучасних умовах реформування публічної служби.

**Виклад основного матеріалу.** Для різних соціальних груп, які мають різні умови і зміст праці, професію, кваліфікацію та інші соціальні ознаки, одні і ті ж об'єкти і явища можуть мати різну значимість. Так, для одних, головним орієнтиром трудової поведінки є матеріальне благополуччя, для інших — важливим є зміст праці, можливість принести користь іншим, для третіх — можливість спілкування.

Питання цінностей та їх впливу на становлення і розвиток не тільки окремої людини, але і всього суспільства є важливим при формуванні ціннісних орієнтацій публічного службовця. Адже він виступає сполучною ланкою між державою і громадянським суспільством і від наявності у нього певного набору ціннісних орієнтацій залежить, в певній мірі, який вектор розвитку отримає наша країна. Як показує досвід успішних європейських країн, чиновник, що почувається громадянином, краще і ефективніше виконує професійний обов'язок, адже усвідомлює, що одночасно дбає про спільне, індивідуальне та родинне благо. Публічна служба оцінюється як достойний соціальний інститут та професія, займаючись якою людина може проявити і розкрити себе. На такі взірці і слід орієнтуватися під час реформування публічної служби в Україні.

Слід зазначити, що інституціональні реформи і трансформації неминуче спричиняють трансформацію соціокультурних факторів — динаміку певної субкультури, зміну варіантів поведінки, моделей взаємодії між людьми, їх статусів і форм звичайної життєдіяльності. У цей процес змін, природно, включені люди, які працюють в органах публічної влади [3, с. 110].

Для нашого дослідження важливим є розгляд цінностей в залежності від їх поділу на термінальні та інструментальні. Одним з перших ці два типи цінностей визначив американський психолог польського походження М. Рокіч. Під термінальними цінностями (цінності-цілі) він розумів найбільш бажані для особистості кінцеві цілі існування (здоров'я, сім'я, робота, кохання тощо). Інструментальні цінності (цінності-засоби) він визначав як способи поведінки особистості (чесність, відповідальність, вихованість, освіченість, тощо). Термінальні цінності, за думкою вченого, визначають довготривалі перспективи життя та усталені норми поведінки, що будуються на соціально визнаних еталонах. Інструментальні характеризують засоби реалізації та досягнення термінальних цінностей [12, с. 161].

Для того, щоб зрозуміти, які цінності переважають в житті сучасного публічного службовця та виявити основні морально-етичні проблеми, з якими він стикається у своїй професійній діяльності було проведено власне соціологічне дослідження. Дане опитування було проведено у березні-червні 2019 року доцентом кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (ДРІДУ НАДУ) Сорокіною Наталією. Збір первинної соціологічної інформації відбувався під час семінарів і тренінгів з підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у ДРІДУ НАДУ при Президентові України.

У опитуванні прийняло участь 448 державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у віці 22 років і старше. Отримані дані були оброблені за допомогою програмного забезпечення ОСА. Анкета складалася з 18 питань, серед яких чотири питання стосувалися загальної інформації про респондента (вік, стать, населений пункт, стаж роботи в органах влади), та 14 питань по предмету. Ця стаття представить тільки невелику частину результатів опитування. А саме результати відповіді респондента на 1 питання анкети, яке стосується даної проблематики. В цьому питанні респондентам було запропоновано оцінити наскільки їм особисто є важливими перераховані в анкеті термінальні та інструментальні цінності. Публічним службовцям необхідно було поставити навпроти кожної цінності оцінку від 1 до 10, де 10 — це найвища оцінка, 1 — найнижча. В таблиці 1 наведено перелік цінностей, які було представлено в анкеті та

кількість респондентів у відсотках, які надали цим цінностям найвищу оцінку (10 балів).

Як видно з наведеної таблиці, серед термінальних цінностей (цінностей-цілей), більше найвищих оцінок отримали такі традиційні цінності, як: сім'я (90,2%), здоров'я (90%), мир (78,6%), впевненість у собі (60,2%), матеріальна забезпеченість (54,2%), кохання (52,5%), добробут (51,1%). Такі цінності, як самостійність як незалежність в судженнях та думках (49,2%), робота (44,4%), активне діяльне життя (32,7%), друзі (30,7%), рівноправність (36%) не є домінуючими, вони знаходяться десь посередині. Найменшу повагу викликають цінності, що стосуються розваг (12%) та суспільного визнання (16,5%).

Звичайно, що такі загальнолюдські цінності, як здоров'я, сім'я, кохання не втрачають своєї значущості, а тільки набувають нового змісту. Наприклад, сім'я, як суспільний інститут, в останні роки дещо трансформувалася: цьому сприяє загальна динаміка соціальних процесів, напружені соціально-економічні умови, погляди на стосунки між чоловіком і жінкою, між поколіннями, на роль жінки у сучасному суспільстві. Але все ж таки, родина і родинні стосунки залишаються на першому місці, що підтверджують результати нашого дослідження (90,2%). Адже сім'я була і залишається тим інститутом, який зберігає традиційні цінності, суспільну мораль та захищає у випадку виникнення життєвих негараздів. Також в умовах сучасної нестабільної ситуації в державі досить відчутна перевага матеріальних мотивів, внаслідок чого змінюється ціннісне значення праці, а саме — зростає цінність наявності роботи, рівня заробітної плати, впевненості у собі, самореалізації.

Таблиця 1

Цінності респондентів

№	Термінальні цінності	10 балів (%)	№	Інструментальні цінності	10 балів (%)
1.	Здоров'я	90	15.	Чесність	67,5
2.	Сім'я	90,2	16.	Відповідальність	67,9
3.	Матеріально забезпечене життя	54,2	17.	Вихованість	66,2
4.	Робота	44,4	18.	Дисциплінованість	57,3
5.	Кохання	52,5	19.	Самоконтроль	45,2
6.	Активне діяльне життя	32,7	20.	Акуратність	48,1
7.	Друзі	30,7	21.	Освіченість	52,7
8.	Впевненість у собі	60,2	22.	Тверда воля	37,9
9.	Мир	78,6	23.	Патріотизм	39,3
10.	Самостійність як незалежність в судженнях та думках	49,2	24.	Сміливість у відстоюванні своїх поглядів	42,4
11.	Добробут	51,1	25.	Незалежність	54,9
12.	Суспільне визнання	16,5	26.	Життєрадісність	55,2
13.	Рівноправність	36	27.	Ефективність у діях	50,5
14.	Розваги	12	28.	Високі претензії до себе	34,1

Джерело: розробка автора



Водночас, слід звернути увагу, що така цінність, як мир не була настільки вагомою, як зараз. В сучасних умовах існування української держави ця цінність є однією з найголовніших для усіх категорій українців, і публічні службовці не є виключенням. 78,6% опитаних оцінюють її за найвищим значенням. Отже, підтримання миру є найважливішим завданням сьогодення для нашої держави.

Важливе місце в структурі переваг займають інструментальні цінності. Саме засоби досягнення мети багато в чому визначають моральне обличчя чиновника, його готовність до соціальних, а часом й до антисоціальних дій. Серед інструментальних цінностей у публічних службовців, згідно нашого опитування, на першому місці стоять так звані етичні цінності, цінності міжособистісного спілкування та професійної самореалізації, такі як: відповідальність (67,9%), чесність (67,5%), вихованість (66,2%), дисциплінованість (57,3%), життєрадісність (55,2%), незалежність (54,9%), освіченість (52,7%), ефективність у діях (50,5%). Звичайно ж, що при оцінці позитивних моральних якостей службовців на перший план, зазвичай, ставляться такі цінності як чесність та відповідальність і ці якості вважаються визначальними, особливо зараз. Тому приємно, що публічні службовці це теж розуміють і оцінюють їх дуже високо для себе. Але цікавим є той факт, що оцінки представників різної статі на це питання різняться. Встановлено, що на перше місце такі цінності як чесність та відповідальність ставлять 72,9% та 72,6% жінок відповідно і тільки 55,7% та 56,6% чоловіків відповідно, що свідчить про більшу важливість цих цінностей саме для службовців жіночої статі. Але не зважаючи від статі, бути публічним службовцем це велика відповідальність перед суспільством, тому й вимоги до українського публічного службовця дуже високі.

Також, слід звернути увагу, що такій інструментальній цінності, як патріотизм, поставили 10 балів тільки 39% опитаних. Хоча слід пам'ятати, що публічний службовець, перш за все повинен бути патріотом, який любить свою країну і свій народ. Одним з найбільш важливих якостей для публічного службовця є саме почуття патріотизму, бажання сприяти позитивним змінам у житті своєї країни. На думку М. Кравченко, саме істинний патріотизм, відданість народу, відстоювання національних інтересів і є базовими цінностями публічного службовця [4, с. 96]. Звичайно, що без наявності саме цих базових категорій неможливе ефективне реформування публічної служби. Тому важливим завданням сьогодення є патріотичне виховання публічних службовців, яке повинно починатися на стадії їх навчання, професійної підготовки та перепідготовки у процесі проходження публічної служби.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Таким чином, аналіз ціннісних орієнтацій публічних службовців дозволив виявити деякі особливості. У сучасних публічних службовців стався ціннісний

зсув від пріоритету матеріальних до пріоритету моральних чинників. Тобто, такі цінності як робота, матеріально забезпечене життя, високі претензії до себе не займають лідируючі позиції серед публічних службовців, хоча звичайно є важливими мотиваторами їх праці. А той факт, що такі базові цінності, як мир, чесність, відповідальність, вихованість, здоров'я, сім'я є дуже важливими для респондентів, свідчать про те, що у свідомості публічних службовців починає закріплюватися цивілізоване уявлення про ідеальну модель публічної служби, яка користується довірою суспільства.

Отже, для підвищення ефективності діяльності публічної служби необхідно враховувати, що для будь-якої людини, зокрема для публічного службовця, система цінностей є головним мотиватором соціальної дії, що робить вплив на її потреби і інтереси. Саме мотиви і цінності надають в кінцевому підсумку визначальний вплив на поведінку та дії людини. Тому, значення цінностей в діяльності публічних службовців є особливо важливими. Цінності виступають регулятором їх активності у вигляді норм, ідеалів, критеріїв вибору і оцінок моральних дій. Формування та підтримка специфічних цінностей публічних службовців, таких як патріотизм, чесність, переважання колективних інтересів над приватними, на нашу думку, будуть сприяти подоланню негативних тенденцій у сфері публічної служби, таких як корупція, заступництво на ґрунті особистих зв'язків, кумівство.

Ми погоджуємося з думкою Литвинової Л. В., яка зазначає, що важливо також формувати у публічних службовців цінності співробітництва та розширювати їх комунікації за рахунок розвитку гуманістичних переконань і морально-етичних принципів поведінки. Це, в свою чергу, буде сприяти підвищенню довіри до влади, сприяти утворенню нового іміджу публічного службовця, вихованню внутрішніх моральних основ його поведінки. Ці трансформації, за думкою автора, дозволять змінити дистанцію між владою і суспільством, зроблять їх партнерами та нададуть можливість сформувати позитивний імідж публічної служби [5].

Таким чином, для підвищення авторитету публічної служби необхідно чітко сформулювати її професійні цінності з урахуванням світових тенденцій та українських потреб. Однак ці професійні цінності необхідно не тільки сформулювати, а й закріпити в нормативно-правових документах. Це дозволить надати цим цінностям правової основи, з метою використання у діяльності публічних службовців тих ціннісних норм, які є значущими для даного виду професійної діяльності. Також є потреба у принциповій перепідготовці всіх публічних службовців з посиленням акценту на формування гуманістичних цінностей, корпоративної свідомості, розуміння того, що вони перебувають на службі у держави та у всього суспільства, а не у окремої особи чи групи.

### Література

1. Василевська Т. Етичні компетентності публічних службовців у контексті реформування публічного управління / Т. Василевська // Теорія та практика державного управління. 2018. 1(60). С. 155–162.
2. Гончарук Н. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні. // Н. Гончарук, Л. Прудиус // Аспекти публічного управління. 2018. Т. 6. № (1–2). С. 42–51. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/381/374>
3. Гуманізація публічної служби в Україні: науково-практичні засади: колект. моногр. / С. М. Серьогін, Є. І. Бородин, Н. А. Липовська [та ін.]; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2015. 253 с.
4. Кравченко М. Задоволення потреб державних службовців як один із чинників успішного впровадження нової управлінської ідеології / М. Кравченко // Вісн. УАДУ. 2003. № 1. С. 95–101.
5. Литвинова Л. В. Ціннісні та соціокультурні орієнтації сучасних публічних службовців України. Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 10. С. 78–83. DOI: 10.32702/2306-6814.2019.10.78.
6. Рибак О. Цінності та ціннісні орієнтації, їхнє значення у розвитку особистості / О. Рибак // Вісник Львівського університету. Серія психологічні науки. 2017. Вип. 1. С. 105–113.
7. Рудакевич М. Європейські етичні й політичні цінності як орієнтири трансформаційних процесів в Україні / М. Рудакевич. URL: [https://www.libr.dp.ua/text/mandr\\_2010\\_5\\_12.pdf](https://www.libr.dp.ua/text/mandr_2010_5_12.pdf).
8. Сергеева Л. М. Проблеми моральної деформації в системі публічної служби / Л. М. Сергеева, А. А. Сергеев // Публічне адміністрування: теорія та практика: елект. зб. наук. пр. Випуск 1 (3). 2010. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10slmsps.pdf>
9. Серьогін С. М. Поняття «честь», «гідність» у контексті професіоналізації публічної служби / С. М. Серьогін, Н. Г. Сорокіна // Аспекти публічного управління. 2016. Т. 4. № 8. С. 57–64. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/287/282>
10. Серьогін С. М. Психологічна залежність публічних службовців як фактор корупційної поведінки / С. Серьогін, О. Петренко, С. Соколовський // Аспекти публічного управління. 2018. Т. 6. № 11–12. С. 102–110. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/476/465>
11. Удич О. Ціннісні орієнтації: багатогранність наукових трактувань / О. Удич // Рідна школа. 2014. № 11. С. 26–31.
12. Rokeach M. Beliefs, Values, Attitudes. A theory of Organization and Change / Rokeach, 1968. 214 с. (The Jossey-Bass behavioral science series).
13. Schwartz S. Values consensus and importance. A Cross-National Study / S. H. Schwartz, G. Saige // Journal of cross-cultural psychology. 2000. Vol. 31. № 4. P. 465–497.

### References

1. Vasylevsjka T. Etychni kompetentnosti publichnykh sluzhbovciv u konteksti reformuvannja publichnogho upravlinnja / T. Vasylevsjka // Teorija ta praktyka derzhavnogho upravlinnja. 2018. 1(60). S. 155–162.
2. Ghoncharuk N. Modernizacija derzhavnoji sluzhby ta upravlinnja ljudsjkymy resursamy v Ukraini. // N. Ghoncharuk, L. Prudius // Aspekty publichnogho upravlinnja. 2018. T. 6. # (1–2). S. 42–51. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/381/374>
3. Ghumanizacija publichnoji sluzhby v Ukraini: naukovo-praktychni zasady: kolekt. monoghr. / S. M. Serjoghin, Je. I. Borodin, N. A. Lypovsja [ta in.]; za zagh. red. S. M. Serjoghina. D.: DRIDU NADU, 2015. 253 s.
4. Kravchenko M. Zadovolennja potreb derzhavnykh sluzhbovciv jak odyin iz chynnykiv uspishnogho vprovadzhennja novoji upravljinsjkoji ideologhiji / M. Kravchenko // Visn. UADU. 2003. #1. S. 95–101.
5. Lytvynova L. V. Cinnisni ta sociokuljturni orijentaciji suchasnykh publichnykh sluzhbovciv Ukrainy. Investyciji: praktyka ta dosvid. 2019. # 10. S. 78–83. DOI: 10.32702/2306-6814.2019.10.78.
6. Rybak O. Cinnosti ta cinnisni orijentaciji, jikhnje znachennja u rozvytku osobystosti / O. Rybak // Visnyk Ljvivs'jkogho universytetu. Serija psykholohichni nauky. 2017. Vyp. 1. S. 105–113.
7. Rudakevych M. Jevropejsjki etychni j politychni cinnosti jak orijentyry transformacijnykh procesiv v Ukraini / M. Rudakevych. URL: [https://www.libr.dp.ua/text/mandr\\_2010\\_5\\_12.pdf](https://www.libr.dp.ua/text/mandr_2010_5_12.pdf).
8. Serghejeva L. M. Problemy moraljnoji deformaciji v systemi publichnoji sluzhby / L. M. Serghejeva, A. A. Serghejev // Publichne administruvannja: teorija ta praktyka: elekt. zb. nauk. pr. Vypusk 1 (3). 2010. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10slmsps.pdf>
9. Serjoghin S. M. Ponjattja «chestj», «ghidnistj» u konteksti profesionalizaciji publichnoji sluzhby / S. M. Serjoghin, N. Gh. Sorokina // Aspekty publichnogho upravlinnja. 2016. T. 4. # 8. S. 57–64. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/287/282>
10. Serjoghin S. M. Psykholohichna zalezhnistj publichnykh sluzhbovciv jak faktor korupcijnoji povedinky / S. Serjoghin, O. Petrenko, S. Sokolovs'kij // Aspekty publichnogho upravlinnja. 2018. T. 6. # 11–12. S. 102–110. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/476/465>
11. Udych O. Cinnisni orijentaciji: baghatoghrannistj naukovykh traktuvan'j / O. Udych // Ridna shkola. 2014. #11. S. 26–31.

12. Rokeach M. Beliefs, Values, Attitudes. A theory of Organization and Change / Rokeach, 1968. 214 s. (The Jossey-Bass behavioral science series).

13. Schwartz S. Values consensus and importance. A Cross-National Study / S.H. Schwartz, G. Saige // Journal of cross-cultural psychology. 2000. Vol. 31. #4. P. 465–497.

Стаття надійшла до редакції 13.02.2020

**Лозинська Тамара Миколаївна**

*доктор наук з державного управління, професор,  
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування  
Полтавська державна аграрна академія*

**Лозинская Тамара Николаевна**

*доктор наук по государственному управлению, профессор,  
заведующий кафедрой публичного управления и администрирования  
Полтавская государственная аграрная академия*

**Lozynska Tamara**

*Doctor of Public Administration, Professor,  
Head of the Department of Public Management and Administration  
Poltava State Agrarian Academy*

**Шерстюк Любов Миколаївна**

*аспірант кафедри публічного управління та адміністрування  
Полтавської державної аграрної академії*

**Шерстюк Любовь Николаевна**

*аспирант кафедры публичного управления и администрирования  
Полтавской государственной аграрной академии*

**Sherstiuk Lyubov**

*PhD Student of the Department of  
Public Management and administration of the  
Poltava State Agrarian Academy*

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-2-5634

**БЮДЖЕТ УЧАСТІ ЯК ІНСТРУМЕНТ  
АКТИВІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ГРОМАД**

**БЮДЖЕТ УЧАСТИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ  
АКТИВИЗАЦИИ МЕСТНЫХ ОБЩИН**

**PARTICIPATION BUDGET AS A TOOL  
OF ACTIVATION OF LOCAL MUNICIPALITIES**

**Анотація.** У статті розглянуто можливості поглиблення демократичних процесів на місцевому рівні шляхом розширення перспектив для використання прямої демократії. Аналізується використання бюджету участі в місцевому самоврядуванні як одному з механізмів активізації населення та забезпечення розвитку громади. Звертається увага на соціальне розшарування, що спостерігається в процесі трансформації суспільства і значно ускладнює та видозмінює соціальну взаємодію. Обґрунтовується залежність між ступенем активності громади та прозорістю і ефективністю використання бюджетних коштів. За допомогою методу декомпозиції виділені та описані основні етапи впровадження механізму бюджету участі в управлінський процес на місцевому рівні. Вказується на існування ризиків виникнення конфліктів в учасницькому бюджетуванні, пов'язаних із забезпеченням доступу до ресурсів різних соціальних груп. Обстоюється думка щодо можливості застосування й інших форм використання бюджету участі, які дозволяють забезпечити більш справедливий розподіл обмежених ресурсів. Наголошується на необхідності поступового зміщення пріоритетів у відборі проектів місцевого розвитку на користь тих із них, які дозволяють залучити в громаду додаткові кошти. Розроблено заходи щодо удосконалення механізму бюджету участі та прогнозовано наслідки реалізації цих заходів. Зазначається, що результативність впровадження розроблених пропозицій, виявлятиметься в економії часу на проведення заходів бюджету участі, поліпшенні комфортності громадського простору, додаткових надходженнях коштів, підвищенні кваліфікації



посагових осіб органів місцевого самоврядування та членів громади, раціональному використанні бюджетних коштів. Таким чином підсумовується, що доцільним є удосконалення механізму бюджету участі за напрямками: навчання; цільове спрямування проектів; забезпечення пріоритетності економічної складової проектів; комплексність; організація просування проектів; організація відбору проектів.

**Ключові слова:** бюджет участі, учасницьке (партиципаторне) бюджетування, активізація громад, місцеве самоврядування, місцевий розвиток.

**Аннотация.** В статье рассмотрены возможности углубления демократических процессов на местном уровне путем расширения перспектив для использования прямой демократии. Анализируется использование бюджета участия в местном самоуправлении как одного из механизмов активизации населения и обеспечения развития общины. Обращается внимание на социальное расслоение, наблюдаемое в процессе трансформации общества, которое значительно усложняет и видоизменяет социальное взаимодействие. Обосновывается зависимость между степенью активности общины, а также прозрачностью и эффективностью использования бюджетных средств. С помощью метода декомпозиции выделены и описаны основные этапы внедрения механизма бюджета участия в управленческий процесс на местном уровне. Обращается внимание на существование рисков возникновения конфликтов в участническом бюджетировании, связанных с обеспечением доступа к ресурсам различных социальных групп. Отстаивается мнение относительно возможности привлечения и других форм использования бюджета участия, которые позволяют обеспечить более справедливое распределение ограниченных ресурсов. Настаивается на необходимости постепенного смещения приоритетов в отборе проектов местного развития в пользу тех из них, которые позволяют привлечь в общину дополнительные средства. Разработаны меры по усовершенствованию механизма бюджета участия и спрогнозированы последствия реализации этих мер. Указывается, что результативность внедрения разработанных предложений будет выражаться в экономии времени на реализацию мер бюджета участия, улучшении комфортности общественного пространства, получении дополнительных поступлений средств, повышении квалификации должностных лиц местного самоуправления и членов общины, рациональном использовании бюджетных средств. Таким образом подводится итог, что целесообразным является усовершенствование механизма бюджета участия по направлениям: обучение; целевая направленность проектов; обеспечение приоритетности экономической составляющей проектов; комплексность; организация продвижения проектов; организация отбора проектов.

**Ключевые слова:** бюджет участия, участническое (партиципаторное) бюджетирование, активизация общин, местное самоуправление, местное развитие.

**Summary.** The paper discusses the possibility of deepening local democratic processes by empowering direct democracy. The use of the budget for participation in local self-government as one of the mechanisms of population activation and provision of community development is analyzed. Attention is drawn to the social stratification observed in the process of transformation of society, which significantly complicates and alters social interaction. The relationship between the degree of community activity and the transparency and efficiency of budgetary use is substantiated. The decomposition method identifies and describes the main stages of implementation of the mechanism of budget participation in the management process at the local level. It is pointed out that there are risks of conflicts in participatory budgeting related to providing access to resources of different social groups. Consideration is also given to the use of other forms of use of the participation budget, which allow for a fairer distribution of scarce resources. The need for a gradual shift of priorities in the selection of local development projects is emphasized in favor of those that allow additional funds to be drawn into the community. Measures have been developed to improve the participation budget mechanism and the consequences of the implementation of these measures are projected. It is noted that the effectiveness of the implementation of the developed proposals will be reflected in saving time for the participation of the budget of participation, improving the comfort of public space, additional revenues, upgrading the skills of officials of local self-government and community members, rational use of budget funds. Thus, it is summarized that it is advisable to improve the mechanism of participation budget in the following areas: training; targeting of projects; ensuring the priority of the economic component of projects; comprehensiveness; organization of project promotion; organization of project selection.

**Key words:** participation budget, participatory (participatory) budgeting, community activation, local self-government, local development.

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Конституційні основи місцевого самоврядування (ст. 140) [1] передбачають дві форми участі членів місцевої громади у вирішенні місцевих справ: представницьку та пряму (безпосередню). Представницька форма участі (представницька демократія) є інструментом формування представницьких органів влади на місцях — сільських, селищних, міських, районних і обласних рад, через які територіальні

громади, у тому числі й об'єднані (ОТГ), як головний суб'єкт місцевого самоврядування, реалізують свої законні права та інтереси [2].

Пряма (безпосередня) форма участі населення в управлінні передбачає використання можливостей соціального потенціалу громади, а саме: референдумів, громадських обговорень, громадських слухань, учасницького (партиципативного) управління тощо для більш обґрунтованого прийняття управлінських



рішень. Створення можливостей для громадської участі не тільки забезпечую вищий ступінь раціональності рішень, але й позитивно впливає на знаходження соціального консенсусу, підвищує довіру до влади. Останнім часом поняття «громадська участь», «участь громадян» або «залучення громадян» набули значного поширення у зв'язку з розширенням повноважень місцевих громад щодо забезпечення власної життєдіяльності. Знайомлячись із зарубіжним досвідом, переконуємось, що громадська участь — це не лише вкрай важливий механізм позитивного впливу громадськості на діяльність органів місцевого самоврядування [2], а й наслідок функціонування зрілого громадянського суспільства, члени якого є економічно самодостатніми для участі у співфінансуванні розвитку місцевої інфраструктури та відповідальними за стан справ у громаді.

Слабкість громадянського суспільства в Україні обумовлює також і низьку громадську активність у вирішенні питань життєзабезпечення громад, проте за умови зростання їх фінансової спроможності, активізація населення стає одним з актуальних завдань публічного управління, що вимагає проведення досліджень з метою розроблення більш ефективних способів активізації громадськості.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед значного обсягу досліджень, що стосуються громадянського суспільства взагалі і громадянської активності зокрема, нашу увагу привертають праці науковців останніх десятиліть, характерною особливістю яких є зосередженість на розшаруванні суспільства та ускладненні соціальної взаємодії. Звернемося до роботи американського соціолога Р. Патнема «Щоб демократія спрацювала. Громадянські традиції в сучасній Італії», у якій автор зробив висновок, що демократичний спосіб правління не може бути ефективним, якщо люди не довіряють один одному [3]. Досліджуючи реформу децентралізації влади в Італії та її неефективність на півдні країни, автор вбачає причини такої неефективності у відсутності горизонтальної взаємодії та її заміщенні відносинами особистої відданості, партійної приналежності (певної кастовості). На його думку, тільки організації громадянського суспільства здатні відродити співпрацю спільнот на основі взаємної довіри, а структури громадянського суспільства сприяють ще більшому соціальному співробітництву [3]. Але, наприклад, М. Олсон дотримується протилежної думки щодо розширення діяльності громадських організацій, він вважає, що групи з власними інтересами погано працюють на суспільство, їх зміцнення приводить до формування сильної держави, але слабкої економіки [4]. Підтримує його й Д. Мігдал, зазначаючи, що існування багаточисленних незалежних громадських організацій, які займають активну соціальну позицію, є вирішальним чинником негативного впливу на спроможність держави [5]. Схожої думки щодо неоднозначності впливу громадянського

суспільства на розвиток соціуму дотримуються й деякі українські учені [6; 7].

В українському науковому середовищі представлено також помітну кількість робіт, у яких обстоюється беззаперечна роль громадянського суспільства у процесах його демократизації. Так, О. Кіндратець пише: «Роль громадянської активності в розвитку суспільства, підвищення ефективності діяльності органів влади не викликає сумніву. Однак, виникає питання — як можна заохотити громадян до активної участі, особливо, якщо таких традицій не було, або якщо вони втрачені» [8, с. 123]. Деякі вчені, не заперечуючи значення громадянської активності, констатують її незадовільний стан в Україні та намагаються пояснити причини такого стану в недостатньому рівні «...солідарності, довіри та самоврядування в Україні» [9]. Оскільки, за спостереженнями А. Колодій, «...в нижчих шарах суспільства...» (здебільшого на місцевому рівні) «...соціальна взаємодія...» «...набуває викривленої форми патронажно-клієнтельних стосунків з домінуванням партикулярних інтересів і «приватних обмінів» ресурсами між фактично нерівними партнерами» [6], знаходження способів активізації громад стає вкрай актуальним.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є обґрунтування механізму бюджету участі як способу активізації місцевої територіальної громади.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Від початку реформи децентралізації і створення перших ОТГ у 2015 році система місцевої влади та структура публічного управління зазнали значних змін і трансформацій, але реформа наштовхнулася як на прояви свавілля та некомпетентності місцевих еліт, так і на недовіру населення до влади, соціальну апатію та соціальне невдоволення. Водночас, невдоволення населення не стало каталізатором зростання громадської активності, мешканці сільських населених пунктів, що пережили цілий ряд соціальних потрясінь, дуже обережно сприймають управлінські новації, не поспішаючи долучатися до вирішення місцевих проблем.

Підвищення ефективності роботи рад об'єднаних територіальних громад значною мірою залежить від подолання байдужості населення, руйнації їх упевненості у неможливості вплинути на владу. Перешкодами на шляху активізації населення стають також маятникова трудова міграція, зростання агресивності, спровоковане низьким рівнем життя, зміна демографічної структури населення на користь частки людей похилого віку тощо. Таким чином, у дослідницькому середовищі переважає точка зору, що залучення жителів до прийняття рішень у місцевому самоврядуванні в своїй основі потребує не ситуативної, безсистемної та нерідко формальної взаємодії окремих представників територіальної громади з органами влади (тактичний підхід), а впровадження стратегічного підходу до

залучення мешканців в процес управління, послідовного використання різноманітних форм співпраці між суб'єктами самоврядування [10]. Відсутністю готовності до діалогу з громадськістю страждають і представники влади, що може стати причиною соціального вибуху. У кращому випадку, активні громадяни — місцеві лідери, не дочекавшись уваги з боку влади, можуть стихійно втручатися у процеси управління, створювати непродуктивну конфронтацію замість продуктивної опозиції.

Громадський вплив на прийняття управлінських рішень може здійснюватися у різних формах, найбільш поширеними з яких є:

- місцеві референдуми;
- громадські слухання;
- загальні збори громадян;
- місцеві ініціативи;
- електронні петиції;
- бюджет участі;
- консультації з громадськістю [2].

Зупинимося на можливостях використання бюджету участі, оскільки право розпорядження коштами стимулює активність громадян. До того ж застосування механізму бюджету участі у поєднанні з іншими формами прямої демократії, створює передумови для налагодження тривалих партнерських відносин між членами територіальної громади та органами місцевого самоврядування. Успіх учасницького бюджетування забезпечується за досить високого ступеня зрілості суспільної свідомості [2], що характерно переважно містам, де акумулюється інтелектуальний ресурс. У сільській місцевості громадяни далеко не кожної ОТГ усвідомлюють проблеми місцевого розвитку, здатні обирати пріоритети та перебирати на себе часткову відповідальність за втілення в життя управлінських рішень. Попри існуючу пасивність громад, використання бюджету участі набуває все більшого поширення, щоправда ініціаторами його впровадження здебільшого стають представники влади.

Для більш детального аналізу процесу учасницького бюджетування та формулювання на цій основі пропозицій щодо його удосконалення було використано метод декомпозиції, за допомогою якого виділені основні етапи впровадження бюджету участі для використання місцевих фінансів.

- *Перший етап — навчальний.* Представники органу місцевого самоврядування і громадські активісти потребують вивчення механізму бюджету участі та підтримки фахівців, тому на цьому етапі можуть залучатися експерти центрів розвитку місцевого самоврядування, громадських організацій та наукових установ.
- *Другий етап — підготовчий.* Передбачається робота з людьми, допомога у виявленні існуючих проблем з орієнтацією на місцевих лідерів. Слід мати на увазі, що сільське населення відрізняється консерватизмом та має нижчу готовність

до сприйняття нових форм роботи. За цих умов ефективною може бути демонстрація мотиваційних дидактичних матеріалів: фільмів, презентацій результатів втілених проектів у інших громадах. У ході підготовчої роботи до впровадження бюджету участі доречним може бути проведення опитування населення щодо виявлення актуальних проблем та можливих шляхів їх розв'язання. Головною ціллю на даному етапі є залучення до співпраці небайдужих людей, які користуються довірою в громаді.

- *Третій етап — розроблення Положення про Бюджет участі [11].* Положення має бути написане простою, але юридично грамотною мовою, для чого бажано залучити до робочої групи людину з правовою освітою. У Положенні доцільно чітко окреслити напрями, за якими мають розроблятися проекти. Це уточнення є важливим, оскільки одним із головних завдань учасницького бюджетування є залучення мешканців до розроблення та реалізації проектів. За спостереженнями, найбільш зрозумілими для сільських мешканців є проблеми благоустрою, доступності послуг, транспортного забезпечення, громадської безпеки, тому саме ці напрями є пріоритетними для бюджетів участі. У Положенні також варто акцентувати увагу на суспільному характері проектів, визначити вік учасників та прописати процедуру голосування, яка може здійснюватися у двох формах — а) голосування бюлетенями у визначеному місці; б) он-лайн голосування [12].
- *Четвертий етап — збір пропозицій.* Для збору пропозицій відводиться декілька місяців. Найскладнішою процедурою для громадян-розробників проекту є складання його бюджету, що передбачає залучення фахівців і на цьому етапі. Одним із варіантів розв'язання проблеми фахової підтримки бюджету участі є створення при виконавчому комітеті постійно діючої проектної групи, яка надаватиме допомогу на усіх етапах учасницького проектування.
- *П'ятий етап — розгляд пропозицій та затвердження проектів,* які будуть допущені до голосування. На цьому етапі важливо організувати рекламу проектів, які будуть подані для голосування, що можуть робити як самі зацікавлені громадяни, так і місцева рада.
- *Шостий етап — організація голосування.* Для забезпечення більшої явки краще створити штаби у центральній садибі та центрах старостатів, де б у робочий час чергував відповідальний співробітник. В бюлетені достатньо вказати ПІП, дані паспорту та номер телефону, а також передбачити їх нумерацію з метою уникнення повторного використання. Деякі особливості голосування (кількість проектів, за які одночасно можна віддавати голос; можливість голосування вдома; опис скриньки для голосування; поведження з

бюлетенями після голосування тощо) можуть бути також прописані в Положенні.

– *Сьомий етап — реалізація проекту.* Хоча проект подають громадяни, право реалізовувати його залишається за виконавчим комітетом сільської ради як за розпорядником коштів. Велику роль тут зіграє бухгалтерський відділ: як швидко він спрацює у цьому напрямі, підготує документацію, придбає матеріали та оплатить роботи. Як правило у положенні прописують можливість контролю автором проекту.

– *Восьмий етап — підведення підсумків.* Як правило, передбачаються звіт посадової особи громади (бажано сільського голови) та урочистості з нагородженням переможців конкурсу проектів [12].

Практика використання учасницького (партICIPаторного) бюджетування в сільських (і не лише) громадах Полтавської області свідчить, що одним із основних ризиків його запровадження є загострення конфліктів, пов'язаних із розподілом ресурсів та забезпеченням доступу до них. Причому серед груп зацікавлених осіб можна виділити не лише представників влади і бізнесу, що є відомою обставиною, але й окремі громадські організації, які лобіюють проекти, дотичні до їх фінансових інтересів. Використання механізму бюджету участі не ліквідує ризик отримання місцевою елітою більших можливостей використання бюджету в корисних інтересах, не

зважаючи на посилення громадського контролю, але в той же час цей механізм виступає збурювачем активності, через яку досягається збалансування суспільних інтересів.

Слід також розуміти, що механізм бюджету участі, який насправді має позитивний вплив на активність громадян, спрямовано на розподіл певної частки доходів місцевого бюджету, а отже початковий етап активізації має розвиватися у напрямі зміщення громадської уваги на знаходження джерел поповнення бюджету або хоча б формування розуміння, що розподілити можна лише те, що створено. Функціонування великих підприємств на території сучасних ОТГ здебільшого не є заслугою їх керівництва, переважна частка цих підприємств представлена модернізованими об'єктами бувшого радянського господарського комплексу, який створювався поколіннями людей. Так, Вербківська і Богданівська ОТГ Дніпропетровської області «успадкували» видобувні та сільськогосподарські підприємства, Галицинівська ОТГ Миколаївської — глиноземний завод, Шишацька і Глобинська ОТГ Полтавської та Гречаноподівська ОТГ Дніпропетровської областей — сільськогосподарські підприємства, Сенчанська ОТГ Полтавської області — природні ресурси, які наповнюють її бюджет рентними платежами.

З метою удосконалення механізму бюджету участі доцільно запропонувати такі заходи (табл. 1).

Таблиця 1

Заходи щодо удосконалення механізму бюджету участі

Заходи	Наслідки реалізації	Результативність удосконалення
1. Проведення періодичних навчань та тренінгів для різних груп населення (посадовців органів місцевого самоврядування, громадських активістів, старост тощо)	Ознайомлення з методикою розробки проекту, складанням проектною заявки, он-лайн голосування	Зменшення витрат часу на підготовку бюджету участі, формування портфелю проектів
2. Встановлення вимог щодо спрямування проектів: благоустрій, енергозбереження, поширення здорового способу життя, освіта, інвестиційний клімат	Уникнення необхідності розглядати проекти комерційної спрямованості або такі, що передбачають вузьку цільову аудиторію	Збільшення суспільних благ, комфортності громадського простору, призупинення міграції
3. Надання пріоритетності проектам, що передбачають збільшення надходження коштів до місцевого бюджету	Усвідомлення взаємозв'язку між економічною та соціальною політикою місцевого урядування	Поява додаткових джерел надходження коштів до бюджету, посилення довіри до влади
4. Забезпечення комплексності проектів із врахуванням розвитку людського капіталу	Формування не лише певної інфраструктури, а й переоснащення технологічних процесів (навчальних, лікувальних тощо) та стимулювання працівників	Підвищення кваліфікації фахівців, залучення висококваліфікованих кадрів, підвищення продуктивності праці, зростання попиту на послуги зі сторони
5. Посилення реклами проектів	Зростання обізнаності та зацікавленості населення, а у випадках подання проектів на обласний конкурс, поліпшення конкурентних позицій	Раціональне використання коштів місцевого бюджету та додаткові надходження за рахунок коштів обласного бюджету
6. Збереження можливості поєднання он-лайн і паперового голосування	Залучення ширшої аудиторії до оцінки проектів, а отже і збільшення об'єктивності голосування	Соціальна стабільність, уникнення витрат часу на подолання конфліктів при голосуванні.

Джерело: складено авторами за результатами емпіричних досліджень.



Таким чином, практика використання бюджету участі спрямована на формування сприятливого для проживання та бізнесу середовища завдяки зростанню активності та ініціативності населення.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** На даному етапі децентралізації влади бюджет участі є механізмом підвищення активності населення і залучення його до вирішення проблем місцевого розвитку. Доцільним є удосконалення цього механізму за напрямками: навчання; цільове спрямування проектів; забезпечення пріоритетності економічної складової проектів; комплексність; організація просування проектів; організація відбору проектів. Наведений перелік напрямів не є вичерпним, оскільки застосування бюджету участі в різних громадах може мати свою специфіку, що передбачає коригування

розроблених заходів. Бюджет участі є лише одним із способів активізації населення, тому його роль не можна перебільшувати і абсолютизувати. Уникнення надмірної формалізації при використанні бюджету участі дозволить розвивати в місцевій спільноті громадянські компетентності і через рух у напрямі формування громадянського суспільства забезпечувати підвищення результативності публічного управління.

Перспективними з наукової точки зору можуть бути дослідження обмежень в активізації населення (виявлення меж, за яких проявляється насильство і тотальний примус); виявлення впливу використання бюджету участі на активність громади; розроблення моделей суспільної взаємодії, що породжує синергетичні ефекти, в умовах інформатизації суспільства.

#### Література

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Берданова О. В., Вакулєнко В. М., Гринчук Н. М. та ін. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі: навч. посіб. К., 2017. 129 с.
3. Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии; пер. с англ. А. Захаров. М: Ad Marginem, 1996. 287 с.
4. Олсон М. Возвышение и упадок народов: Экономический рост, стагфляция и социальный склероз. М.: Новое издательство, 2013. 324 с.
5. Migdal Joel. State in society. Cambridge University Press, 2001. 291 p.
6. Колодій А. Ф. Проблеми і перспективи розвитку громадянського суспільства в сучасній Україні. URL: <https://political-studies.com/wp-content/uploads/2010/01/Civil-Society.pdf>
7. Афонін Е. А., Бельська Т. В. Глобальне громадянське суспільство як феномен сучасного глобального світу. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2014/04/2013-4-4.pdf>
8. Кіндратець О. М. Громадянська активність як умова демократизації суспільства // Гуманітарний вісник ЗДІА. 2009. Випуск 38. С. 117–125. URL: [http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK\\_38\\_12.pdf](http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK_38_12.pdf)
9. Савельєв Ю. Б. Ціннісні передумови формування активної громадянської позиції як прояву соціального включення в процеси модернізації // Український соціум. 2014. № 1(48). С. 66–76. URL: [https://ukr-socium.org.ua/wp-content/uploads/2014/01/66-77\\_no-1\\_vol-48\\_2014\\_UKR.pdf](https://ukr-socium.org.ua/wp-content/uploads/2014/01/66-77_no-1_vol-48_2014_UKR.pdf)
10. Лиска О. Г. Стратегічний та тактичний підходи до участі територіальної громади у місцевому самоврядуванні // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Львів, 4 квітня 2008 р.): у 2 ч. Львів: ЛПІДУ НАДУ, 2008. Ч. 2. С. 139–142.
11. Мостівська сільська рада. Положення про бюджет участі. URL: <https://mostivska-gromada.gov.ua/polozhenya-pro-bjudzhet-uchasti-13-47-57-07-11-2017/>
12. Бюджет участі: ваша ідея за гроші громади // Український інтерес. URL: <https://uain.press/articles/bjudzhet-uchasti-vasha-idea-za-hroshi-hromady-680432>

#### References

1. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Berdanova O. V., Vakulenko V. M., Hrynychuk N. M. ta in. Upravlinnia rozvytkom ob'iednanykh terytorialnykh hromad na zasadakh hromadskoi uchasti: navch. posib. K., 2017. 129 s.
3. Patnэм R. Chtoby demokratiya srobotala. Hrazhdanskye tradytsyy v sovremennoi Ytalyi; per. s anhl. A. Zakharov. M: Ad Marginem, 1996. 287 s.
4. Olson M. Vozvysheniye y upadok narodov: Ekonomycheskyi rost, stahfliatsiya y sotsyalnyi skleroz. M.: Novoe yzdatelstvo, 2013. 324 s.
5. Migdal Joel. State in society. Cambridge University Press, 2001. 291 s.
6. Kolodii A. F. Problemy i perspektyvy rozvytku hromadianskoho suspilstva v suchasni Ukraini. URL: <https://political-studies.com/wp-content/uploads/2010/01/Civil-Society.pdf>

7. Afonin E. A., Bielska T. V. Hlobalne hromadianske suspilstvo yak fenomen suchasnoho hlobalnoho svitu. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2014/04/2013-4-4.pdf>
8. Kindratets O. M. Hromadianska aktyvnist yak umova demokratyzatsii suspilstva // Humanitarnyi visnyk ZDIA. 2009. Vypusk 38. S. 117–125. URL: [http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK\\_38\\_12.pdf](http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK_38_12.pdf)
9. Saveliev Yu. B. Tsinnisni peredumovy formuvannya aktyvnoi hromadianskoi pozytsii yak proiavu sotsialnoho vkliuchennia v protsesy modernizatsii. Ukrainskyi sotsium. 2014. № 1(48). S. 66–76. URL: [https://ukr-socium.org.ua/wp-content/uploads/2014/01/66-77\\_\\_no-1\\_\\_vol-48\\_\\_2014\\_\\_UKR.pdf](https://ukr-socium.org.ua/wp-content/uploads/2014/01/66-77__no-1__vol-48__2014__UKR.pdf)
10. Lyska O. H. Stratehichni ta taktychni pidkhody do uchasti terytorialnoi hromady u mistsevomu samovriaduvanni // Demokratychni standarty vriaduvannia y publicnoho administruvannia: Materialy nauk.-prakt.konf. za mizhnar. uchastiu (Lviv, 4 kvitnia 2008 r.): u 2 ch. Lviv: LRIDU NADU, 2008. Ch.2. S.139–142.
11. Mostivska silska rada. Polozhennia pro biudzheth uchasti. URL: <https://mostivska-gromada.gov.ua/polozhennya-pro-bjudzheth-uchasti-13-47-57-07-11-2017/>
12. Biudzheth uchasti: vasha ideia za hroshi hromady // Ukrainskyi interes. URL: <https://uain.press/articles/biudzheth-uchasti-vasha-ideia-za-hroshi-hromady-680432>

Стаття надійшла до редакції 11.02.2020

УДК 352.07(477)

**Сьомич Микола Іванович**

*кандидат наук з державного управління, доцент,  
професор кафедри публічного управління та адміністрування  
Полтавська державна аграрна академія*

**Сьомич Николай Іванович**

*кандидат наук по государственному управлению, доцент,  
професор кафедры публичного управления и администрирования  
Полтавская государственная аграрная академия*

**Semich Mykola**

*Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor,  
Professor of the Department of Public Management and Administration  
Poltava State Agrarian Academy*

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-2-5621

## РОЗВИТОК ГРОМАДИ НА ОСНОВІ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ МИРГОРОДСЬКОЮ МІСЬКОЮ РАДОЮ

## РАЗВИТИЕ ОБЩЕСТВА НА ОСНОВЕ РЕАЛИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ МИРГОРОДСКОГО ГОРОДСКОГО СОВЕТА

## PUBLIC DEVELOPMENT BASED ON IMPLEMENTATION OF INVESTMENT PROJECTS BY MIRGOROD CITY COUNCIL

**Анотація.** У статті розглянуто напрямки реалізації інвестиційних проектів, які спрямовані на забезпечення сучасної інфраструктури міста Миргород, відсутність якої наразі перешкоджає сталому розвитку. Зазначено, що спроможність територіальних громад значною мірою визначається тим, наскільки результативно вони використовують ресурси, які є в їх розпорядженні. Доведено, що згідно методу «світлофор», в стратегії розвитку м. Миргород посиленої уваги з боку місцевої влади потребує економічний та інвестиційно-інноваційний розвиток, зайнятість населення та підвищення рівня його життя.

Зазначено, що основою стратегії сталого розвитку міста Миргород має бути реалізація інвестиційних проектів. Розвиток громади у 2021–2030 рр. передбачатиме реалізацію завдань у економічному, екологічному і соціальному напрямках на основі виконання суспільних проектів: будівництво льодової арили, сучасного аквапарку, розвиток туризму, оформлення будинкових фасадів, вулиць і площ із застосуванням сучасних підходів світло-дизайну, зонування території міста із створенням осередків різних історичних епох (для зростання креативності міста-курорту); створення інтерактивного дитячо-юнацького центру «Креатив»; оновлення і модернізація міського пасажирського транспортного парку, а також велодоріжок та велопарковок. Проекти будуть профінансовані за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів, приватних місцевих інвесторів, міжнародних фінансових організацій, тощо.

Реалізація інвестиційних проектів дасть можливість відкрити нові перспективні можливості для проживання громади і залучити грантові пропозиції. Вцілому, місто перетвориться на модерне з розвиненою інфраструктурою, а чисельність гостей та відпочиваючих збільшиться у 1,5 рази. Також міській раді доцільно щорічно розглядати результати виконання стратегічного плану та вносити відповідні корективи.

**Ключові слова:** проект, громада, міська рада, стратегія, інвестиції.

**Аннотация.** В статье рассмотрены направления реализации инвестиционных проектов, которые направлены на обеспечение современной инфраструктуры города Миргород, отсутствие которой препятствует устойчивому развитию. Указано, что способность территориальных общин в значительной мере определяется тем, насколько результативно

они используют ресурсы, которые есть в их распоряжении. Доказано, что согласно методу «светофор», усиленного внимания со стороны местной власти нуждается экономическое и инвестиционно-инновационное развитие, занятость населения и повышение уровня его жизни.

Отмечено, что основой стратегии устойчивого развития города Миргород должна быть реализация инвестиционных проектов. Развитие общества в 2021–2030 гг. будет предусматривать реализацию задач в экономическом, экологическом и социальном направлениях на основе выполнения общественных проектов: строительство ледовой арены, современного аквапарка, развитие туризма, оформления домовых фасадов, улиц и площадей с применением современных подходов свето-дизайна, зонирование территории города с созданием центров разных исторических эпох (для роста креативности города-курорта); создание интерактивного детско-юношеского центра «Креатив»; обновление и модернизация городского пассажирского транспортного парка, а также велодорожек и велопарковок. Проекты будут профинансированы за счет средств государственного и местного бюджетов, частных локальных инвесторов, международных финансовых организаций, и тому подобное.

Реализация инвестиционных проектов позволит открыть новые перспективные возможности для проживания общины и привлечь грантовые предложения. В целом, город превратится на современный с развитой инфраструктурой, а численность гостей и отдыхающих увеличится в 1,5 раза. Также городскому совету целесообразно ежегодно рассматривать результаты выполнения стратегического плана и вносить соответствующие коррективы.

**Ключевые слова:** проект, общество, городской совет, стратегия, инвестиции.

**Summary.** In the article the directions of realization of investment projects aimed at providing modern infrastructure of the city Mirgorod, the lack of which impedes sustainable development. Indicated that the ability of territorial communities is largely determined by how effectively they use the resources at their disposal. It is proved that according to the method of «traffic light», in development strategy. Mirgorod enhanced attention from the local authorities needs investment, economic and innovative development, employment and increase of level of his life.

Noted that the basis of the sustainable development strategy of the city of Mirgorod should be the implementation of investment projects. The development of society in 2021–2030 will provide for the realization of the objectives in the economic, environmental and social areas based on the execution of public projects: the construction of an ice arena, a modern water Park, the development of tourism, design of house facades, streets and squares with the use of modern approaches light design, zoning of the city with the creation of centers of different historical epochs (for the growth of creativity of the city-resort); the creation of interactive children's and youth center «Creative»; the renewal and modernization of urban passenger transport fleet, as well as Bicycle lanes and Bicycle Parking facilities. The projects will be financed at the expense of state and local budgets, private local investors, international financial institutions, and the like.

Implementation of investment projects will open up new opportunities for living in the community and to attract grant proposals. Overall, the city becomes modern with well-developed infrastructure, and the number of guests and tourists will increase in 1,5 times. Also the city Council appropriate annually to review the results of the implementation of the strategic plan and make appropriate adjustments.

**Key words:** project, company, city Council, strategy, and investments.

**Постановка проблеми.** Місто Миргород — це місто з населенням 41,3 тис. осіб, адміністративний центр однойменного району Полтавської області. З набуттям Миргорода статусу курортного перспективи розвитку міста базуються на пріоритетах екологічної безпеки виробництва, збереження унікальної території, запобігання виникненню техногенних катастроф, забезпечення екологічної стабільності [2].

Спроможність територіальних громад значною мірою визначається тим, наскільки результативно вони використовують ресурси, які є в їх розпорядженні та складають їх ресурсний потенціал, що і визначає актуальність дослідження [4, с. 7].

**Аналіз досліджень і публікацій.** Проблемами місцевого розвитку громад займаються такі вчені у сфері державного управління, як Т. М. Лозинська, О. А. Галич, В. С. Куйбіда, О. В. Батанова, Ю. Н. Розенфельд та інші. Однак, попри велику кількість досліджень розвитку громад міською радою на основі

реалізації інвестиційних проектів, нині ця проблематика залишається як ніколи актуальною.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою дослідження є розвиток громади на основі реалізації інвестиційних проектів Миргородською міською радою.

**Виклад основного матеріалу.** Науковцями розроблені різні методики, за допомогою яких можна виявити проблеми розвитку певної території.

Згідно методики «світлофор» — колір відображає черговість вирішення проблемних напрямів сталого розвитку міста: зелений — мінімальний рівень небезпеки, жовтий — середній, а червоний — вищий рівень [5]. Отже, в стратегії розвитку м. Миргород посиленої уваги з боку місцевої влади потребує економічний та інвестиційно-інноваційний розвиток, зайнятість населення та підвищення рівня його життя. Метод використовує місцева влада для визначення заходів, які будуть реалізовані за кожним стратегічним пріоритетом.

Висновки експертного оцінювання щодо стратегічних спрямувань розвитку м. Миргород сформовані незалежними експертами Проекту «Партнерство для розвитку міст» наведено в табл. 1.

Отже, основою стратегії сталого розвитку міста Миргород має бути реалізація інвестиційних

проектів, що будуть спрямовані на забезпечення сучасної інфраструктури, відсутність якої наразі перешкоджає сталому розвитку (табл. 2).

Наведені перспективні інвестиційні проекти охоплюватимуть всі стратегічні пріоритети. При цьому, більшість з них спрямовані на закріплення

Таблиця 1

Результати комплексного аналізу розвитку м. Миргород за принципом «світлофору», 2019 р.

Напрями	За комплексною оцінкою	За рейтинговою оцінкою	За оцінкою експертів
Економічне зростання і зайнятість			
Інвестиційно-інноваційний розвиток			
Міська інфраструктура			
Раціональне використання ресурсів			
Якість довкілля			
Якість життя населення			
Рівень життя населення			

Джерело: побудовано за даними [4; 6]

Таблиця 2

Перелік інвестиційних проектів м. Миргород, 2021–2030 рр.

Групи перспективних інвестиційних проектів	Стратегічні пріоритети на досягнення яких вплине інвестиційний проект		
	Достойна робота для всіх	Комфортні умови проживання	Раціональне господарювання
Створення індустріального парку	x		
Модернізація системи теплостачання, розширення використання відновлювальних джерел енергії	x	x	
Підвищення обсягів та ефективності очищення стоків		x	x
Ремонт та оновлення внутрішньо-квартальних доріг	x	x	x
Будівництво сміттєпереробного заводу, аквапарку та льодової ари	x	x	x
Створення механізмів здійснення комплексної термомодернізації житлових будинків		x	x
Реалізації комерційних проектів інноваційної спрямованості на існуючих виробничих площах	x		
Оновлення руху міського пасажирського транспорту	x	x	x
Підвищення ефективності системи надання медичних послуг (поліпшення кадрового і матеріально-технічного забезпечення, створення хоспісу, сучасних діагностичних та реабілітаційних центрів, покращення онкоепідеміологічної ситуації)	x	x	
Розвиток інфраструктури для проведення дозвілля та занять спортом, створення інтерактивного дитячо-юнацького центру «Креатив»	x	x	
Розвиток туристичної та рекреаційної інфраструктури	x	x	
Підвищення прозорості роботи міської ради		x	x



пріоритету «достойна робота для всіх», що є найбільш важливим для формування сталого розвитку міста та формування умов для проживання громади в місті. Проекти будуть профінансовані за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів, приватних місцевих інвесторів, міжнародних фінансових організацій тощо. Також міській раді доцільно щорічно розглядати результати виконання стратегічного плану та вносити відповідні корективи до нього.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Розвиток міста Миргород у 2021–2030 рр. передбачатиме реалізацію завдань у економічному, екологічному і соціальному напрямках на основі виконання суспільних проектів: будівництво сміттєпереробного

заводу, льодової арили, сучасного аквапарку, розвиток туризму, оформлення будинкових фасадів, вулиць і площ із застосуванням сучасних підходів світло-дизайну, зонування території міста із створенням осередків різних історичних епох; створення інтерактивного дитячо-юнацького центру «Креатив»; оновлення і модернізація міського пасажирського транспортного парку, а також велодоріжок та велопарковок.

Реалізація інвестиційних проектів дасть можливість відкрити нові перспективи проживання громади і залучити грантові пропозиції, місто перетвориться на модерне з розвинутою інфраструктурою, а чисельність гостей та відпочиваючих збільшиться у 1,5 рази.

#### Література

1. Методика світлофор. URL: [http://medu.pp.ua/gendernaya-psihologiya\\_789/prilojenie-42290.html](http://medu.pp.ua/gendernaya-psihologiya_789/prilojenie-42290.html) (дата звернення: 25.01.2020 р.).
2. Миргородська міська рада. URL: <http://myrgorod.pl.ua/page/pro-misto/vizytivka-mista> (дата звернення: 20.01.2020 р.).
3. Проект міжнародної технічної допомоги «ПРОМІС». URL: <http://pleddg.org.ua/ua> (дата звернення: 18.01.2020 р.).
4. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. / А. А. Борщ, В. М. Вакулєнко, Н. М. Гринчук, Ю. Ф. Дехтяренко, О. С. Ігнатенко, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук, В. В. Юзефович. К.: 2017. 107 с.
5. Стратегія сталого розвитку м. Олександрія до 2030 р. URL: [http://olexrada.gov.ua/doc/eco/strategy2030\\_uk.pdf](http://olexrada.gov.ua/doc/eco/strategy2030_uk.pdf) (дата звернення: 05.01.2020 р.)

#### References

1. Methods of traffic lights (2020). URL: [http://medu.pp.ua/gendernaya-psihologiya\\_789/prilojenie-42290.html](http://medu.pp.ua/gendernaya-psihologiya_789/prilojenie-42290.html) (Accessed 25 January 2020).
2. Mirgorod city council (2020). URL: <http://myrgorod.pl.ua/page/pro-misto/vizytivka-mista> (Accessed 20 January 2020).
3. «PROMIS» International Technical Assistance Project (2020). URL: <http://pleddg.org.ua/ua> (Accessed 18 January 2020).
4. Borsch, A. A., Vakulenko, V. M., Grinchuk, N. M., Dehtyarenko, Y. F., Ignatenko, O. S., Kuibida, V. S., Tkachuk, A. F., Yuzefovich V. V. (2017) Resursne zabezpechennia ob'iednanoi terytorial'noi hromady ta ii marketynh [Resources for the integrated territorial community and its marketing], Naukova dumka, Kyiv, Ukraine.
5. Alexandria sustainable development strategy until 2030 (2020). URL: [http://olexrada.gov.ua/doc/eco/strategy2030\\_uk.pdf](http://olexrada.gov.ua/doc/eco/strategy2030_uk.pdf) (Accessed 05 January 2020).

Стаття надійшла до редакції 04.02.2020

**Товт Тетяна Йосипівна**

*кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри менеджменту та управління економічними процесами  
Мукачівський державний університет*

**Товт Татьяна Иосифовна**

*кандидат экономических наук, доцент,  
доцент кафедры менеджмента и управления экономическими процессами  
Мукачевский государственный университет*

**Tovt Tetyana**

*PhD in Economics, Docent, Associate Professor of the  
Department of Management and Economic Process Management  
Mukachevo State University*

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-2-5633

## **ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

## **ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

## **FORMATION OF THE SYSTEM OF PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION**

**Анотація.** У статті розглянуто стан формування системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації влади в Україні. Визначено основні принципи надання публічних послуг: відкритість, залучення клієнтів, задоволення потреб клієнтів, доступність. Проаналізовано сучасний стан створення інтегрованих «прозорих офісів» у вигляді Центрів надання адміністративних послуг. Визначено пріоритети формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації: повний перелік послуг, доступність і якість обслуговування, затверджені необхідні документи, підготовлений персонал, «наближення» послуг до їх замовників через відкриття територіальних підрозділів і віддалених робочих місць. Обґрунтовано, що одним із основних пріоритетів для ЦНАП є формування доступності послуг для всіх (місцезнаходження основного офісу, години прийому, територіальні підрозділи й віддалені робочі місця, без бар'єрний доступ до всіх публічних місць у ЦНАП) і зручності під час обслуговування («відкритий простір» приміщення, рецепція, електронна черга, сайт, можливість сплатити за послуги в ЦНАП).

За результатами дослідження визначено позитивні зміни в розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг: збільшення їх кількості та обсягу наданих адміністративних послуг; розширення переліку послуг центральних органів виконавчої влади, які можуть надаватись через ЦНАП; підтримка розвитку інфраструктури мережі ЦНАП та їх спроможності забезпечувати надання якісних послуг громадянам в рамках програм і проектів міжнародної технічної допомоги; запровадження нових ефективних підходів та форм організації роботи ЦНАП. При цьому основними проблемами діяльності ЦНАП є повнота і якість надання адміністративних послуг, впровадження електронного документообігу, електронізація послуг, підключення ЦНАП до державних реєстрів та ін. Вирішення цих проблем, насамперед, пов'язане з підвищенням якості роботи ЦНАП і визначає рівень довіри громадян до влади, який безпосередньо залежить від того, як держава виконує свої функції, де надання адміністративних послуг займає одну з ключових позицій.

**Ключові слова:** адміністративні послуги, центр надання адміністративних послуг, інтегрований офіс, децентралізація.

**Анотація.** В статті розглянуто стан формування системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації влади в Україні. Визначені основні принципи надання публічних послуг: відкритість, залучення клієнтів, задоволення потреб клієнтів, доступність. Проаналізовано сучасний стан створення інтегрованих «прозорих офісів» в вигляді центрів надання адміністративних послуг. Визначені пріоритети формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації: повний перелік послуг, доступність і якість обслуговування, затверджені необхідні документи, підготовлений персонал, «приближення» послуг до їх замовників через відкриття територіальних підрозділів і віддалених робочих місць. Обґрунтовано, що одним з основних пріоритетів для ЦНАП є формування доступності послуг для всіх (розташування основного офісу, години прийому, територіальні підрозділи і віддалені робочі місця, безбар'єрний доступ до всіх публічних місць в ЦНАП) і зручності при обслуговуванні («відкрите простір», приміщення, круглосуточно, електронна черга, сайт, можливість оплатити послуги в ЦНАП).

За результатами дослідження визначені позитивні зміни в розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг: збільшення їх кількості і обсягу наданих адміністративних послуг; розширення переліку послуг центральних органів виконавчої влади, які можуть надаватися через ЦНАП; підтримка розвитку інфраструктури мережі ЦНАП і їх здатності забезпечувати надання якісних послуг громадянам в межах програм і проектів міжнародної технічної допомоги; впровадження нових ефективних підходів і форм організації роботи ЦНАП. При цьому основними проблемами діяльності ЦНАП є повнота і якість надання адміністративних послуг, впровадження електронного документообігу, електронізація послуг, підключення ЦНАП до державних реєстрів і др. Розв'язання цих проблем, перш за все, пов'язано з підвищенням якості роботи ЦНАП і визначає рівень довіри громадян до влади, напряму залежить від того, як держава виконує свої функції, де надання адміністративних послуг займає одну з ключових позицій.

**Ключові слова:** адміністративні послуги, центр надання адміністративних послуг, інтегрований офіс, децентралізація.

**Summary.** The article deals the state of the formation of the system of providing administrative services in the conditions of decentralization of power in Ukraine. The basic principles of providing of public services are defined: openness, customer involvement, customer satisfaction, accessibility. The current state of creation of the integrated «Transparent Offices» as Administrative Services Centers (ASC) is analyzed. The priorities of the formation of a new system of administrative services providing in the conditions of decentralization are defined: full list of services, accessibility and quality of service, approved necessary documents, trained personnel, «approximation» of services to their customers through the opening of territorial units and remote workplaces. It is substantiated that one of the main priorities for ASC is to forming accessibility of services for all (location of main office, hours of reception, territorial units and remote workplaces, barrier-free access to all public places in ASC) and convenience during service («open space» rooms, reception, e-queue, site, opportunity to pay for services in ASC).

According to the results of the study, positive changes in the development of the network of centers of providing administrative services are defined: an increase in their numbers and volumes of administrative services provided; expanding the list of services of central executive bodies that can be provided through the ASC; support for the development of the ASC network infrastructure and their ability to provide quality services to citizens through international technical assistance programs and projects; introduction of new effective approaches and forms of organization of the work of ASC. At the same time, the main problems of ASC activities are the completeness and quality of the providing of administrative services, introduction of electronic documents flow, electronicization of services, connection of the ASC to state registers, etc. The solution to these problems is, first of all, the associated with improving the quality of work ASC and determines the level of citizens' trust in the authorities, which depends directly on the state's performance of its functions, where the providing of administrative services occupies one of the key positions.

**Key words:** administrative services, administrative services center (ASC), integrated office, decentralization.

**Постановка проблеми.** Адміністративно-територіальна реформа полягає у перегляді функцій та повноважень органів публічного управління, визначенні сфер їх безпосередньої відповідальності, фінансовому перерозподілі, спонуканні до вирішення проблемних питань на якомога нижчому рівні й автономізації територій у прийнятті та реалізації управлінських рішень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням організаційно-правових аспектів, вітчизняного й зарубіжного досвіду надання адміністративних послуг органами публічної влади, зокрема — органами місцевого самоврядування,

присвячено праці Т. В. Маматової, В. В. Мамонової, В. М. Сороко, Д. В. Сухініна, В. П. Тимощука, Ю. П. Шарова та ін. Але питання розвитку системи надання публічних, зокрема адміністративних, послуг в умовах децентралізації влади в Україні не знайшли достатнього висвітлення, що зумовлює необхідність проведення подальших досліджень у цьому напрямку.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є визначення пріоритетів формування системи надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні надання адміністративних послуг регулюється Законом України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 року [1]. Для забезпечення належної доступності адміністративних послуг законодавством передбачено створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) та їхніх територіальних підрозділів як постійно діючих робочих органів або структурних підрозділів місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в яких надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

У процесі децентралізації особлива відповідальність щодо створення належних ЦНАП належить органам місцевого самоврядування (ОМС), від бачення й участі керівництва яких залежить позитивний результат і задоволеність громадян якістю послуг. Пріоритетним у цьому процесі є формування єдиних підходів і визначення критеріїв належного ЦНАП: повний перелік послуг, доступність і якість обслуговування, затверджені необхідні документи, підготовлений персонал, «наближення» послуг до їх замовників через відкриття територіальних підрозділів і віддалених робочих місць.

Одним із основних пріоритетів процесу децентралізації є розвиток і вдосконалення системи надання адміністративних послуг та формування оптимальної мережі ЦНАП. Розвиткові мережі ЦНАП сприяє передання більшої кількості повноважень ОМС щодо надання основних груп послуг, підготовка зручних приміщень і формування належної інфраструктури надання послуг, зокрема в новостворених об'єднаних територіальних громадах (ОТГ), що забезпечує наближення адміністративних послуг до замовників (особливо в селах, селищах і невеликих містах).

За інформацією Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, станом на 01.01.2020 в Україні налічується 797 і 51 територіальний підрозділ, 161 віддалене робоче місце та 8 мобільних ЦНАПів, зокрема утворених:

- місцевими державними адміністраціями — 434 і 7 територіальних підрозділів;
- органами місцевого самоврядування — 363 і 44 територіальні підрозділи, 161 віддалене робоче місце та 8 мобільних ЦНАПів (у т. ч. в ОТГ — 209 і 5 територіальних підрозділів, 139 віддалених робочих місць, 1 мобільний ЦНАП) [2].

Ця мережа постійно збільшується й вдосконалюється як сучасний майданчик для взаємодії суспільства та влади у форматі «запит — відповідь — послуга». Найбільша кількість ЦНАПів створена в Дніпропетровській області, адже тут працює 54, а найменша кількість в Закарпатській і Чернівецькій областях — 22 таких центри.

Визначальним для формування належних ЦНАП є інтегрованість послуг, тобто повнота переліку послуг, які можна отримати. Насамперед, важливими

для громадян є ті послуги, за якими вони звертаються щодня й повсюди. До них належать: реєстраційні послуги (місця проживання, актів цивільного стану, бізнесу, нерухомості, земель), паспортні послуги (вклеювання фото, отримання біометричних паспортів), послуги соціального характеру (призначення субсидій і допомог), місцеві послуги (земельні, житлові, з питань архітектури й будівництва) та ін.

Більшість із них можна й потрібно надавати саме через ЦНАП, але сьогодні максимально інтегрований перелік послуг надають небагато ЦНАПів в Україні. Тому проблемою є бачення та розуміння керівництвом ОМС необхідності такої інтеграції. Можливо, через деякий час ситуація зміниться на краще, особливо у ЦНАП тих ОТГ, які, створюючи центри «з нуля», ставлять інтегрованість послуг пріоритетним завданням. При цьому без реальної інтегрованості основних груп послуг у ЦНАП і формування їх за принципом «життєвих ситуацій» громадяни не отримають фактичного поліпшення якості та доступності адміністративних послуг.

Неповна інтеграція адміністративних послуг органів виконавчої влади до ЦНАП також ускладнює застосування ними комплексного підходу до надання адміністративних послуг за моделлю «життєвих ситуацій», коли одна подія в житті людини вимагає отримання декількох послуг (зокрема, при народженні дитини необхідні послуги реєстрації актів цивільного стану, реєстрації місця проживання, а також надання державної допомоги при народженні дитини). Через це дана модель надання адміністративних послуг ще не є дуже поширеною на практиці.

Одним із основних пріоритетів для ЦНАП є формування доступності послуг для всіх (місцезнаходження основного офісу, години прийому, територіальні підрозділи й віддалені робочі місця, безбар'єрний доступ до всіх публічних місць у ЦНАП) і зручності під час обслуговування («відкритий простір» приміщення, рецепція, електронна черга, сайт, можливість сплатити за послуги в ЦНАП).

Доступність послуг необхідно розглядати в територіальному, фізичному та інформаційному сенсі. Територіальна доступність послуг означає, що у ЦНАП не завжди має бути лише один інтегрований офіс. У великих містах доцільно створювати територіальні підрозділи, а в ОТГ — віддалені робочі місця в колишніх сільських радах, що сприяє наближенню послуг до замовників. Фізичну доступність послуг потрібно реалізовувати через виконання законодавчої вимоги щодо годин прийому і безбар'єрності, для того щоб всі категорії громадян у зручний час могли звернутися за послугами у ЦНАП. Інформаційну доступність необхідно підтримувати через повноту оприлюднення інформації про послуги на сайтах і рецепції ЦНАП, розповсюдження інформаційних матеріалів, надання консультацій, використання сучасних електронних технологій щодо інформування.



Також важливим при створенні нових ЦНАП є вибір формату організації їх роботи. Зокрема, територіальну доступність послуг для населення можна забезпечити, в тому числі, через створення територіальних підрозділів ЦНАП, віддалених робочих місць адміністратора, мобільних ЦНАП, роботи виїзних адміністраторів.

Ще одним важливим завданням, під час максимальної інтеграції послуг у ЦНАП, є формування штату персоналу. Разом із розширенням переліку послуг необхідно розвивати універсальність персоналу ЦНАП для оперативного їх надання та забезпечення взаємозаміни. Для поліпшення якості надання послуг потрібно застосовувати різні моделі ЦНАП, в яких працюють не тільки адміністратори, а й інші посадові особи, які виконують функції адміністраторів. Водночас адміністратори можуть, за потреби, надавати так звані «швидкі послуги». У цьому разі не потрібно вводити зайві посади, замовники отримають послугу за один візит до ЦНАП, а також не буде потреби передавати документи з фронт-офісу до бек-офісу. Це зручно й для громадян, і для ОМС, особливо ОТГ, де проблемним є розширення штатів, а тому немає потреби залучати до надання послуг додаткових посадових осіб. Ця можливість в ОМС з'явилася після децентралізації повноважень щодо популярних груп послуг.

Як бачимо, у розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг відбулися такі позитивні зміни: збільшення кількості ЦНАП та обсягу адміністративних послуг, наданих через них; розширення переліку послуг центральних органів виконавчої влади, що можуть надаватись через ЦНАП; підтримка розвитку інфраструктури мережі ЦНАП та їх спроможності забезпечувати надання якісних послуг громадянам в рамках програм і проектів міжнародної технічної допомоги; запровадження нових ефективних підходів та форм організації роботи ЦНАП (мобільні ЦНАП, міськрайонні ЦНАП, надання послуг за моделлю життєвих ситуацій).

Суттєвими проблемами залишаються повнота і якість надання адміністративних послуг. Повною мірою не забезпечено надання найбільш популярних послуг соціального характеру. Більшість ЦНАП не надають супутні послуги, он-лайн консультації, не використовують електронну чергу; їх приміщення не пристосовані для осіб з інвалідністю. Не всі центри на регулярній основі проводять моніторинг та оцінювання якості надання послуг. Актуальними проблемами діяльності ЦНАП залишаються впровадження електронного документообігу, електронізація послуг, підключення ЦНАП до державних реєстрів та ін.

Вирішення цих проблем потребує нормативного врегулювання на рівні уряду питання про обов'язкові

стандарти якості надання послуг у ЦНАП. Адже якість роботи ЦНАП визначає рівень довіри громадян до влади, який безпосередньо залежить від того, як держава виконує свої функції, де надання адміністративних послуг займає одну з ключових позицій.

Ще у 1987 р. був виданий програмний документ Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) «Адміністрування як надання послуг, громадськість як клієнт». Згідно якого одним із головних вихідних положень реформ публічного управління в розвинутих країнах є те, що організації публічного сектора існують, насамперед, для того, щоб надавати послуги клієнтам (споживачам, замовникам, користувачам), а не з метою забезпечення працевлаштування службовців [3].

За рекомендаціями ОЕСР, до основних принципів надання публічних, зокрема адміністративних, послуг як процесу реагування на потреби громадськості належать: 1) відкритість — клієнти повинні знати, як здійснюється надання послуг, які фактори обмежують діяльність держслужбовців, хто й за що несе відповідальність і як можна виправити ситуацію у випадку неправильних дій; 2) залучення клієнтів — відносини з клієнтами формуються на основі того, що останні сприймаються як активні учасники пропозицій та дій органів державної влади; 3) задоволення потреб клієнтів — послуги надаються у відповідь на конкретні запити громадян; 4) доступність — клієнти повинні мати легкий доступ до органів влади в зручний час та до інформації в зручній формі.

Реформування сфери публічних послуг у багатьох країнах призвело до зміни принципу з «громадськість як клієнт» (public as a client) на «громадянин як зацікавлена сторона» (citizen as a stakeholder). Аналізуючи тенденції формування системи надання і забезпечення якості публічних послуг, які відбуваються в Україні, вважаємо, що громадяни повною мірою ще не відчувають себе навіть клієнтами. Тому й органам, що надають адміністративні послуги, і громадянам необхідно разом пройти шлях до побудови відносин у форматі зацікавлених сторін.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Специфіка існування інституту публічних послуг в Україні характеризується розвитком механізму надання адміністративних послуг органами виконавчої влади на сучасному етапі через функціонування центрів з надання адміністративних послуг та підвищення якості останніх. В сучасних умовах цифровізації вітчизняної економіки актуальним є розвиток електронних адміністративних послуг, що визначає перспективи подальших наукових досліджень у даному напрямку.

#### Література

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI / Верховна рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 27.01.2020).
2. Інформація щодо центрів надання адміністративних послуг у регіонах України (станом на 01.01.2020). Адміністративні послуги / Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. URL: <http://www.me.gov.ua> (дата звернення: 30.01.2020).
3. Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики: Проект Європейського Союзу та Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй «Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг». URL: <https://www.ua.undp.org/> (дата звернення: 30.01.2020).

#### References

1. Pro administratyvni posluhy: zakon Ukrainy № 5203-VI vid 6 ver. 2012 (About Administrative Services: Law of Ukraine, no. 5203-VI, the 6th of September, 2012). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>. (accessed 27 January 2020).
2. Informatsiia shchodo tsentriv nadannia administratyvnykh posluh u rehionakh Ukrainy (stanom na 01.01.2020) [Information on administrative service centers in the regions of Ukraine (as of 01.01.2020)]. Available at: <http://www.me.gov.ua>. (accessed 30 January 2020).
3. Uchast' hromads'kosti u monitorynhu nadannya posluh orhanamy publichnoyi vlady: normatyvne rehulyuvannya ta isnuuyuchi praktyky [Public participation in the monitoring of service delivery by public authorities: regulation and practice]. EU/UNDP Project «Smart Practices for Oversight by Non-State Actors on Administrative Service Provision». Available at: <https://www.ua.undp.org/> (accessed 30 January 2020).

Стаття надійшла до редакції 10.02.2020

**Василенко Андрей Юрьевич**

*кандидат геологических наук, государственный эксперт  
Министерство образования и науки Украины*

**Vasylenko Andrii**

*Candidate of Sciences in Geology, State Expert  
Ministry of Education and Science of Ukraine*

ORCID: 0000-0001-9283-5117

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-2-5636

## ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ОТКРЫТОЙ НАУКИ В СТРАНАХ ЕС (ПРИМЕР ИРЛАНДИИ)

## THE ESTABLISHMENT OF THE STATE OPEN SCIENCE POLICY IN THE EU COUNTRIES (EXAMPLE OF IRELAND)

**Аннотация.** В статье рассмотрен процесс формирования новой современной государственной политики в сфере науки (политики открытой науки). Такая политика формируется, прежде всего, с целью улучшения научного сотрудничества между странами ЕС в пределах Европейского исследовательского пространства, а также для модернизации процесса проведения научных исследований в пределах отдельного государства.

На примере Ирландии проанализировано применение парадигмы открытой науки на государственном уровне. Целенаправленные изменения в Ирландии начались в 2010-х годах. Важным документом было Заявление о национальных принципах политики открытого доступа, которое стимулировало развитие открытого доступа к научным публикациям.

Показано результаты работы Национального форума открытых исследований, который объединил в себе политикмейкеров и основных стейкхолдеров. Основным результатом работы Национального форума стал и Национальные рамки перехода к среде открытых исследований – документ, который рассматривается как основополагающий для развития государственной политики открытой науки в Ирландии. Национальные рамки зафиксировали направления дальнейшего развития круг основных заинтересованных сторон политики открытой науки.

Национальными рамками предусмотрено создание Национального плана действий по открытой науке. Предполагается, что Национальный план будет включать конкретные цели, мероприятия и показатели для измерения прогресса на пути перехода к открытой науке.

В выводах к статье отмечается, что государственная политика открытой науки в Ирландии находится на финальной стадии ее первичного формирования после которой должен произойти переход к ее реализации. Кроме того, невзирая на существующие успехи Ирландии, констатируется определенное отставание Ирландии от ведущих стран ЕС в процессе формирования национальной политики открытой науки.

Рекомендуется учесть рассмотренный опыт Ирландии при формировании украинской политики открытой науки. Предполагается, что дальнейшие научные исследования могут касаться изучения аналогичного опыта и практик стран ЕС.

**Ключевые слова:** открытая наука, открытые исследовательские данные, Европейское исследовательское пространство, государственная политика в сфере науки.

**Summary.** The article discusses the process of forming a new modern public policy in the field of science (open science policy). Such a policy is formed primarily with the aim of improving scientific cooperation between EU countries within the European research area, as well as to modernize the process of conducting scientific research within a single state.

On the example of Ireland, the application of the open science paradigm at the state level is analyzed. Targeted changes in Ireland began in the 2010s. An important document was the Statement of National Principles for Open Access Policies, which stimulated the development of open access to scientific publications.

The results of the National Open Research Forum, which combines policymakers and key stakeholders, are shown. The main result of the work of the National Forum was the National Framework on the Transition to an Open Research Environment – a

document that is considered fundamental for the development of the public policy of open science in Ireland. The National framework has documented areas for further development of the range of key stakeholders in open science policy.

The National framework provides for the establishment of a National Action Plan for Open Science. It is anticipated that the National Action Plan will include specific goals, activities, and indicators to measure progress towards a transition to open science.

The conclusions of the article indicate that the public policy of open science in Ireland is at the final stage of its primary formation after which a transition to its implementation should take place. In addition, despite the existing successes of Ireland, it is noted that Ireland is lagging behind the leading EU countries in the process of forming a national open science policy.

It is recommended to take into account the Irish experience examined in shaping the Ukrainian open science policy. It is anticipated that further research may relate to the study of similar experiences and practices in EU countries.

**Key words:** open science, open research data, European research area, public open science policy.

**Постановка проблемы.** Научное сотрудничество стран-членов и стран с ассоциированным членством ЕС осуществляется в пределах Европейского исследовательского пространства. Для улучшения вышеупомянутого сотрудничества планируется применение политики открытой науки, однако реализация такой политики на международном уровне невозможна без ее реализации на уровне национальном. Проблемой является наличие отдельных характерных черт национальной политики открытой науки, что создает почву для будущих разногласий на международном уровне. Поэтому существует необходимость анализа действительных подходов для их дальнейшей систематизации и использования в процессе согласования политик на международном уровне.

**Анализ последних исследований и публикаций.** Исследования проблематики открытой науки и связанной с ней проблематики открытых данных стали достаточно популярными среди ученых. Украинскими учеными, занимающимися соответствующими научными исследованиями являются Карпенко А. В. и Рыженко А. В. [1], Копанева В. А. [2], Чмыр О. С. [4] и другие. Среди зарубежных исследователей следует отметить труд Бартлинга С. и Фрисике С. [3], где обобщаются более ранние результаты различных исследователей, а также Мюррея-Раста П. [6], где рассматривается вопрос открытости исследовательских данных.

**Формулировка целей статьи (постановка задачи).** Задачей статьи является рассмотрение примера формирования политики открытой науки на национальном уровне Ирландии с целью дальнейшего использования такого примера при формировании государственной политики открытой науки в Украине.

**Изложение основного материала.** Систематическое движение к открытой науке началось в Ирландии с 2010-х годов. 23 октября 2012 года был опубликован один из первых документов — Заявление о национальных принципах политики открытого доступа [10]. Данный документ имел декларативный характер, касался только отдельного звена открытой науки (а именно — открытого доступа к научным публикациям, которые были созданы за государственный счет) и был разработан Национальным руководящим комитетом по вопросам политики открытого доступа в Ирландии.

В 2017 году Национальный руководящий комитет по вопросам политики открытого доступа в Ирландии был преобразован в Национальный форум открытых исследований. Национальный форум включил в свой состав местных полиси-мейкеров (например, представителей департаментов соответствующих министерств Ирландии), и основных стейкхолдеров (например, представителей Национальной библиотеки Ирландии, Ирландского исследовательского совета и т.д.).

На протяжении 2018–2019 годов Национальный форум провел около десяти открытых консультаций относительно видения государственной политики открытой науки в Ирландии. Было определено, что ключевой целью перехода к открытой исследовательской среде является улучшение и оказание поддержки передовым исследованиям во всех научных областях.

Как результат своей работы, в июле 2019 Национальный форум представил основополагающий документ для формирования и реализации государственной политики открытой науки в Ирландии — Национальные рамки перехода к среде открытых исследований [7].

Положения Национальных рамок согласуются с развитием политики открытой науки, которая осуществляется Европейской Комиссией, в частности с Рекомендациями Комиссии по доступу и хранению научной информации [5], в которых государствам-членам ЕС предлагается устанавливать и реализовывать четкую политику в отношении исследовательских данных в соответствии с Национальными планами действий.

Направлениями дальнейшего развития были определены:

- обеспечение открытого доступа к научным публикациям;
- управление исследовательскими данными и применение к ним принципов FAIR;
- развитие инфраструктуры доступа и сохранения исследований;
- развитие соответствующих навыков;
- создание стимулов и вознаграждений за открытость.

Кроме того, Национальными рамками был установлен круг основных заинтересованных сторон, к которым были отнесены:

- исследователи;
- издатели;



- исследовательские библиотеки;
- исследовательские и e-инфраструктуры;
- полиси-мейкеры;
- гражданская наука как таковая и соответствующие общественные организации;
- высшие учебные заведения и другие учреждения, которые проводят исследования;
- научные общества и академии;
- организации, финансирующие исследования.

Заинтересованным сторонам было предложено одобрить Национальные рамки и приблизиться к дальнейшему планированию национальной политики открытой науки.

Национальные рамки были разработаны как первый шаг в процессе создания Национального плана действий по открытой науке, существование которого предусмотрено вышеупомянутыми Рекомендациями Европейской Комиссии [5].

Разработка Национального плана действий должна стать следующим этапом формирования государственной политики открытой науки в Ирландии. План будет включать конкретные цели, мероприятия и показатели для измерения прогресса на пути перехода к открытой науке, а также объем потенциальных расходов и распределение обязанностей. Предполагается, что Национальный план будет пересматриваться ежегодно.

При разработке Национального плана будет уделено особое внимание тем категориям заинтересованных сторон, для которых последствия перехода к открытой науке по состоянию на момент подготовки Национальных рамок есть наименее понятными. К таким категориям отнесены:

- исследователи художественных и гуманитарных наук;
- исследователи, которые только начинают свою научную карьеру;
- исследователи, которые не получают грантового финансирования;
- исследователи, финансируемые за счет государства, но не имеющие официальной институциональной принадлежности;

- небольшие, независимые, некоммерческие журналы и издатели (в частности ирландские журналы и издатели);
- научные сообщества (в частности ирландские научные сообщества);
- исследователи и граждане стран Глобального Юга;
- гражданские ученые.

Таким образом, Национальный план действий по открытой науке должен стать документом, в котором будут отражены пути фактической имплементации тех принципов и основ, которые зафиксированы в Национальных рамках перехода к среде открытых исследований. При этом, в национальном плане будут учтены интересы не только основных заинтересованных сторон, которые считают переход к открытой науке благом, но и тех сторон, последствия для которых пока остаются непредсказуемыми.

**Выводы из данного исследования и перспективы дальнейших исследований в данном направлении.** Учитывая то, что Национальными рамками перехода к среде открытых исследований предполагается создание Национального плана действий по открытой науке, можно сделать вывод, что государственная политика открытой науки в Ирландии находится на финальной стадии ее первичного формирования после которой должен произойти переход к ее реализации. В то же время можно констатировать определенное отставание Ирландии от ведущих стран ЕС, которые уже создали такие Национальные планы (например, Королевство Нидерландов [8] и Франция [9]).

Рассмотренный опыт Ирландии является полезным для Украины, поскольку формирование отечественной политики открытой науки находится лишь на начальном уровне.

Дальнейшие научные исследования могут касаться изучения аналогичного опыта и практик стран ЕС, а также реализации проекта Европейского облака открытой науки как важного инструмента обеспечения открытости в научной сфере.

#### Литература

1. Карпенко О. В. Цифрові трансформації та ефективне управління даними в Україні / О. В. Карпенко, О. В. Риженко // Вісн. НАДУ. Серія «Державне управління». 2018. № 4 (91). С. 157–162.
2. Копанева В. О. Бібліотека цифрової науки/В.О. Копанева // Вісник НАН України. 2018. № 4. С. 76–85.
3. Bartling, S., Friesike, S. Opening Science. The evolving guide on how the internet is changing research, collaboration and scholarly publishing. 2014, P. 339. URL: <https://www.springer.com/gp/book/9783319000251> (дата звернення: 10.01.2020 р.)
4. Chmyr O.S. Institutional provision of open access in Ukraine/O.S. Chmyr// Науковий вісник Дипломатичної академії України. Серія «Економічні науки». 2017. № 3(24). С. 126–133. URL: <https://scholar.google.com.ua/scholar?oi=bibs&cluster=18099046527610823734&btnI=1&hl=ru> (дата звернення: 10.01.2020 р.)
5. European Commission recommendation on on access to and preservation of scientific information. 2018. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0790&from=EN> (дата звернення: 19.01.2020 р.)
6. Murray-Rust, P. Open data in science/P. Murray-Rust // Serials Review. 2008. № 34(1). P. 52–64.

7. National Framework on the Transition to an Open Research Environment. 2019, P. 12. URL: [http://norf-ireland.net/wp-content/uploads/2019/07/NORF\\_Framework\\_10\\_July\\_2019-2.pdf](http://norf-ireland.net/wp-content/uploads/2019/07/NORF_Framework_10_July_2019-2.pdf) (дата звернення: 18.01.2020 р.)
8. National Plan for Open Science. MESRI/Delcom1, 2018. URL: [https://libereurope.eu/wp-content/uploads/2018/07/SO\\_A4\\_2018\\_05-EN\\_print.pdf](https://libereurope.eu/wp-content/uploads/2018/07/SO_A4_2018_05-EN_print.pdf) (дата звернення: 17.01.2020 р.)
9. National Plan Open Science. OCV, 2017. URL: [https://www.openscience.nl/files/openscience/2019-02/nationalplan\\_openscience\\_en.pdf](https://www.openscience.nl/files/openscience/2019-02/nationalplan_openscience_en.pdf) (дата звернення: 10.01.2020 р.)
10. National Principles for Open Access Policy Statement. 2012. URL: <https://www.lenus.ie/handle/10147/250255> (дата звернення: 10.01.2020 р.)

#### References

1. Karpenko, O. V., Ryzhenko, O. V. (2018). Digital transformation and good data governance in Ukraine // Bulletin of the NAPA, Series «Public Administration», 4 (91). 157–162.
2. Kopanieva, V. Library of digital science (2018) // Visnyk NAN Ukrainy, № 4. PP. 76–85.
3. Bartling, S., Friesike, S. Opening Science. The evolving guide on how the internet is changing research, collaboration and scholarly publishing. 2014, PP. 339. URL: <https://www.springer.com/gp/book/9783319000251> (Accessed 10.01.2020 p.)
4. Chmyr O. S. Institutional provision of open access in Ukraine (2017). Naukovyj visnyk Dyplomatychnoyi akademii Ukrainy. Seriya «Ekonomichni nauky», 3(24). PP. 126–133. available at: <https://scholar.google.com.ua/scholar?oi=bibs&cluster=18099046527610823734&btnI=1&hl=ru> (Accessed 10.01.2020 p.)
5. European Commission recommendation on on access to and preservation of scientific information. 2018. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0790&from=EN> (Accessed 19.01.2020 p.)
6. Murray-Rust, P. Open data in science/P. Murray-Rust // Serials Review. 2008. № 34(1). PP. 52–64.
7. National Framework on the Transition to an Open Research Environment. 2019, P. 12. URL: [http://norf-ireland.net/wp-content/uploads/2019/07/NORF\\_Framework\\_10\\_July\\_2019-2.pdf](http://norf-ireland.net/wp-content/uploads/2019/07/NORF_Framework_10_July_2019-2.pdf) (Accessed 18.01.2020 p.)
8. National Plan for Open Science. MESRI/Delcom1, 2018. URL: [https://libereurope.eu/wp-content/uploads/2018/07/SO\\_A4\\_2018\\_05-EN\\_print.pdf](https://libereurope.eu/wp-content/uploads/2018/07/SO_A4_2018_05-EN_print.pdf) (Accessed 17.01.2020 p.)
9. National Plan Open Science. OCV, 2017. URL: [https://www.openscience.nl/files/openscience/2019-02/nationalplan\\_openscience\\_en.pdf](https://www.openscience.nl/files/openscience/2019-02/nationalplan_openscience_en.pdf) (Accessed 10.01.2020 p.)
10. National Principles for Open Access Policy Statement. 2012. URL: <https://www.lenus.ie/handle/10147/250255> (Accessed 10.01.2020 p.)

Стаття надійшла до редакції 13.02.2020

**Іванов Микола Семенович**

*доктор політичних наук, професор,  
завідувач кафедри політичних наук  
Чорноморський національний університет імені Петра Могили*

**Иванов Николай Семенович**

*доктор политических наук, профессор,  
заведующий кафедрой политических наук  
Черноморский национальный университет имени Петра Могилы*

**Ivanov Mykola**

*Doctor of Political Sciences, Professor,  
Head of Political Sciences Department  
Petro Mohyla Black Sea National University*

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-2-5655

## УСВІДОМЛЕННЯ СУТНОСТІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ЯК УМОВА УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

## ОСОЗНАНИЯ СУЩНОСТИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА КАК УСЛОВИЕ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

## UNDERSTANDING THE ESSENCE OF CIVIL SOCIETY AS A CONDITION FOR IMPROVING A PUBLIC MANAGEMENT SYSTEM IN UKRAINE

**Анотація.** Сьогодні процес формування громадянського суспільства все більше виступає чинником глибокої модернізації всієї системи публічного управління в Україні. У статті розглянуті питання осмислення сутності самого явища громадянського суспільства. Звертається увага на важливість свідомої та адекватної участі широкого загалу громадян в процесі реалізації самодіяльного потенціалу суспільства. Відзначена необхідність подолання існуючих викривлень його тлумачення, що слід розглядати як важливу умову успішного вирішення широкого кола питань удосконалення системи публічного управління.

Охарактеризовано два основних підходи до розуміння поняття «громадянського суспільства». Обґрунтована необхідність запровадження в науковий дискурс розуміння громадянського суспільства як певного етапу еволюції соціуму.

Відзначено, що практика широкого використання тлумачення громадянського суспільства як діяльності певної суми самодіяльних недержавних утворень повинна передбачати досягнення певного балансу їхньої взаємодії з державними інституціями.

Звертається увага на взаємозв'язок існуючої тенденції до зростання ролі громадянського суспільства та процесу певного обмеження державного впливу на суспільне життя в Україні.

Запропоновані підходи до розуміння поняття «громадянське суспільство» дозволяють адекватно сприймати процес трансформації соціальних інститутів та необхідності досягнення нового балансу взаємодії органів публічного управління.

Підкреслено помилковість відокремлення, в наукових матеріалах та положеннях офіційних документів, від громадянського суспільства місцевих органів самоврядування та бізнесу. Вказується на необхідність розгляду недержавних бізнесових структур та органів місцевого самоврядування як важливих елементів суспільства громадянського рівня.

Робиться висновок про те, що запропоновані тлумачення поняття «громадянського суспільства» будуть сприяти більш глибокому його розумінню та безперешкодному просуванню по шляху його розбудови в Україні.

**Ключові слова:** публічне управління, громадянське суспільство, самоврядування, самоорганізація

**Анотация.** Сегодня процесс формирования гражданского общества все больше выступает фактором глубокой модернизации всей системы публичного управления в Украине. В статье рассмотрены вопросы осмысления сущности самого явления гражданского общества. Обращается внимание на важность сознательного и адекватного участия широкой общественности в процессе реализации самодеятельного потенциала общества. Отмечена необходимость преодоления существующих искажений его толкования, которую следует рассматривать как важное условие успешного решения широкого круга вопросов совершенствования системы публичного управления.

Охарактеризованы два основных подхода к пониманию понятия «гражданского общества». Обоснована необходимость введения в научный дискурс понимание гражданского общества как определенного этапа эволюции социума.

Отмечено, что практика широкого использования толкования гражданского общества как деятельности определенной суммы самодеятельных негосударственных образований должно предусматривать достижения определенного баланса их взаимодействия с государственными институтами.

Обращается внимание на взаимосвязь существующей тенденции к росту роли гражданского общества и процесса определенного ограничения государственного влияния на общественную жизнь в Украине.

Предложенные подходы к пониманию понятия «гражданское общество» позволяют адекватно воспринимать процесс трансформации социальных институтов и необходимости достижения нового баланса взаимодействия органов публичного управления.

Подчеркнуто ошибочность отделения, в научных материалах и положениях официальных документов, от гражданского общества местных органов самоуправления и бизнеса. Указывается на необходимость рассмотрения негосударственных бизнес-структур и органов местного самоуправления как важных элементов общества гражданского уровня.

Делается вывод о том, что предложенные толкование понятия «гражданского общества» будут способствовать более глубокому пониманию и беспрепятственному продвижению по пути его развития в Украине.

**Ключевые слова:** публичное управление, гражданское общество, самоуправление, самоорганизация

**Summary.** Nowadays the process of civil society formation is much more often considered as a factor of deep modernization of the entire public administration system in Ukraine. The article deals with the issues of understanding the essence of the phenomenon of civil society. The author draws attention to the importance of conscious and adequate participation of the wide public in the process of realizing the amateur potential of society. The necessity of overcoming the existing distorted interpretation is noted and according to the author it should be considered as an important condition for solving a wide range of issues of public administration system improvement.

The author presents two main approaches of «civil society concept» understanding. The necessity of introducing the understanding of civil society as a specific stage of society evolution into the scientific discourse is substantiated.

It is noted that the practice of widespread use of the interpretation of civil society as an activity of a certain amount of amateur non-state entities should reckon for a certain balance achievement in their interaction with state institutions.

The article points out the correlation between the current trend towards the growing role of civil society and the process of a certain limitation of state influence on public life in Ukraine.

The approaches of understanding the concept of «civil society» proposed in the article, allow us to perceive adequately the process of social institutions transformation and the need to achieve a new balance of interaction between public authorities.

The author emphasizes the fallacy to consider local governments and businesses separately from civil society, as it is stated in scientific materials and some official documents. He also mentions that it is essentially necessary to consider non-state business structures and local authorities as important elements of civil society.

It is summarized that the proposed interpretation of the concept of «civil society» in the article will contribute to a deeper understanding and unhindered progress along the path of its development in Ukraine.

**Key words:** public administration, civil society, self-government, self-organization.

**Постановка проблеми.** Сучасний стан і розвиток Українського суспільства демонструють надзвичайну важливість вирішення багатьох проблем розбудови і зміцнення громадської ініціативи, як потужного чинника зміцнення його демократичних, правових та ринкових основ. На цьому шляху вагоме значення мають питання формування відповідної суспільної свідомості, яка виступає базовим чинником результативного просування у визначеному напрямку. Нажаль, відповідна констатація сьогодні не в повній мірі усвідомлена більшістю суспільства. Але первинність цієї складової не може бути ігнорованою відповідними публічними центрами,

діяльність яких пов'язана з стимулюванням громадських самодіяльних ініціатив.

Ці питання актуалізуються наявністю чисельних проблем на шляху розбудови громадянського суспільства в Україні. Серед них, ключове місце належить питанням усвідомлення, на сучасному етапі, найбільш активною частиною соціуму, сутності громадянського суспільства як чинника удосконалення системи публічного управління в Україні

Дана констатація виступає певним ґрунтом чергового звернення до принципово важливих тлумачень сутності явища «громадянське суспільство», що, в свою чергу, забезпечує утвердженню в свідомості



суспільства адекватного розуміння змісту процесу долучення широкого кола громадян до управління загальними справами. Дослідження наявної практики розбудови громадянського суспільства, дозволяє нам коригувати координати обраних напрямків задля оптимізації зусиль всіх інститутів долучених до цього процесу.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Значна частина зробленого, як в теорії, так і на практиці, знайшла своє відображення в чисельних оприлюднених матеріалах.

В першу чергу, слід відзначити розроблену і прийняту у відповідності до Указу Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016 «Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки».

Також, слід відзначити значну увагу до питань осмислення різних сторін розбудови громадянського суспільства вітчизняних дослідників. Серед них дослідження М. Бойчука [2], О. Євтушенко [3], Г. Зеленько [4], А. Карася [5] та ін.

Також, до вивчення проблем розвитку громадянського суспільства в Україні долучені декілька наукових колективів. Серед них, Український незалежний центр політичних досліджень під керівництвом М. Лациби [7], Інститут філософії ім. Г. Сковороди НАН України, Українське феноменологічне товариство та Інститут ліберального суспільства [1]. Значна частина досліджень в Україні здійснюється за підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

В той же час, не дивлячись на результативну роботу вітчизняних і зарубіжних науковців по вивченню багатьох сторін становлення громадянського суспільства, сьогодні зберігається необхідність як подальшої теоретичної розробки його проблем, так і оптимізації практичних дій спрямованих на підтримку самодіяльних ініціатив широкого загалу.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою даної статті є виявлення адекватного і несуперечливого тлумачення поняття «громадянського суспільства» задля більш глибокого розуміння можливих шляхів удосконалення системи публічного управління в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз багатьох публікацій дозволяє стверджувати, що на сьогодні в теорії публічного управління не склалося чіткого розуміння феномену «громадянського суспільства». Це можна побачити на прикладі згаданої вище «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки». В даному документі наявні певні суперечності в розумінні сутності громадянського суспільства. Зокрема, в ньому стверджується, що затвердження стратегії зумовлено необхідністю створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування [6].

Автори цього твердження мають дещо викривлене розуміння сутності громадянського суспільства. В даному випадку, це знаходить свій вираз у відокремленні місцевого самоврядування від громадянського суспільства. Подібна ситуація примушує нас звернути увагу на важливість більш глибоко усвідомлення сутності громадянського суспільства.

Перш за все, слід підкреслити, що спираючись на аналіз наукової літератури, щодо розуміння категорії «громадянське суспільство», слід запропонувати два можливих та принципово відмінних його бачення.

Перший підхід пов'язаний з розумінням громадянського суспільства, як певної стадії або етапу розвитку суспільства як цивілізованої спільноти.

Уважний погляд в минуле дозволяє нам побачити, що найбільш рання доба становлення людської спільноти в історичній науці розуміється як етап «первісного суспільства». Його характерною рисою є відсутність в суспільстві інституту держави та відповідних органів управління. У зв'язку з цим, ми можемо його визначити як «додержавне суспільство».

Якісно новим етапом людської історії стає період виникнення інституту держави і перетворення його на ключову домінуючу організацію управління взаємовідносинами індивідів та їх груп. Саме це створює ґрунт для розуміння цього періоду в історії людства як етап «державного суспільства». Але ще на ранньому етапі «державного суспільства», можна спостерігати, відмінний від державного вектору, напрям еволюції суспільства, який пов'язаний з розвитком самоврядного потенціалу соціуму. Історично ми можемо спостерігати процес зростання організуючої та управлінської ролі різноманітних самоврядних ініціатив і асоціацій. З часом відбувається процес їх легалізації та інституціоналізації, який завершує етап монопольного домінування держави в управлінні суспільним процесом.

Таким чином, наступний етапом розвитку людської спільноти слід визначити саме як «громадянське суспільство». Для нього найбільш характерним є трансформація держави з «силового інституту» в «сервісну службу». В такому суспільстві, ключові позиції займають самодіяльні громадські організації. Вони виявляють здатність до самоорганізації та контролю і підпорядкуванню державних інституцій, отримують у власні руки важелі публічного управління. Наведена періодизація дозволяє нам запропонувати авторське розуміння поняття «громадянського суспільства», як певної стадії розвитку людської спільноти.

Разом з тим, слід відзначити, що в переважній більшості публікацій існує відмінне, від вище зазначеного, розуміння поняття «громадянське суспільство». По суті, мова йде про структурно-функціональний підхід до тлумачення поняття «громадянського суспільства».

Для даного підходу головним є розуміння громадянського суспільства як певної сфери взаємоді-

носин, які існують на самодіяльному ґрунті. Вони є відображенням приватних і групових відносин, які реалізуються без участі держави. Недержавна природа такого роду взаємовідносин є визначальною ознакою для їх кваліфікації. Таке розуміння громадянського суспільства є характерним для більшості існуючих інтерпретацій. Дивлячись на суспільство під таким кутом зору, як правило, в зміст поняття «громадянське суспільство» вкладається діяльність певної суми самодіяльних недержавних утворень у вигляді рухів, об'єднань, громадських організацій та інших формувань.

Важливо відзначити, що вказані підходи мають принципову відмінність. Вона полягає в тому, що в другому випадку поняттям «громадянське суспільство» охоплюється не все суспільство, а лише його визначена частина. При такому розумінні поняття «громадянське суспільство», важливо підкреслити наявну можливість використання логіки його протиставлення державі. В сучасній практиці це відбувається доволі часто, що вказує на доцільність концентрації уваги на забезпеченні певного балансу їхньої взаємодії.

Вище зазначені тенденції до зростання ролі громадянського суспільства, вказують на процес певного обмеження державного впливу на суспільне життя в Україні. Історично цей процес накладається на зусилля української нації по розбудові незалежної, суверенної, демократичної, соціальної, правової держави. В даному контексті, твердження про необхідність певного обмеження і підпорядкування державних інституцій можуть сприйматися з недовірою. Але, вагомим аргументом на підтримку природної еволюції інституту держави виступає практика співпраці сучасних громадських ініціатив з державними структурами, яка продемонструвала можливість підвищення їх дієздатності у взаємодії.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Сучасна держава залишається головною ознакою цивілізованості суспільства, гарантом прав і свобод власних громадян. Але природний процес еволюції суспільства змінює її роль. У держави все меншим стає її реакційний ресурс, при цьому, вона накопичує потенціал законослухняного арбітра та вправної сервісної служби.

Запропоноване бачення поняття «громадянське суспільство» дозволяє адекватно подивитися на процес трансформації соціальних інститутів та на їх місце в розбудові суспільства нового балансу взаємодії держави та органів самоврядування.

Держава об'єктивно зацікавлена в підтримці стабільності безпеки і злагоди в суспільстві. Саме це спонукає її до кроків по сприянню розвитку самоврядних та інших громадських ініціатив. Їх розвиток забезпечує, якомога скоріше, досягнення українською спільнотою етапу розбудови громадянського суспільства не тільки як розвинутої мережі самодіяльних формувань, а як сучасного соціуму, який має високі показники рівня здатності громадян до самоорганізації.

Також, слід підкреслити помилковість відокремлення від громадянського суспільства місцевих органів самоврядування та бізнесу. Це можна прослідкувати в наукових матеріалах та положеннях офіційних документів. Саме бізнесові структури та органи місцевого самоврядування займають передню лінію на шляху просування суспільства до набуття рівня громадянського. Усвідомлення цього забезпечить, як керівниками публічних органів управління, так і громадянам можливість діяти раціонально, у відповідності до власних інтересів, узгоджуючи їх з інтересами всього суспільства.

#### Література

1. Білий О., Богачов А., Вішке М., Голубович І., Довгополова О., Єрмоленко А. Громадянське суспільство в Україні за доби глобалізації: ціннісно-нормативне та інституційне забезпечення його розбудови / Міжнародний фонд «Відродження»; Інститут ліберального суспільства; Інститут філософії ім. Григорія Сковороди НАН України; Українське феноменологічне товариство / А. Єрмоленко (відп. ред.). К., 2007. 317 с.
2. Бойчук М. А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії. — К.: Атлант ЮЕмСІ, 2007. 207 с.
3. Євтушенко О. Місцеве самоврядування — інститут громадянського суспільства та демократичної політичної системи / О. Євтушенко // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку: Зб. наук. пр. Львів, 2008. Вип. 21 С. 66–70.
4. Зеленько Г. І. Політична матриця громадянського суспільства: досвід країн Вишеградської групи та України. К.: Знання, 2007. 336 с.
5. Карась А. Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях та некласичних інтерпретаціях: монографія. К., Львів, 2003.
6. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки // Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016> (Accessed 30 January 2020).
7. Як організувати державну політику сприяння розвитку громадянського суспільства / [М. В. Лациба, О. С. Хмара, А. О. Красносільська [та ін.]; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. К.: [Агентство «Україна»], 2011. 224 с.

#### References

1. Bilyj O., Boghachov A., Vishke M., Gholubovych I., Dovghopolova O., Jermolenko A. Ghromadjansjke suspiljstvo v Ukrajinі za doby ghlobalizaciji: cinnisno-normatyvne ta instytucijne zabezpechennja jogho rozbudovy / Miznarodnyj fond «Vidrodzhennja»; Instytut liberaljnogho suspiljstva; Instytut filosofiji im. Ghryghorija Skovorody NAN Ukrajinj; Ukrajinjsjke fenomenologhichne tovarystvo / A. Jermolenko (vidp.red.). K.: 2007. 317 s.
2. Bojchuk M. A. Vlada i ghromadjansjke suspiljstvo: mekhanizmy vzajemodiji. — K.: Atlant JuEmSI, 2007. 207 s.
3. Jevtushenko O. Misceve samovrjaduvannja — instytut ghromadjansjkogho suspiljstva ta demokratychnoji politychnoji systemy / O. Jevtushenko // Ukrajinjsjka nacionaljna ideja: realiji ta perspektyvy rozvytku: Zb. nauk. pr. Ljviv, 2008. Vyp. 21 S. 66–70.
4. Zelenjko Gh. I. Politychna matrycja ghromadjansjkogho suspiljstva: dosvid krajin Vysheghradsjkoji ghrupy ta Ukrajinj. K.: Znannja, 2007. 336 s.
5. Karasj A. Filosofija ghromadjansjkogho suspiljstva v klasychnykh teorijakh ta neklasychnykh interpretacijakh: monoghrafija. K., Ljviv, 2003.
6. Nacionaljna strateghija spryjannja rozvytku ghromadjansjkogho suspiljstva v Ukrajinі na 2016–2020 roky/ Ukaz Prezydenta Ukrajinj vid 26.02.2016 # 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016> (Accessed 30 January 2020).
7. Jak orghanizuvaty derzhavnu polityku spryjannja rozvytku ghromadjansjkogho suspiljstva / [M. V. Lacyba, O. S. Khmara, A. O. Krasnosiljsjka [ta in.]; Ukr. nezalezh. centr polit. doslidzh. K.: 2011. 224 s.

Стаття надійшла до редакції 20.02.2020

УДК 658.114.45

**Каюкін Василь Олексійович**

*аспірант кафедри публічного управління та адміністрування  
Київського національного торговельно-економічного університету*

**Каюкин Василий Алексеевич**

*аспірант кафедры публичного управления и администрирования  
Киевского национального торгово-экономического университета*

**Kayukin Vasil**

*Graduate Student of the Departments of Public Control and Administration  
Kyiv National University of Trade and Economics*

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-2-5667

## **РИНОК ЗАЛІЗНИЧНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ ІНТЕГРАЦІЇ В ТРАНС'ЄВРОПЕЙСКУ ТРАНСПОРТНУ МЕРЕЖУ**

## **РЫНОК ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫХ ПЕРЕВОЗОК В УКРАИНЕ: ОСОБЕННОСТИ ИНТЕГРАЦИИ В ТРАНСЪЕВРОПЕЙСКУЮ ТРАНСПОРТНУЮ СЕТЬ**

## **THE RAILWAY TRANSPORTATION MARKET IN UKRAINE: FEATURES OF INTEGRATION INTO TRANS-EUROPEAN TRANSPORT NETWORK**

**Анотація.** У науковій статті розглядається поступове становлення та створення транс'європейської транспортної мережі TEN-T (Trans-European Transport Network) беручи початок з запропонованого проекту у 90-ті роки і до сьогоднішнього дня щодо глобальної концепції створення єдиної транспортної мережі ЄС. Відображено структуру TEN-T, яка містить дев'ять мультимодальних коридорів, функції яких є поєднання транспортних мереж 28 країн – членів ЄС та в структурі мають автодороги, залізниці та залізничні термінали, внутрішні водні шляхи, аеропорти (для пасажирських перевезень). В статті зазначені два коридори, які мають вихід на кордон України: Рейн-дунайський (Rhine-Danube) та Середземноморський (Mediterranean) коридори. Було проведено аналіз нормативно-правових засад сучасної транспортної політики ЄС щодо залізничних перевезень, де окрема увага приділена документам, які регулюють діяльність та розвиток TEN-T на ринку залізничних перевезень. Виходячи з аналізу нормативно-правових актів, виявлено можливість зробити висновок про те, що їх функція як регулятора перш за все спрямована на вирішення питань організаційного регулювання, яке зосереджено на визначення першочергових та пріоритетних напрямів для підвищення рівня ефективності інфраструктурних проектів TEN-T щодо залізничної мережі. Також у статті відображаються головні інфраструктурні принципи та вимоги до компонентів, пріоритетні інфраструктурні проекти, оптимізація для безперебійної роботи, процеси їх визначення та реалізації на ринку залізничних перевезень для подальшого реагування з боку держави та профільного міністерства. Окреслені особливості введення проектів до інфраструктури залізниць щодо виконання вимог Директив ЄС № 2008/57 від 17 червня 2008 про функціональну сумісність залізничної системи в ЄС та № 2012/34 від 21 листопада 2012р. про створення єдиної європейської залізничної зони.

**Ключові слова:** транс'європейська транспортна мережа; ринок залізничних перевезень України; інтеграція української залізничної мережі в європейську.

**Аннотация.** В научной статье рассматривается постепенное становление и создание трансъевропейской транспортной сети TEN-T (Trans-European Transport Network) которая берет начало из предложенного проекта в 90-е годы и до сегодняшнего дня по глобальной концепции создания единой транспортной сети ЕС. Отображена структура TEN-T, которая содержит девять мультимодальных коридоров, функции которых является сочетание транспортных сетей 28 стран – членов ЕС и в структуре имеют автодороги, железные дороги и железнодорожные терминалы, внутренние водные пути,



аеропорти (для пасажирських перевезок). В статті указаны два коридора, которые имеют выход на границу Украины: Рейн-дунайский (Rhine-Danube) и Средиземноморский (Mediterranean) коридоры. Был проведен анализ нормативно-правовых основ современной транспортной политики ЕС по железнодорожным перевозкам, где особое внимание уделено документам, которые регулируют деятельность и развитие TEN-T на рынке железнодорожных перевозок. Исходя из анализа нормативно-правовых актов, выявлено сделать вывод о том, что их функция как регулятора прежде всего направлена на решение вопросов организационного регулирования, которое сосредоточено на определение первоочередных и приоритетных заданий для повышения уровня эффективности инфраструктурных проектов TEN-T по железнодорожной сети. Также в статье отражаются главные инфраструктурные принципы и требования к компонентам, приоритетные инфраструктурные проекты, оптимизации для бесперебойной работы, процессы их определения и реализации на рынке железнодорожных перевозок для дальнейшего реагирования со стороны государства и профильного министерства. Указаны особенности введения проектов в инфраструктуру железных дорог по выполнению требований Директивы ЕС № 2008/57 от 17 июня 2008 о функциональной совместимости железнодорожной системы в ЕС и № 2012/34 от 21 ноября 2012 г. о создании единой европейской железнодорожной зоны.

**Ключевые слова:** трансъевропейская транспортная сеть; рынок железнодорожных перевозок Украины; интеграция украинской железнодорожной сети в европейскую.

**Summary.** The scientific article examines the gradual emergence and creation of the Trans-European Transport Network (TEN-T), starting with the proposed project in the 1990s and up to the present day on the global concept of creating a single EU transport network. The TEN-T structure shows nine multimodal corridors that function as a combination of the transport networks of the 28 EU Member States and which consist of highways, railways and rail terminals, inland waterways, airports (for passenger traffic). The article identifies two corridors that have access to the Ukrainian border: the Rhine-Danube and the Mediterranean corridors. An analysis was made of the legal framework of the EU's current transport policy on rail transport, where particular attention was paid to documents regulating the activity and development of TEN-T in the rail transport market. Based on the analysis of legal acts, it is possible to conclude that their function as a regulator is primarily aimed at addressing organizational regulation, which focuses on identifying priority and priority areas for improving the efficiency of TEN-T infrastructure projects on the rail network. The article also reflects the main infrastructure principles and requirements for components, priority infrastructure projects, optimization for uninterrupted operation, processes for their definition and implementation in the rail transportation market for further response by the state and the relevant ministry. The features of the introduction of projects in the railway infrastructure regarding the fulfillment of the requirements of EU Directives № 2008/57 of 17 June 2008 on the interoperability of the railway system in the EU and № 2012/34 of 21 November 2012 are outlined. on the creation of a single European railway area.

**Key words:** trans-European transport network; railway market of Ukraine; integration of the Ukrainian railway network into the European.

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Аналіз механізмів державного регулювання має вагомe значення в оптимальній структурі управління ринком залізничних перевезень України. Тому питання інтеграції України до європейської транспортної мережі є одним із основних пріоритетів роботи держави та профільного міністерства щодо інституціональної та технологічної модернізації транспортної інфраструктури.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** У процесі дослідження використані наукові праці наступних вчених, зокрема Михайличенко К. М. [10], Антощишиної Н. І. [11], Захарової О. В. [12], Дашкуєва М. А. [13], Устенка М. О. [14] та інших.

**Формулювання цілей статі.** Визначення нормативно-правових аспектів України для державного стимулювання щодо інтеграції інфраструктури залізниць у транспортну мережу ЄС.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Спільна політика інфраструктури загалом бере свій початок у 90-ті роки ХХ століття. Головною метою було створення низки інфраструктурних проектів, для сприяння функціонування внутрішнього ринку ЄС

за допомогою створення ефективної транспортної мережі. Результатом стало підписання 12-ти країнами-членами ЄС Маастрихтської угоди. 23 червня 1996 р. визначені перші «Правила спільноти» затверджені Рішенням № 1692/96 ЄС [1] для розробки транс'європейської мережі у транспортному секторі (TEN-T). Вище пом'януті правила стали основою для подальших проектів, які пов'язали між собою національні мережі всіх видів транспорту. Згодом у декілька етапів до цих правил вносилися зміни (1995–1999, 2000–2006 та 2007–2013 рр.), відповідно до того, як еволюціонувало ставлення до навколишнього середовища, розвивалися ІТ-технології та змінювався склад ЄС унаслідок географічного розширення. На початку створення, основним завданням TEN-T була політика стимулювання економічного розвитку та конкурентоспроможності в ЄС за допомогою ефективних мультимодальних високошвидкісних маршрутів та безбар'єрного транзиту вантажів територією країн — членів проекту та країн-сусідів. Таким чином, TEN-T уособлює собою частину Лісабонської стратегії з підвищення конкурентоспроможності та зайнятості.

Однак, експерти виявили низку причин неефективності TEN-T. Методом вирішення стало визначення європейських координаторів [2], а для реалізації програми TEN-T у 2006 р. було створення Виконавчого агентства транс'європейської транспортної мережі при Єврокомісії (Trans-European Transport Network Executive Agency (TEN-T EA)). Враховуючи зміни, оптимізацію та трансформації, які відбулися в роботі програми TEN-T, його наступником стало створене 1 січня 2014 р. Виконавче агентство з інновацій та мереж (Innovation and Networks Executive Agency (INEA)) для підвищення ефективного технічного управління [3].

Результатом стало визначення Європейським Союзом нового шляху до реалізації транспортної політики на період до 2030 року, який окреслювався у Білій книзі ЄС. Зокрема, увага акцентована на створенні стратегічної мережі мультимодальних коридорів, які повинні безбар'єрно поєднувати Схід і Захід, Північ та Південь, центр із «географічною» периферією, а не на окремі проекти. Підсумком стало будівництво дев'яти мультимодальних коридорів, за рахунок яких Єврокомісія планувала усунути «вузькі місця» між транспортними мережами країн — членів ЄС, які й досі створюють бар'єри для функціонування внутрішнього ринку та вільного переміщення вантажів і пасажирів у межах ЄС, зокрема, залізничним транспортом.

У 2017 р. Європейська Комісія оголосила рішення о географічній розширенні TEN-T на країни Східної Європи та можливість включення в мережу країн — членів Східного партнерства, в тому числі й Україну [4].

Слід зазначити, що головною ціллю TEN-T є об'єднання континенту як із заходу на схід, так і з півночі на південь, інакше кажучи, удосконалити транспортне сполучення як в регіоні Східного партнерства, так і між регіоном Східного партнерства та ЄС, який має потенціал для підтримки економічного зростання і створення робочих місць. Також, потенціальним рішенням було підкреслення та виявлення важливості безпеки дорожнього руху, цифрових рішень в нових проектах і приведення стандартів проектування у відповідність до стандартів ЄС.

Основою TEN-T є дев'ять мультимодальних коридорів, які поєднують транспортні мережі 28 країн — членів ЄС та включають залізниці, термінали, автодороги, внутрішні водні шляхи, річкові та морські порти, аеропорти. Однак, в даній статті розглянемо два коридори, які мають вихід на кордон України [5]:

1. Рейн-дунайський (Rhine-Danube) коридор. Магістральний коридор з центральним місцем в Дунайській транспортній водній магістралі. Маршрут мультимодального коридору з'єднує центральні райони навколо Страсбурга і Франкфурта і далі пролягає через південну частину Німеччини до Відня, Братислави, Будапешту і до Чорного моря.

В районі Мюнхена цей коридор має відгалуження в напрямку Праги, Жиліни, Кошице та фінішує на кордоні з Україною;

2. Середземноморський (Mediterranean) коридор. Мультимодальний коридор з'єднує Піренейський півострів з угорсько-українським кордоном. Його маршрут пролягає уздовж середземноморських берегів Іспанії і Франції, потім перетинає Альпи на схід через Північну Італію, прямуючи повз територію Словенії та Хорватії в напрямку Угорщини. Переважна частина коридору складається з автомобільних і залізничних шляхів, окрім річки По і деяких інших каналів в Північній Італії.

24 листопада 2017 року відбувся Брюссельський Саміт Східного Партнерства ЄС і країнами-партнерами і як результат — узгодження орієнтовних карт, що визначали поширення Транс'європейської транспортної мережі Європейського Союзу на території країн Східного партнерства в якості основи транспортної взаємозв'язку і визначення загальних інфраструктурних пріоритетів. Головною метою саміту було підписання Меморандума про подальші плани роботи між державами. Також слід зазначити, що Україна також була включена до індикативних карт Європейської транспортної мережі TEN-T.

Для вільного пересування у межах ЄС вантажними та пасажирськими потоками потребувала злагодженої роботи всіх ключових елементів базової мережі. Базова мережа підтримуватиметься комплексною системою маршрутів, які будуть завантажуватись в базову мережу на регіональному та національному рівнях. Головною кінцевою метою розбудови цієї транспортної мережі стане її доступність для людей та підприємств із визначеними часовими рамками не більше 30 хвилин, що рівною мірою підвищить конкурентоспроможність усіх країн-учасників за рахунок всебічної доступності до TEN-T [6].

Нормативно-правові документи, що регулюють питання розвитку TEN-T для залізничного транспорту наведені в наступних директивах:

1. Директива ЄС № 2008/57 від 17 червня 2008 року про функціональну сумісність залізничної системи в ЄС. Дана директива встановлює необхідні умови для проектування, будівництва, введення в експлуатацію та обслуговування транс'європейської залізничної мережі;

2. Директива ЄС № 2012/34 від 21 листопада 2012 року про створення єдиної європейської залізничної зони. Дана директива встановлює правила, що застосовуються до управління залізничної інфраструктури та окреслює принципи та процедури встановлення і стягнення зборів за користування залізничною інфраструктурою.

Важливим фактором залишається те, що окрім документів, які безпосередньо стосуються розвитку TEN-T та регулюють її діяльність, необхідно

враховувати деякі міжнародні документи ЄС, які прямо стосуються інтеграції української транспортної системи у європейську через імплементацію європейського законодавства. Як приклад, до таких документів слід віднести Директиву Ради Європи № 92/106 про встановлення спільних правил для окремих типів комбінованого транспортування товарів між державами — членами ЄС. За графіком імплементації положення цієї директиви повинні бути впроваджені упродовж восьми років з дати набрання цією Угодою чинності — тобто до 2023 р.

Визначення проектів та вимог регулюються Регламентом (ЄС) № 1315/2013 Європейського Парламенту і Ради від 11 грудня 2013 р. про керівні принципи союзу для розвитку транс'європейської транспортної мережі.

Щодо вимог до інфраструктури залізниць:

- врахування положення Директиви ЄС № 2008/57, щодо встановлення правил управління залізничним комплексом та виділення принципів та процедур становлення і стягнення зборів за користування залізничною інфраструктурою;
- врахування положення Директиви ЄС № 2012/34, щодо встановлення правил, які застосовуються до управління залізничною інфраструктурою, транспортом та підприємствами; визначення критерій видачі, оновлення або зміни ліцензій державою-членом, призначених для залізничних підприємств, окреслення принципів процедури встановлення і стягнення зборів за користування залізничною інфраструктурою і розподілу пропускнуої здатності залізничної інфраструктури;
- вантажні термінали повинні бути з'єднані з дорожньою інфраструктурою або з інфраструктурою внутрішніх водних шляхів TEN-T;
- у випадку ізольованих мереж необхідне оснащення системою ERTMS [7] (The European Railway Traffic Management System — Європейською системою управління залізничним рухом). ERTMS націлена на заміну різних національних систем управління потягом і системами управління Європи, що включає два основні компоненти: Європейську систему контролю потягів (ETCS), що представляє автоматичну систему захисту потягів (automatic train protection system (ATP) для заміни існуючих національних ATP-систем та радіосистему для передачі голосу та даних між колією та потягом (GSM-R), засновану на стандартних GSM, використовуючи частоти, спеціально призначені для застосування залізничного транспорту з певними специфічними та розширеними функціями.

Наразі Україна підпадає під європейську політику добросусідства (ENP [8]), утім Пакет підтримки України (Support package for Ukraine [9]) не передбачає фінансової підтримки розвитку залізничної інфраструктури.

Відсутність значних інвестиційних ресурсів ускладнює модернізація залізничної інфраструктури України. Через це необхідно вже зараз починати використовувати фінансові інструменти ЄС для розбудови залізничної мережі країн-сусідів.

Для досягнення інтеграції України до міжнародної транспортної мережі та реалізації відповідних завдань на ринку залізничних перевезень державне регулювання ринку вимагає певних дій, запровадженню певних засобів впливу, що досягаються за допомогою використання державних механізмів, які можна згрупувати таким чином: організаційно-правові механізми та механізми економічного забезпечення.

**Висновки з даного дослідження.** Виконані дослідження дозволяють зробити такі висновки. Шляхи реалізації транспортної, зокрема залізничної, інфраструктурної мережі, є втілення транспортних проектів, які наразі є однією із важливих задач для розвитку та створення транс'європейської транспортної мережі (TEN-T) ЄС.

Пріоритетними діями Уряду та профільного міністерства до 2030 року є інтеграція України до міжнародної транспортної мережі для розвитку залізничного комплексу шляхом реалізації інфраструктурних проектів залізничного транспорту потрібне виділення фінансових ресурсів ЄС в рамках транспортної панелі ініціативи ЄС «Східне партнерство». Очікується, що інтеграція української транспортної системи у європейську буде довготривалою, зважаючи на строки імплементації законодавства ЄС, з урахуванням інституціональної та технологічної модернізації залізничної інфраструктури.

Однак, можливість приєднання української транспортної та залізничної мережі до TEN-T наразі залишається в майбутньому. Україна наразі залишається для транзитних перевізників не рентабельною, незважаючи на перспективи для розвитку транспортної інфраструктури та ринку залізничних перевезень. В сусідніх країнах більш розвинута та якісна транспортна інфраструктура і транзитні потоки ідуть через них.

Для вирішення та подальшого розвитку транспортної інфраструктури та залізничного комплексу потрібне максимальне сприяння та долучення держави.



### Література

1. Офіційний сайт Access to European Union law. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996D1692:EN:HTML>
2. This-is-TEN-T. Journal of Nordregio. 2008. № 2. URL: <http://www.nordregio.se/en/Metameny/About-Nordregio/Journal-of-Nordregio/2008/Journal-of-Nordregio-no-2-2008/This-is-TEN-T/>
3. Офіційний сайт Enterprise Europe Network. URL: <http://ec.europa.eu/inea/>
4. Офіційний сайт Armenpress news agency. URL: <https://armenpress.am/eng/news/886549/armenia%E2%80%99s-fm-attend-eastern-partnership-and-visegrad-four-foreign-ministers%E2%80%99-meeting.html>
5. Infrastructure — TEN-T — Connecting Europe — Corridors. URL: [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/corridors\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/corridors_en).
6. Infrastructure — TEN-T — Connecting Europe. Maps. URL: [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/maps\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/maps_en)
7. ERTMS has two basic components. URL: [http://www.ertms.net/?page\\_id=40](http://www.ertms.net/?page_id=40)
8. European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations. Ukraine / офіційний сайт Enterprise Europe Network. URL: [https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/neighbourhood/countries/ukraine\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/neighbourhood/countries/ukraine_en)
9. Support package for Ukraine / офіційний сайт Enterprise Europe Network. URL: [http://ec.europa.eu/archives/commission2010-2014/president/news/archives/2014/03/pdf/20140306-ukraine-package\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/commission2010-2014/president/news/archives/2014/03/pdf/20140306-ukraine-package_en.pdf)
10. Михайличенко К. М. Відновлення транзитного потенціалу як чинник підвищення конкурентоспроможності України / К. Михайличенко // Стратегічні пріоритети. 2015. № 4.
11. Антошишина Н. І. Інтеграційні процеси транспортної системи України в ЄС / Н. І. Антошишина // Ефективна економіка. 2013. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2423>. — Назва з екрану.
12. Захарова О. В Особливості процесу інтеграції національних транспортних систем до світового господарства. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/prvs/2007\\_3/1294.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/prvs/2007_3/1294.pdf)
13. Дашкуєва М. А. Сучасний стан процесу інтеграції транспортно-логістичної системи України в європейський субрегіональний простір / М. А. Дашкуєв // Бізнес Інформ. 2015. № 5. С. 133–140. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf\\_2015\\_5\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2015_5_21)
14. Устенко М. О. Актуальність формування транспортно-логістичних систем в умовах євроінтеграції / М. О. Устенко // Вісн екон. трансп. і пром-сті. 2015. № 49.

### References

1. Oficijnyj sajt Access to European Union law. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996D1692:EN:HTML>
2. This-is-TEN-T. Journal of Nordregio. 2008. № 2. URL: <http://www.nordregio.se/en/Metameny/About-Nordregio/Journal-of-Nordregio/2008/Journal-of-Nordregio-no-2-2008/This-is-TEN-T/>
3. Oficijnyj sajt Enterprise Europe Network. URL: <http://ec.europa.eu/inea/>
4. Oficijnyj sajt Armenpress news agency. URL: <https://armenpress.am/eng/news/886549/armenia%E2%80%99s-fm-attend-eastern-partnership-and-visegrad-four-foreign-ministers%E2%80%99-meeting.html>
5. Infrastructure — TEN-T — Connecting Europe — Corridors. URL: [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/corridors\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/corridors_en).
6. Infrastructure — TEN-T — Connecting Europe. Maps. URL: [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/maps\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/maps_en)
7. ERTMS has two basic components. URL: [http://www.ertms.net/?page\\_id=40](http://www.ertms.net/?page_id=40)
8. European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations. Ukraine / офіційний сайт Enterprise Europe Network. URL: [https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/neighbourhood/countries/ukraine\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/neighbourhood/countries/ukraine_en)
9. Support package for Ukraine / офіційний сайт Enterprise Europe Network. URL: [http://ec.europa.eu/archives/commission2010-2014/president/news/archives/2014/03/pdf/20140306-ukraine-package\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/commission2010-2014/president/news/archives/2014/03/pdf/20140306-ukraine-package_en.pdf)
10. Mykhajlychenko K. M. Vidnovlennja tranzytnogho potencialu jak chynnyk pidvyshhennja konkurentospromozhnosti Ukrajinjy / K. Mykhajlychenko // Strategichni priorytety. 2015. № 4.
11. Antoshhyshyna N. I. Integhracijni procesy transportnoji systemy Ukrajinjy v JeS / N. I. Antoshhyshyna // Efektyvna ekonomika. 2013. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2423>. — Nazva z ekranu.
12. Zakharova O. V Osoblyvosti procesu integhraciji nacionalnykh transportnykh system do svitovogho ghospodarstva. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/prvs/2007\\_3/1294.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/prvs/2007_3/1294.pdf)
13. Dashkujeva M. A. Suchasnyj stan procesu integhraciji transportno-loghistychnoji systemy Ukrajinjy v jeuropejskij subregionalnijjy prostir / M. A. Dashkujev // Biznes Inform. 2015. # 5. S. 133–140. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf\\_2015\\_5\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2015_5_21)
14. Ustenko M. O. Aktualnistj formuvannja transportno-loghistychnykh system v umovakh jevointeghraciji / M. O. Ustenko // Visn ekon. transp. i prom-sti. 2015. № 49.

Стаття надійшла до редакції 29.02.2020



УДК 351.81

**Петренко Олександр Миколайович**

*доктор технічних наук, доцент,  
доцент кафедри електричного транспорту*

*Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова*

**Петренко Александр Николаевич**

*доктор технических наук, доцент,  
доцент кафедры электрического транспорта*

*Харьковский национальный университет городского хозяйства имени А.Н. Бекетова*

**Petrenko Oleksandr**

*Doctor of Engineering, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department of Electrical Transport*

*O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv*

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-2-5666

## МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МІСЬКИМ ПАСАЖИРСЬКИМ ТРАНСПОРТОМ

## МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИМ ПАССАЖИРСКИМ ТРАНСПОРТОМ

## METHODOLOGICAL FOUNDATIONS OF THE ORGANIZATION OF STATE MANAGEMENT OF URBAN PASSENGER TRANSPORT

**Анотація.** У статті досліджено методичні основи організації державного управління міським пасажирським транспортом. Визначено, що основними завданнями підприємств міського транспорту в умовах міста є своєчасне і якісне задоволення потреб населення в послугах пасажирського транспорту, в тому числі підвищення ефективності та конкурентоспроможності його роботи.

Доведено, що для вдосконалення раціональної системи організації державного управління міськими пасажирськими перевезеннями необхідно виконувати такі завдання, як своєчасне задоволення попиту міських жителів в послугах пасажирського транспорту; забезпечення якісного обслуговування населення в міських маршрутах, що обслуговуються автобусами та мікроавтобусами; досягнення високого рівня безпеки пасажирських перевезень; раціональне розміщення парку транспортних засобів та їх використання, підвищення продуктивності праці та зниження сумарних транспортних витрат та ін.

Виявлено наступні протиріччя організації державного управління міським пасажирським транспортом: недосконалий механізм надання пільг, що призвело до того, що з боку органів державної влади скорочено виділення коштів з місцевого бюджету з оплати проїзду пільгової категорії громадян; у органів державної влади та місцевого самоврядування немає змісту діяльності з організації пасажирських перевезень. Це заважає контролювати діяльність організації управління і дотримання правових основ підприємств міського транспорту; з боку місцевих органів державної влади не відшкодовуються витрати підприємствам міського пасажирського транспорту з обслуговування пасажирів на маршрутах за нерегульованими тарифами. Фінансування на цих маршрутах відбувається тільки з власних коштів пасажирських підприємств. Для цього потрібно розробити способи і можливості відшкодування витрат і на яких умовах це можливо; не існує загальних підходів до організації та здійснення міських пасажирських перевезень. Для вирішення цієї проблеми слід розробити і впровадити загальні підходи організації управління міських пасажирських перевезень та ін.

**Ключові слова:** державне управління, міський пасажирський транспорт, системний підхід, міське господарство.

**Аннотация.** В статье исследованы методические основы организации государственного управления городским пассажирским транспортом. Определено, что основными задачами предприятий городского транспорта в условиях города является своевременное и качественное удовлетворение потребностей населения в услугах пассажирского транспорта, в том числе повышение эффективности и конкурентоспособности его работы.

Доказано, что для совершенствования рациональной системы организации государственного управления городскими пассажирскими перевозками необходимо выполнять такие задачи, как своевременное удовлетворение спроса городских жителей в услугах пассажирского транспорта; обеспечение качественного обслуживания населения в городских маршрутах, обслуживаемых автобусами и микроавтобусами; достижение высокого уровня безопасности пассажирских перевозок; рациональное размещение парка транспортных средств и их использования, повышения производительности труда и снижения суммарных транспортных затрат и др.

Выявлены следующие противоречия организации государственного управления городским пассажирским транспортом: несовершенный механизм предоставления льгот, что привело к тому, что со стороны органов государственной власти сокращено выделение средств из местного бюджета по оплате проезда льготной категории граждан; у органов государственной власти и местного самоуправления нет содержания деятельности по организации пассажирских перевозок. Это мешает контролировать деятельность организации управления и соблюдения правовых основ предприятий городского транспорта; со стороны местных органов государственной власти не возмещаются расходы предприятиям городского пассажирского транспорта по обслуживанию пассажиров на маршрутах по нерегулируемым тарифам. Финансирование на этих маршрутах происходит только из собственных средств пассажирских предприятий. Для этого нужно разработать способы и возможности возмещения затрат и на каких условиях это возможно; не существует общих подходов к организации и осуществлению городских пассажирских перевозок. Для решения этой проблемы следует разработать и внедрить общие подходы организации управления городских пассажирских перевозок и др.

**Ключевые слова:** государственное управление, городской пассажирский транспорт, системный подход, городское хозяйство.

**Summary.** The article examines the methodological foundations of the organization of state management of urban passenger transport. It is determined that the main tasks of urban transport enterprises in the city are timely and high-quality satisfaction of the needs of the population in passenger transport services, including improving the efficiency and competitiveness of its work.

It is proved that in order to improve the rational system of state management of urban passenger transport, it is necessary to perform such tasks as timely satisfaction of the demand of urban residents for passenger transport services; providing quality services to the population on urban routes served by buses and minibuses; achieving a high level of passenger transport safety; rational placement of the fleet of vehicles and their use, increasing labor productivity and reducing total transport costs, etc.

Revealed the following contradictions of public management of urban passenger transport: the imperfect mechanism of providing benefits that have resulted from the state authorities reduced allocation from the local budget for travel privileged categories of citizens; the public authorities and local self-government no activity on the organization of passenger transport. This makes it difficult to control the activities of the organization management and compliance with the legal framework of urban transport enterprises; by local organs of state power shall not be reimbursed to the enterprises of city passenger transport service of passengers on routes at non-regulated tariffs. Financing on these routes comes only from the passenger companies' own funds. To do this, it is necessary to develop ways and opportunities for cost recovery and under what conditions it is possible; there are no common approaches to the organization and implementation of urban passenger transport. To solve this problem, it is necessary to develop and implement General approaches to the management of urban passenger transport, etc.

**Key words:** public administration, urban passenger transport, systematic approach, urban economy.

**Постановка проблеми.** Функціональне значення пасажирського транспорту виражається у забезпеченні просторово-часової комунікації населення чи організації переміщення по певних транспортних зв'язках. Аналіз діяльності міських пасажирських перевезень показує, що в області організації та управління існують наступні проблеми: недостатній обсяг бюджетних коштів для оновлення виробничих фондів пасажирського транспорту. Відбувається зниження обсягу оновлення парку рухомого складу. У деяких містах досі підприємства використовують старі транспортні засоби, які часто ламаються, і, отже, не виконується очікуваний обсяг пасажирських перевезень. Також зростають витрати на покупку

запчастих для ремонту рухомого складу. Немає чіткого механізму надання підтримки державою підприємствам міського пасажирського транспорту. Недосконаліми є фінансові, організаційні та правові умови залучення приватних інвестицій у розвиток підприємств міського пасажирського транспорту. У зв'язку з відсутністю соціальних стандартів транспортної забезпеченості міського населення немає можливості оцінки необхідних потреб в інвестиціях.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми впливу держави на міський пасажирський транспорт висвітлені в працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. У цьому контексті слід відзначити відомі роботи Гнедіна К. В. [1],

Грабельнікова В. А. [2], В. П. Ільчука [3], І Кристопчука М. Є. [4], Кучерука Г. Ю. [5], Овчара П. А. [7], Портера М. Ю. [8], Родіна В. В. [9] та ін. Однак, незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленими залишаються методичні основи державного регулювання діяльності міського пасажирського транспорту.

**Формулювання цілей статті.** Ціллю даної статті є дослідження методичних основ організації державного управління міським пасажирським транспортом, а також надання пропозицій з удосконалення даного процесу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В даний час послуги міського пасажирського транспорту сприяють соціально-економічному розвитку міста і країни в цілому. При цьому важливе місце відводиться дослідженню методичних основ їх організації управління, а також їх різних видів.

Основними завданнями підприємств міського транспорту в умовах міста є своєчасне і якісне задоволення потреб населення в послугах пасажирського транспорту, в тому числі підвищення ефективності та конкурентоспроможності його роботи. Для цього на всіх видах міського транспорту необхідно покращувати обслуговування пасажирів; забезпечити безпеку дорожнього руху; удосконалювати організацію управління міських пасажирських перевезень; впроваджувати сучасні системи оплати проїзду та автоматизовані системи, а також транспортної діяльності підприємств міського транспорту; збільшити регулярність і частоту руху автобусів; підвищити якість надаваних послуг населенню.

Зазвичай організації пасажирських перевезень здійснюється на основі маршрутних та індивідуальних технологічних принципів. Це пов'язано з наявністю в автопарку транспортних засобів: автобуси, легкові автомобілі та мікроавтобуси.

Маршрутний технологічний принцип, в основному враховує інтереси великого числа громадян і дозволяє організувати регулярні автобусні перевезення по конкретних маршрутах на основі використання раціональних тарифів. Індивідуальний технологічний принцип враховує інтереси окремих пасажирів [1, с. 20]. При використанні цього принципу перевезення здійснюються за разово організованими маршрутами і «від дверей до дверей» з урахуванням комфортабельності. Також, для реалізації індивідуального технологічного принципу використовується легковий автотранспорт приватних, підприємств або орендовані автомобілі, та взяті в прокат або в лізинг. Важливо зауважити, що інший вид транспорту, крім легкового таксі, не може забезпечити такого поєднання особистих і колективних інтересів пасажирів.

Крім маршрутного та індивідуального принципів в умовах міста використовується форма, що поєднує переваги цих принципів. Це форма називається перевезеннями в режимі маршрутного таксі, і зараз

успішно функціонує і розвивається, а також зберігає дану тенденцію в перспективі.

Досвід організації управління міського пасажирського транспорту показує, що корінні зміни в них в основному відбуваються на основі розроблених і обґрунтованих концепцій, а також відповідно до заздалегідь затверджених планів і проектів [2, с. 15].

Важливу роль в ринкових перетвореннях в Україні відіграє сфера послуг та її складові галузі, так як вони вносять певний вклад у забезпечення розвитку економіки країни, її областей і районів. У цих умовах слід виділити роль і значення послуг міського пасажирського автомобільного транспорту. Розвиток міських пасажирських автомобільних перевезень передбачає забезпечення конкурентоспроможності послуг, що надаються в ринковій системі.

Для вдосконалення раціональної системи організації управління міських пасажирських перевезень необхідно виконувати такі найважливіші завдання:

- своєчасне задоволення попиту міських жителів в послугах пасажирського транспорту;
- забезпечення якісного обслуговування населення в міських маршрутах, що обслуговуються автобусами та мікроавтобусами;
- досягнення високого рівня безпеки пасажирських перевезень;
- раціональне розміщення парку транспортних засобів та їх використання, підвищення продуктивності праці та зниження сумарних транспортних витрат та ін.

Оцінка сучасного стану міського пасажирського транспорту країни, показує, що існуючі міські пасажирські транспортні підприємства є збитковими, а також в їх діяльності спостерігається нестача матеріальних і фінансових ресурсів, наявність конкурентів через зростання рухомого складу приватних власників, низька якість обслуговування населення міста [3, с. 31].

Стабільний розвиток пасажирського автомобільного та електричного транспорту залежить від швидкого реагування на ринкові перетворення, що відбуваються. При цьому, поведінка суб'єктів ринку послуг міського пасажирського автотранспорту в основному спрямована на диверсифікацію транспортно-перевізної діяльності.

При цьому важливим аспектом на цьому ринку є диференціація транспортного обслуговування за рівнями, можливостями і попитом населення в перевезеннях, яка сприяє підвищенню ефективності та конкурентоспроможності надаваних транспортних послуг.

В цілому в містах країни питома вага державного транспорту в загальному обсязі перевезень зменшується, а частка приватного сектора зростає. Це пов'язано з недостатнім оновленням парку рухомого складу через відсутність фінансових коштів [4, с. 47].

Досвід організації управління міських пасажирських автомобільних перевезень, показує, що в правовій галузі існують наступні протиріччя:



- недосконалий механізм надання пільг, що призвело до того, що з боку органів державної влади скорочено виділення коштів з місцевого бюджету з оплати проїзду пільгової категорії громадян;
- у органів державної влади та місцевого самоврядування немає змісту діяльності з організації пасажирських перевезень. Це заважає контролювати діяльність організації управління і дотримання правових основ підприємств міського транспорту;
- з боку місцевих органів державної влади не відшкодовуються витрати підприємствам міського пасажирського транспорту з обслуговування пасажирів на маршрутах за нерегульованими тарифами. Фінансування на цих маршрутах відбувається тільки з власних коштів пасажирських підприємств. Для цього потрібно розробити способи і можливості відшкодування витрат і на яких умовах це можливо;
- не існує загальних підходів до організації та здійснення міських пасажирських перевезень. Для вирішення цієї проблеми слід розробити і впровадити загальні підходи організації управління міських пасажирських перевезень та ін.

У системі надання послуг пасажирським транспортом під управлінням розуміється прийняття та реалізація комплексу технічних, технологічних, економічних, кадрових, організаційних та інших науково-обґрунтованих рішень. Для цього виділяють виробничу та організаційну структуру управління; виявляють попит населення в міських пасажирських перевезеннях та інших супутніх послугах; здійснюють вибір ефективних форм задоволення потреби у пасажирських перевезеннях; раціоналізуються парк автотранспортних засобів, а також маршрутна система; визначають тарифну політику [5, с. 21].

Досвід показує, що управлінські рішення в області міського пасажирського транспорту спрямовані на:

- організацію та управління пасажирських перевезень;
- забезпечення пасажирських перевезень необхідними ресурсами;
- своєчасне фінансування міського пасажирського транспорту;
- здійснення соціальних гарантій персоналу транспорту;
- забезпечення безпеки пасажирських автомобільних перевезень;
- забезпечення високої якості надаваних автотранспортних пасажирських послуг;
- реалізацію транспортного обслуговування відповідно до попиту населення в перевезеннях і чіткого дотримання існуючих норм і нормативів, вимог і зобов'язань, які випливають з договору угод на перевезення пасажирів і багажу.

Оцінюючи зміст виділених принципів, виділяємо такі основні функції управління пасажирськими автомобільними перевезеннями: організація; цілепокладання; керівництво; прогнозування; планування;

контроль; регулювання; координування; облік та аналіз діяльності.

В цілому управління пасажирськими автомобільними перевезеннями здійснюється за допомогою комплексу методів. Ці методи бувають прямими і непрямими. Серед прямих методів управління пасажирським автомобільним перевезенням ми виділяємо методи адміністрування. А серед непрямих методів ми виділяємо економічні методи. Ці методи використовуються для регулювання відносин між окремими суб'єктами управління і як форма стимулювання персоналу, також для реалізації функції планування, економічного нормування ціноутворення, аналізу виробничо-господарської та фінансової діяльності, економіко-математичного моделювання виробничих процесів і т. д. при організації транспортного обслуговування [6, с. 20].

Суб'єктами управління в автомобільному транспорті виступають юридичні особи та індивідуальні підприємці без утворення юридичної особи, які здійснюють пасажирські автомобільні перевезення, а також юридичні особи та індивідуальні підприємці, які надають пасажирам супутні послуги. Міські ради, які здійснюють покладені на них повноваження з регулювання діяльності ринку послуг пасажирських автомобільних перевезень, також виступають в якості суб'єктів управління. Крім того громадські організації, які захищають інтереси споживачів (пасажирів), транспортних операторів і третіх осіб також виступають в якості суб'єктів управління. Суб'єкти можуть діяти в різних організаційно-правових формах.

Серед суб'єктів управління виділяємо пасажирські транспортні підприємства. Вони бувають державними унітарними підприємствами; акціонерними товариствами, товариствами з обмеженою відповідальністю.

Крім того, до організацій та індивідуальних підприємців міського пасажирського транспорту відносяться також організації, які не мають транспортних засобів, але надають послуги пасажирам та іншим учасникам транспортних відносин: автовокзали, придорожні термінали, туристичні оператори, прокатники легкових автомобілів, власники стоянок і паркувальних майданчиків і т. д.

Тому важливим вважаємо виділення таких особливостей організації управління та розвитку пасажирських автомобільних перевезень. Особливості організації управління та розвитку пасажирських автомобільних перевезень:

- обслуговування пасажирів відбувається за межами території підприємства, що актуалізує підвищення вимог до контролю за роботою на лінії та використання засобів зв'язку та сучасних інформаційно-комунікаційних технологій;
- транспортний процес має високу соціально-політичну та соціально-культурну значимість;
- попит в перевезеннях проявляється статистично і залежить від різних факторів, що підвищує роль



- і значення диспетчерського управління в процесі їх задоволення [6, с. 34];
- послуги з пасажирських перевезень не можна зберігати, вони споживаються в момент виробництва, що підвищує вимоги до управління якістю їх надання цих послуг;
  - міські автобусні перевезення здійснюються із залученням бюджетних коштів, значна частина пасажирів користується пільгами в оплаті проїзду, що вимагає особливого режиму фінансування підприємств і контролю над їх витратами;
  - транспортні засоби є джерелами підвищеної небезпеки, у зв'язку з чим забезпечення безпеки перевезень має важливе значення і має переважати над чисто економічними інтересами підприємства;
  - автомобільні пасажирські перевезення, на відміну від виробництва різних товарів, не схильні до моди, але мають виражені сезонні і добові закономірності попиту, що слід враховувати при проведенні маркетингової діяльності [7, с. 25];
  - у деяких випадках діяльність підприємств відноситься до природних монополій, у зв'язку з чим важливим вважається використання спеціального управлінського механізму, що враховує конкурентні інструменти і діючі механізми;
  - пасажирський автомобільний транспорт є важливим фактором мобілізаційної готовності та забезпечення рятувальних робіт у надзвичайних ситуаціях та їх усунення.

Для ефективної організації та управління діяльності автотранспортних організацій важливим вважається координоване управління діями персоналу на формування організаційної структури управління.

Досвід роботи пасажирських автотранспортних підприємств показує, що для ефективного управління використовується поєднання лінійної, функціональної та лінійно-штабної структури управління.

Поєднання цих структур використовується для поглиблення господарського розрахунку, зменшення ланки управління на різних рівнях. Одним з основних рівнів є державний рівень.

Для кожного з перерахованих рівнів характерні свої цілі і організаційні форми, а також методи і коло вирішуваних завдань держуправління підприємств міського пасажирського транспорту і організації управління в цих підприємствах.

Сьогодні з накопичення заборгованостей і незадовільного фінансового становища підприємств міського транспорту, існуючі способи і механізми організації управління міських пасажирських перевезень вважається неефективними [8, с. 11].

Тому важливим є пом'якшення існуючих протиріч, що склалися в галузі організації управління фінансування міських пасажирських перевезень:

- збільшення тарифів призводить до втрати пасажирів, а зниження в порівнянні з собівартістю пасажирських перевезень призводить до збитку для підприємств міського транспорту;

- неефективні роботи кондукторів і слабкий контроль за отриманою на маршруті виручкою призведе до збільшення кількості пасажирів, що уникають оплати проїзду;
- держава не в повному обсязі покриває витрати пасажирських підприємств міського транспорту на перевезення пільговиків. В результаті це призведе до зниження доходів пасажирських підприємств [9, с. 50];
- держава не компенсує витрати підприємствам міського пасажирського транспорту, пов'язані з прийняттям державою зниження тарифів у порівнянні з собівартістю пасажирських перевезень, а також на соціально-значущих маршрутах з низькими пасажиропотоками;
- не існує системи об'єктивного контролю обсягу надаваних послуг і контролю фінансових потоків, це не дає можливість оцінити отримані збитки міського пасажирського транспорту, пов'язані з перевезенням пільговиків;
- не існує методів оцінки збитків пов'язаних з покриттям витрат при перевезенні пільговиків з бюджетів усіх рівнів.

Важливо відзначити, що в потрібній мірі інституційним змінам не підтверджено управління роботи пасажирського автомобільного транспорту в місті. Сьогодні органи управління пасажирськими автотранспортними процесами неефективно взаємодіють між собою. У них немає точних розмежувань влади.

Нами встановлено, що в галузі інституційної організації управління міських пасажирських перевезень виявлені наступні протиріччя:

- на пасажирському автомобільному транспорті не існує продуктивного методу управління державною власністю;
- не реалізується ефективна система органів державного регулювання міського пасажирського транспорту, яка змогла забезпечувати їх постійне функціонування і розвиток. Це веде до втрати ефективного контролю його стану;
- в управлінні підприємствами міського пасажирського транспорту ще не завершено формування необхідних структур, а також не розвинене використання інформаційно-управлінської системи;
- у тіньовому секторі економіки функціонують приватні перевізники. Ці перевізники офіційно не зареєстровані і не мають ліцензії для здійснення перевізних послуг;
- в органах державного та міського управління для внесення змін до сфери пасажирського автомобільного транспорту немає достатнього досвіду організації управління підприємствами міського пасажирського транспорту. Крім того, немає достатнього кадрового персоналу і дана проблема призведе до зниження якості управління. Вважаємо, що для вирішення даної проблеми слід організувати пошук фахівців необхідного рівня.

**Висновки.** В результаті проведених досліджень нами виявлено, що потрібно рішення нижчеперелічених завдань: створення інформаційно-аналітичної системи управління; удосконалення тарифної політики в галузі; формування єдиної маршрутної мережі та її оптимізація; спостереження стану міського пасажирського транспорту; удосконалення системи диспетчерського управління підприємств міського транспорту; зниження шкідливого впливу транспорту на навколишнє середовище. Ці завдання необхідно вирішувати використовуючи комплексний підхід.

Пасажирський транспорт має велике значення для розвитку економічного стану держави, тому доцільним вважаємо введення змін щодо вдосконалення функціонування та розвитку пасажирських транспортних послуг. Добре розвинена транспортна система дає можливість розвитку виробничої структури діяльності країни. В цілому, усунення виявлених проблем мають велике значення для ефективного функціонування та розвитку міського пасажирського транспорту.

#### Література

1. Гнедіна К. В. Вдосконалення управління муніципальною транспортною системою в контексті сталого розвитку // Економічний простір. 2015. № 93. С. 81–92.
2. Грабельніков В. А. Система міського пасажирського транспорту як об'єкт управління // Наукові праці: науково-методичний журнал. Вип. 182. Т. 194. Державне управління. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. С. 118–122.
3. Комплексний аналіз транспортної мережі міста: системно-аналітичний підхід: монографія / В. П. Ільчук та ін.; за наук. ред. В. П. Ільчука. Чернігів: ЦНТІ, 2014. 870 с.
4. Кристопчук М. Є. Соціально-економічна ефективність пасажирської транспортної системи приміського сполучення: монографія. Рівне: НУВГП, 2012. 158 с.
5. Кучерук Г. Ю. Якість транспортних послуг: управління, розвиток та ефективність: монографія. Київ: ДЕТУТ, 2011. 208 с.
6. Лащенко О. А. Дослідження транспортних процесів і систем методами факторного аналізу: монографія / Запорізь. нац. техн. ун-т. Запоріжжя: ЗНТУ, 2012. 185 с.
7. Овчар П. А. Економічний розвиток автотранспортної галузі України в умовах глобальних викликів: монографія. Київ: ЦП «Компринт», 2018. 374 с.
8. Портер М. Ю. Конкуренція. Москва; СПб.; Киев: Вільямс, 2-е изд. 2006. 608 с.
9. Родіна В. В. Господарсько-правове регулювання діяльності підприємств міського пасажирського транспорту: монографія / МВС України, Донецький юридичний інститут. Житомир: Вид. О. О. Євенок, 2019. 198 с.

#### References

1. Hnedina, K. V. «Vdoskonalennia upravlinnia munitsypalnoiu transportnoiu systemoio v konteksti staloho rozvytku [Improvement of municipal transport system management in the context of sustainable development]» // Ekonomichnyi prostir 93 (2015): 81–92. Print.
2. Hrabelnikov, V. A. «Systema miskoho pasazhyrskoho transportu yak obiekt upravlinnia [Urban passenger transport system as an object of management]» // Naukovi pratsi: naukovo- metodychnyi zhurnal 182 (2012): 118–122. Print.
3. Pchuk, V. P. Kompleksnyi analiz transportnoi merezhi mista: systemno-analitychnyi pidkhid [Comprehensive analysis of the city's transport network: system-analytical approach]. Chernihiv: TsNTI Publ., 2014. Print.
4. Krystopchuk, M. Ye. Sotsialno-ekonomichna efektyvnist pasazhyrskoi transportnoi systemy prymiskoho spoluchennia [Socio-economic efficiency of suburban passenger transport system]. Rivne: NUVHP, 2012. Print.
5. Kucheruk, H. Iu. Yakist transportnykh posluh: upravlinnia, rozvytok ta efektyvnist [Quality of transport services: management, development and efficiency]. Kyiv: DETUT 2011. Print.
6. Lashchenykh, O. A. Doslidzhennia transportnykh protsesiv i system metodamy faktornoho analizu [Investigation of transport processes and systems by factor analysis methods]. Zaporizhzhia: ZNTU (2012). Print.
7. Ovchar, P. A. Ekonomichnyi rozvytok avtotransportnoi haluzi Ukrainy v umovakh hlobalnykh vyklykiv [Economic development of the motor transport industry of Ukraine in the face of global challenges]. Kyiv: TsP «Komprynt» 2018. Print.
8. Porter, M. Yu. Konkurencziya [Competition]. Moskva; SPb.; Kiev: Vil'yams, 2016. Print.
9. Rodina, V. V. Hospodarsko-pravove rehuliuвання diialnosti pidpriemstv miskoho pasazhyrskoho transportu [Economic and Legal Regulation of Urban Passenger Transport Enterprises]. Zhytomyr: Vyd. O. O. Yeveniuk, 2019. Print.

УДК 336.76(477)(043.3)

**Романенко Євген Олександрович**

*доктор наук з державного управління, професор,  
Заслужений юрист України, Президент Всеукраїнської асамблеї  
докторів наук з державного управління, проректор  
Міжрегіональна Академія управління персоналом*

**Романенко Евгений Александрович**

*доктор наук по государственному управлению, профессор,  
Заслуженный юрист Украины, Президент Всеукраинской ассамблеи  
докторов наук по государственному управлению, проректор  
Межрегиональная Академия управления персоналом*

**Romanenko Yevhen**

*Doctor of Science in Public Administration, Professor,  
Honored Lawyer of Ukraine, President of the Ukrainian Assembly of  
Doctors of Science in Public Administration, Vice-Rector  
Interregional Academy of Personnel Management*

ORCID: 0000-0003-2285-0543

**Мартишин Денис Сергійович**

*доктор наук з державного управління, доцент,  
завідувач кафедри теології та християнської комунікації  
Міжрегіональна Академія управління персоналом*

**Мартышин Денис Сергеевич**

*доктор наук по государственному управлению, доцент,  
заведующий кафедрой теологии и христианской коммуникации  
Межрегиональная Академия управления персоналом*

**Martyshyn Denys**

*Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor,  
Head of the Department of Theology and Christian Communication  
Interregional Academy of Personnel Management*

ORCID: 0000-0002-2770-7757

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-2-5652

**ЗАКОН ПРО СПЛІТ ПОЧИНАЄ ДІЯТИ  
ЗАКОН О СПЛИТ НАЧИНАЕТ ДЕЙСТВОВАТЬ  
SPLIT LAW BEGINS TO APPLY**

**Анотація.** Обґрунтовано, що стабільність фінансового сектору надзвичайно важлива для поширення економічних вигод для ширших кіл та залучення більшої частини населення в економіку країни. Лише безпечні та надійні фінансові установи, які діють згідно з міжнародними стандартами та принципами справедливого бізнесу та здорової конкуренції, можуть підтримувати зростання корпоративного сектору та економіки в цілому, а також захищати права та інтереси інвесторів.

Зазначено, що українське законодавство, що регулює фінансовий ринок, повинно підлягати ретельному перегляду та наближенню до законодавства та стандартів Євросоюзу у відповідності до зобов'язань України в рамках Угоди про асоціацію між ЄС та Україною. Необхідно привести регулювання і нагляд у небанківському фінансовому секторі до міжнародних стандартів, як це відбувається в банківському секторі [1].

Визначено, що найбільш ефективним способом досягнення цього є консолідація регулюючих органів, перехід від трьох регуляторів фінансового сектору до двох. 12 вересня 2019 Верховна Рада в «турбо режимі» ухвалила в цілому закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання

ринків фінансових послуг» (про «спліт»). Згідно із законом з 1 липня 2020 року Національний банк стане регулятором страхових, лізингових, фінансових компаній, кредитних спілок, ломбардів та бюро кредитних історій замість Нацкомфінпослуг. Національний банк України та Нацкомфінпослуг підписали Меморандум про взаємодію і співпрацю для забезпечення реалізації положень закону про «спліт».

Решту повноважень у сфері ринків фінансових послуг, у частині регулювання та нагляду у системі накопичувального пенсійного забезпечення, регулювання та нагляду за функціонуванням фінансово-кредитних механізмів і управлінні майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю передається до Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку.

**Ключові слова:** ринок небанківських фінансових послуг, регулятор, СПЛІТ, розділення функцій.

**Анотація.** Обосновано, що стабільність фінансового сектора чрезвычайно важна для распространения экономических выгод для широких кругов и привлечения большей части населения в экономику страны. Только безопасные и надежные финансовые учреждения, которые действуют в соответствии с международными стандартами и принципами справедливого бизнеса и здоровой конкуренции, могут поддерживать рост корпоративного сектора и экономики в целом, а также защищать права и интересы инвесторов.

Отмечено, что украинское законодательство, регулирующее финансовый рынок, должно подлежать тщательному пересмотру и приближению к законодательству и стандартам Евросоюза в соответствии с обязательствами Украины в рамках Соглашения об ассоциации между ЕС и Украиной. Необходимо привести регулирование и надзор в небанковском финансовом секторе с международными стандартами, как это происходит в банковском секторе [1].

Определено, что наиболее эффективным способом достижения этого является консолидация регулирующих органов, переход от трех регуляторов финансового сектора до двух. 12 сентября 2019 Верховная Рада в «турбо режиме» приняла в целом закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно усовершенствования функций по государственному регулированию рынков финансовых услуг» (о «сплит»). Согласно закону с 1 июля 2020 Национальный банк станет регулятором страховых, лизинговых, финансовых компаний, кредитных союзов, ломбардов и бюро кредитных историй вместо Нацкомфінпослуг. Национальный банк Украины и Нацкомфінпослуг подписали Меморандум о взаимодействии и сотрудничестве для обеспечения реализации положений закона о «сплит».

Остальные полномочий в сфере рынков финансовых услуг, в части регулирования и надзора в системе накопительного пенсионного обеспечения, регулирования и надзора за функционированием фінансово-кредитных механизмов и управлении имуществом при строительстве жилья и операциях с недвижимостью передается в Национальной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку.

**Ключевые слова:** рынок небанковских финансовых услуг, регулятор, СПЛИТ, разделение функций.

**Summary.** It has been proved that the stability of the financial sector is extremely important for spreading economic benefits to wide circles and attracting the majority of the population to the country's economy. Only safe and reliable financial institutions that act in accordance with international standards and principles of fair business and healthy competition can support the growth of the corporate sector and the economy as a whole, as well as protect the rights and interests of investors.

It is noted that the Ukrainian legislation governing the financial market should be subject to thorough review and approximation to the legislation and standards of the European Union in accordance with Ukraine's obligations under the Association Agreement between the EU and Ukraine. It is necessary to bring regulation and supervision in the non-banking financial sector with international standards, as is the case in the banking sector [1].

It was determined that the most effective way to achieve this is the consolidation of regulatory bodies, the transition from three financial sector regulators to two. On September 12, 2019, the Verkhovna Rada in «turbo mode» adopted in general the law «On Amending Certain Legislative Acts of Ukraine regarding the Improvement of the Functions of State Regulation of Financial Services Markets» (on «split»). According to the law, from July 1, 2020, the National Bank will become the regulator of insurance, leasing, financial companies, credit unions, pawnshops and a credit bureau instead of the National Financial Services Commission. The National Bank of Ukraine and the National Financial Services Commission signed a Memorandum of Cooperation and Cooperation to ensure the implementation of the provisions of the law on «split».

The remaining powers in the field of financial services markets, in terms of regulation and supervision in the system of funded pensions, regulation and supervision of the functioning of financial and credit mechanisms and property management in housing construction and real estate transactions are transferred to the National Securities and Stock Market Commission.

**Key words:** non-banking financial services market, regulator, SPLIT, separation of functions.

**Постановка проблеми.** Економічний розвиток України передбачає наявність розвинених сегментів ринку фінансових послуг, серед яких чільне місце посідає ринок небанківських фінансових послуг. Світова практика свідчить про значні обсяги послуг небанківського фінансового сектору, особливо

страхових послуг та послуг недержавного пенсійного забезпечення, та його суттєвий внесок у розв'язання нагальних завдань соціально-економічного розвитку.

В Україні на сьогодні ринок небанківських фінансових послуг остаточно не сформований. Сучасний етап його становлення супроводжується рядом



проблем пов'язаних із фрагментарністю та недосконалістю законодавчої бази, політична і економічна нестабільність в країні, низька платоспроможність потенційних покупців небанківських фінансових послуг, недостатня капіталізація фінансових посередників, їх низька ліквідність, низький рівень довіри до небанківських фінансових установ, низький рівень захищеності прав споживачів небанківських фінансових послуг, наявність недобросовісної конкуренції, недосконала інфраструктура ринку небанківських фінансових послуг, а також недосконала система андеррайтингу [2].

Запропонований у липні 2015 року як невідкладний законопроект № 2413а «Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо консолідації функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг» за п'ять років пройшов лише перше читання (07.07.2016) і не був прийнятий [3]. Основними причинами було те, передбачався перехід від законодавчого регулювання ринку небанківських фінансових послуг до регулювання за допомогою підзаконних нормативно-правових актів, з необмеженими повноваженнями регуляторів та відсутністю будь-яких контрольних механізмів. Окрім того положення законопроекту щодо визначення нових повноважень Комісії, не враховували вимог статей 6 і 106 Конституції України.

2 вересня президент Володимир Зеленський доручив урядовцям та парламентарям в короткі терміни розробити та ухвалити закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо консолідації функцій державного регулювання ринків фінансових послуг. Цей закон передбачає розподіл функцій між Національним банком (НБУ) і Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР). 12 вересня 2019 Верховна Рада в «турбо режимі» ухвалив в цілому закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг» (про «спліт»). За таке рішення проголосували — 296 народних депутатів [4].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Специфіку функціонування окремих сегментів ринку небанківських фінансових послуг відображено в роботах О. Барановської, С. Брагіна, В. Базилевича, Т. Васильєвої, В. Виговської, О. Гаманкової, С. Леонова, С. Маслової, В. Міщенко, А. Мороза, С. Науменкової, В. Опаріна, С. Осадця, В. Пліса, О. Смолянської, Н. Ткаченко, В. Унінець-Ходаківської. Водночас, незважаючи на вагомий науковий доробок із зазначеної проблематики, питання розділення функцій регулювання ринку небанківських фінансових послуг, після прийняття закону про СПЛІТ, якими займалась Нацкомдержфінпослуг між Національним банком України та Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку приділено недостатньо уваги.

**Мета статті** — проаналізувати зміни на ринку небанківських фінансових послуг після прийняття

закону про СПЛІТ (розділення) Нацкомфінпослуг та передачу функцій регулятора Національному банку України та Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку

**Виклад основного матеріалу.** Одним із найважливіших пріоритетів економічної політики держави є розвиток ринку небанківських фінансових послуг та його основних сегментів. Так, станом на 31.12.2014 у Державному реєстрі фінансових установ налічувалося 2087 небанківських фінансових установ. Загальний обсяг активів небанківських фінансових установ має тенденцію до зростання. Так, за 2014 рік активи таких установ зросли на 18,4% (або на 23 млрд. грн) та склали 9,4% ВВП України.

Разом з тим, система державного регулювання діяльності небанківських фінансових установ та інших суб'єктів нагляду на ринках небанківських фінансових послуг не завжди мала збалансований та системний характер. Правова база обмежувалась рамковим законодавством стосовно захисту прав споживачів, інвесторів, кредиторів, що разом з відсутністю спеціального законодавства по деяких небанківських фінансових установах стримувала інтенсивність розвитку ринків небанківських фінансових послуг, знижувала їх інвестиційну привабливість, деформувала їх роль у розвитку економіки України в цілому.

Недостатня ефективність державного регулювання та нагляду, надмірна зарегульованість дозвільних процедур фінансовим установам та іншим піднаглядним організаціям необґрунтовано підвищувала вартість надання фінансових послуг споживачам.

Скорочення кількості органів державного нагляду, дерегуляція та зменшення кількості точок дотику бізнесу та держави, впровадження регуляторної моделі, що передбачає кількість та функції контролюючих органів відповідно до стандартів ЄС та Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їх державами-членами, з іншої сторони, є пріоритетними завданнями, визначеними Стратегією сталого розвитку «Україна — 2020».

Тому в липні 2015 року президент Петро Порошенко подав до парламенту як невідкладний законопроект № 2413а «Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо консолідації функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг» [3]. Саме слово «спліт» означає розділення. Метою законопроекту була розділення повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, у частині регулювання та нагляду у системі накопичувального пенсійного забезпечення, регулювання та нагляду за функціонуванням фінансово-кредитних механізмів і управлінні майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю до Національної комісії з цінних паперів та фондового

ринку. Решту повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, пропонується передати до Національного банку України. Таким чином в Україні на одного регулятора стало би менше.

За пройдений час законопроект № 2413а включали до порядку денного засідань Верховної Ради вже 18 разів. 07.07.2016 був прийнятий в першому читанні. Однак він так і не був прийнятий, бо не підтримувався більшістю депутатів попереднього скликання. І ось чому:

По-перше, СПЛІТ передбачав перехід від законодавчого регулювання ринку небанківських фінансових послуг до регулювання за допомогою підзаконних нормативно-правових актів, з необмеженими повноваженнями регуляторів та відсутністю будь-яких контрольних механізмів. Іншими словами, СПЛІТ виводить всі сфери фінансових послуг з-під дії законів, що встановлюють загальнодержавні принципи державного регулювання. А саме, законів про ліцензування, про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, про адміністративні послуги та про засади державної регуляторної політики.

При цьому саме завдяки цим законам небанківський фінансовий ринок, який, на відміну від банків, працює виключно за рахунок власних коштів, зміг пережити останні економічні кризи і досягти не тільки стабільності, але і продемонструвати зростання своїх показників.

По-друге, законопроект 2413а не містив достатніх правових механізмів для ефективної реалізації державного регулювання у сфері небанківських фінансових послуг.

По-третє, положення СПЛІТа суперечачи таким принципам верховенства права, як юридична визначеність і заборона свавілля з боку регулятора, який не оприлюднює і не узгоджує з жодним державним органом вимоги та правила, встановлює їх на власний розсуд і вимагає їх виконання за відсутності права оскарження.

Головне юридичне управління ВР, яке визнало законопроект «неконституційним» і таким, що в разі прийняття призведе до свавілля регулятора і неможливості ринку захищати свої права та інтереси.

За останні роки небанківський фінансовий ринок з продемонстрував надзвичайний ріст. Якщо в 2016 році об'єм наданих фінансовими компаніями фінансових послуг становив 39,7 млрд. грн., то в 2017 році цей показник виріс до 90,2 млрд. грн., а в 2018 — до 119 млрд. грн. При цьому об'єм виданих кредитів фінансовими установами виріс з 24,3 млрд. грн. у 2016 році до 45,2 млрд. і 67,2 млрд. грн. відповідно.

Ситуація на небанківському фінансовому ринку наразі мало відрізняється від тієї, яка спостерігалася в багатьох банках до очищення банківської системи. Окремі страхові компанії ведуть відверто недобросовісну діяльність, гарячково збираючи

гроші у вигляді страхових премій, а потім зникаючи. Страждають, як завжди, звичайні клієнти, які не можуть розраховувати на компенсацію так, як це працює, наприклад, у банківському секторі. Не допомагає і мораторій на перевірки, який суттєво звужує можливості контролю.

Реформа фінансового сектору залишається половинчастою, поки лише одна його частина — банки — перейшла на якісно нові стандарти роботи. Це стосується і розкриття кінцевих власників, і вимог до капіталу і ліквідності, і виведення з ринку шахраїв. Небанківські фінансові установи лише нещодавно почали цей процес і знаходяться ще дуже далеко від його завершення.

Незважаючи на ріст загальними для усіх ринків небанківських фінансових послуг залишаються питання посилення відкритості на цих ринках, спрощення дозвільних процедур та скорочення строків їх проведення, максимального використання дистанційного контролю за платоспроможністю та виконанням фінансовими установами нормативів, розробки критеріїв призначення планових перевірок з метою мінімального втручання регулятора у господарську діяльність фінансових установ, всеохоплюючого переходу на надання адміністративних послуг через електронний документообіг, посилення системи захисту прав та інтересів споживачів небанківських фінансових послуг, підвищення рівня фінансової грамотності населення, перегляду обсягу інформації звітних даних про діяльність фінансових установ та періодичності надання звітних даних і фінансової звітності з метою максимального використання можливостей пруденційного нагляду.

2 вересня 2019 Президент Володимир Зеленський доручив урядовцям та парламентарям в короткі терміни розробити та ухвалити цілу низку законопроектів, серед яких доручив парламенту прийняти закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо консолідації функцій державного регулювання ринків фінансових послуг. Цей закон передбачає розподіл функцій між Національним банком (НБУ) і Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР). Відповідальними за ухвалення цього закону до 1 жовтня 2019 року Зеленський призначив Арахамію та Разумкова, а також попросив до них долучитись першого заступника голови ВР Руслана Стефанчука.

6 вересня 2019 у Верховній раді був зареєстрований народними депутатами Гетманцив Д. О. та Дубінським О. А. проект Закону № 1069–2 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг. 12 вересня 2019 Верховна Рада в «турбо режимі» ухвалив в цілому закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг» (про «спліт»). Спочатку Рада схвалила проект

закону за основу, це підтримав 301 депутат. Однак спікер парламенту Дмитро Разумков запропонував голосувати проєкт закону в цілому, що викликало заперечення у фракції «Європейська солідарність». Однак закон все ж був прийнятий. За таке рішення проголосували — 296 народних депутатів, проти — 2, утрималось — 20, не голосували — 67 [4].

Метою закону є скорочення кількості регуляторних та контролюючих органів на ринках небанківських фінансових послуг шляхом розподілу функцій Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, між іншими органами, що здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг.

Також автори розраховують на підвищення ефективності державної регуляторної політики, функціональності нормативно-правових актів, спрямованих на створення дієвого механізму державного регулювання та нагляду, на зниження витрат діяльності фінансових установ, спричинених надлишковим та неефективним державним регулюванням, забезпечення конкуренції на фінансовому ринку, на запобігання діяльності недобросовісних компаній, та координованість із сучасними процесами реформування та дерегуляції економіки України, що сприятимуть активізації розвитку ринків небанківських фінансових послуг.

Законом вносяться зміни до Господарського кодексу та Кодексу України про адміністративні правопорушення. Також законом вносяться зміни до закону «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», закону «Про цінні папери та фондовий ринок», закону «Про недержавне пенсійне забезпечення», закону «Про страхування», закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про державну підтримку сільського господарства України», «Про організацію формування та обігу кредитних історій», «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про кредитні спілки», «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю», «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів», «Про іпотечні облігації», «Про аудиторську діяльність», «Про Національний банк України», «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про ліцензування видів господарської діяльності».

Зміни до зазначених вище законодавчих актів передбачають передачу повноважень Національної

комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, у частині регулювання та нагляду у системі накопичувального пенсійного забезпечення, регулювання та нагляду за функціонуванням фінансово-кредитних механізмів і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю до Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку.

Решту повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, пропонується передати до Національного банку України.

Також законом передбачається внести зміни до закону «Про ліцензування видів господарської діяльності» та закону «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» з метою уніфікації принципів та порядку здійснення Національним банком України та Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку ліцензування та регуляторної діяльності відповідно.

Також, аби усунути надмірне регулювання, скасовується закон «Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати» а також декрет Кабінету Міністрів «Про довірчі товариства».

На початок 2019 року в Державному реєстрі фінансових установ знаходилося: 281 страхові компанії, 358 кредитних установ, 359 ломбардів, 940 фінансових компаній, 62 недержавних пенсійних фондів, 22 адміністраторів НПФ, 2 довірчі товариства. Витрати з держбюджету на утримання Нацкомфінпослуг склали 79,4 млн. грн.

Зняття мораторію на перевірки і активні регуляторні дії по очищенню ринку небанківських фінансових послуг дозволило Нацкомфінпослуг В 2019 закрити 260 небанківських фінансових установ, (що на 27,5% більше, ніж роком раніше), що склало близько 12% від кількості піднаглядних піднаглядних Нацкомфінпослуг суб'єктів. Було закрито 110 фінансових компаній, 57 страхових компаній, 38 ломбардів, 24 кредитні спілки, 22 лізингодавця, сім страхових брокерів і по одному недержавному пенсійному фонду та адміністратора НПФ [5].

У той же час, незважаючи на скорочення кількості гравців на ринках небанківських фінпослуг, капіталізація, обсяги наданих послуг і фіскальні відрахування ринку істотно зросли. Зокрема, небанківські фінансові установи країни в минулому році сплатили до державного та місцевих бюджетів податок на прибуток в розмірі 1,763 млрд. грн., що на 28,3% більше, ніж роком раніше.

При цьому лєвова частка (76,5%) податку на прибуток припала на страхові компанії, у яких темп зростання цього показника склало 20,7%. У той же час інші фінустанови, зокрема фінкомпанії, демонструють збільшення податкових відрахувань на 61,4%. Така позитивна динаміка фіскальних надходжень пов'язана з активним ростом послуг,



що надаються небанківськими фінансовими установами, особливо в частині мікрокредитування, факторингу і фінансового лізингу.

Згідно із законом з 1 липня 2020 року Національний банк стане регулятором страхових, лізингових, фінансових компаній, кредитних спілок, ломбардів та бюро кредитних історій замість Нацкомфінпослуг. Національний банк України та Нацкомфінпослуг підписали Меморандум про взаємодію і співпрацю для забезпечення реалізації положень закону про «спліт» у частині передавання функцій державного регулювання та нагляду за небанківськими фінансовими установами від Нацкомфінпослуг до Національного банку.

Підписаний регуляторами документ забезпечить більш скоординований та ефективний процес передачі функцій з регулювання та нагляду за ринком небанківських фінансових послуг від Нацкомфінпослуг до Національного банку.

Меморандум передбачає:

- створення робочої групи з представників регуляторів, яка координуватиме взаємодію НБУ та Нацкомфінпослуг з метою передавання функцій;
- порядок обміну між інституціями інформацією з кадрових питань, планами роботи Нацкомфінпослуг на 2020 рік, у тому числі щодо запланованої діяльності Нацкомфінпослуг з підготовки проектів регуляторних актів;
- передавання Національному банку документів та матеріалів, створених Нацкомфінпослуг у процесі виконання своїх повноважень та функцій;

- обмін інформацією про нагляд за небанківськими фінансовими установами, у тому числі досвідом проведення перевірок та застосування заходів впливу.
- Меморандум набрав чинності 7 лютого 2020 року і буде діяти до моменту завершення його сторонами реалізації положень закону про «спліт».

**Висновки.** Таким чином в Україні на одного регулятора стає менше, але роль НБУ стане ще важливішою. Ситуація на небанківському фінансовому ринку наразі мало відрізняється від тієї, яка спостерігалася в багатьох банках до очищення банківської системи. Окремі страхові компанії ведуть відверто недобросовісну діяльність, гарячково збираючи гроші у вигляді страхових премій, а потім зникаючи. Страждають, як завжди, звичайні клієнти, які не можуть розраховувати на компенсацію так, як це працює, наприклад, у банківському секторі. Реформа фінансового сектору залишається половинчатою, поки лише одна його частина — банки — перейшла на якісно нові стандарти роботи. Це стосується і розкриття кінцевих власників, і вимог до капіталу і ліквідності, і виведення з ринку шахраїв. Небанківські фінансові установи лише нещодавно почали цей процес і знаходяться ще дуже далеко від його завершення. Страхові компанії побоюються повторення чистки, яка спіткала банки. Далеко не всі компанії зможуть відповідати вимогам до якості роботи, відповідно їхня кількість може різко скоротитися. Проходити цей процес має набагато менш болісно, адже не буде нових геополітичних і економічних шоків, а сам Нацбанк врахує минулі промахи.

#### Література

1. Романенко Є. О. Ринок страхування: тенденції та проблеми // Персонал. 2007. № 1. С. 30–35.
2. Романенко Є. О. Місце та роль Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України в регульованні діяльності недержавних пенсійних фондів // Економіка і регіон. Науковий вісник Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка. 2004. № 1(2). С. 163–166.
3. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо консолідації функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг № 2413а від 20.07.2015. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56124](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56124)
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення функцій з державного регулювання ринків фінансових послуг // Закон України № 1069 від 12 вересня 2019.
5. Нацкомфінпослуг за 2019 рік вивів з ринку 260 небанківських фінустанов. URL: <https://mind.ua/news/20207617-nackomfinposlug-za-2019-rik-viviv-z-rinku-260-nebankivskih-finustanov>

#### References

1. Romanenko Ye. O. Rynok strakhuvannia: tendentsii ta problemy // Personal. 2007. № 1. S. 30–35.
2. Romanenko Ye. O. Mistse ta rol Derzhavnoi komisii z rehuliuivannia rynkiv finansovykh posluh Ukrainy v rehuliuivanni diialnosti nederzhavnykh pensiinykh fondiv // Ekonomika i rehion. Naukovyi visnyk Poltavskoho natsionalnoho tekhnichnoho universytetu imeni Yurii Kondratiuka. 2004. № 1(2). S. 163–166.
3. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo konsolidatsii funktsii iz derzhavnogo rehuliuivannia rynkiv finansovykh posluh № 2413a vid 20.07.2015. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56124](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56124)
4. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vdoskonalennia funktsii z derzhavnogo rehuliuivannia rynkiv finansovykh posluh // Zakon Ukrainy № 1069 vid 12 veresnia 2019.
5. Natskomfinposluh za 2019 rik vyviv z rynku 260 nebankivskykh finustanov. URL: <https://mind.ua/news/20207617-nackomfinposlug-za-2019-rik-viviv-z-rinku-260-nebankivskih-finustanov>

Стаття надійшла до редакції 18.02.2020



**НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ**

**Електронне наукове видання**

**«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»**

**Электронное научное издание**

**«ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ И НАЦИОНАЛЬНАЯ  
БЕЗОПАСНОСТЬ»**

**Electronic scientific publication**

**«PUBLIC ADMINISTRATION AND NATIONAL SECURITY»**

**№ 2 (10)**

**Головний редактор — *Романенко Є.О.***

**Київ 2020**

**Видано у авторській редакції**

---

Адреса редакції:

04070, м. Київ, Андріївський узвіз, буд. 11, оф. 68

Контактний телефон: +38(044) 222 58 89

Контактний телефон: +38(067) 401 84 35

E-mail: editor@inter-nauka.com