



Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

# Аспекти публічного управління

[www.aspects.org.ua](http://www.aspects.org.ua)

2019 ТОМ 7 № 6-7

Видається з вересня 2013 року

12 разів на рік

Дніпро

Видавництво «Грані»

2019



Аспекти публічного  
управління

Науковий журнал

2019 Том 7 № 6-7

**Засновник:**

Дніпропетровський регіональний інститут  
державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України

Свідоцтво про реєстрацію  
КВ № 20424 - 10224 Р від 28.11.13

Відповідно до Наказу Міністерства освіти і  
науки України від 15.04.14 р. надано статус  
фахового видання  
з державного управління

Друкується за рішенням Вченої ради  
Дніпропетровського регіонального інституту  
державного управління  
Національної академії державного  
управління при Президентіві України  
(протокол № 05/225 від 20.06.2019).

ISSN 2311-6420 (Print)  
ISSN 2413-8231 (Online)

**Індексується:**  
DOAJ

IndexCopernicus  
ERIH PLUS  
Google Scholar  
Vernadsky National Library of Ukraine  
CrossRef  
eLibrary  
Ulrichs web

**Видавець:**

Видавництво «Грані»  
Україна, 49000, Дніпро  
вул. Старокозацька, 12д, к. 8  
+38(056)794-54-63  
Aspects.dnipro@gmail.com  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 2131 від 23.05.2005

Індекс журналу в каталозі  
передплатних видань України – 86192

Відповідальність за достовірність фактів, цитат,  
власних імен, географічних назв, підприємств,  
організацій, установ та ін. інформації  
несуть автори статей.

Висловлені у цих статтях думки можуть не  
збігатися з точкою зору редакційної колегії і не  
покладають на неї ніяких зобов'язань.

Передруки і переклади дозволяються лише за  
згодою автора та редакції.

© «Аспекти публічного управління» 2019

## Редакція

Головний редактор: Квітка Сергій

Заступники головного редактора: Іванова Світлана,  
Серьогіна Тетяна, Сорокіна Наталя, Рудік Олександр  
Технічний редактор: Лобода Руслана

Коректор української / російської мови: Дерєбера Анна

Коректор англійської мови: Комлева Юлія

## Редакційна колегія

Серьогін Сергій	голова, д. держ. упр., проф.
Бородін Євгеній	заступник голови, д.і.н., проф.
Квітка Сергій	секретар, д. держ. упр., доц.
Антонова Ольга	д. держ. упр., доц.
Баштанник Віталій	д. держ. упр., проф.
Бобровська Олена	д. держ. упр., проф.
Гончарук Наталія	д. держ. упр., проф.
Каховська Олена	д. е. н., проф.
Іванова Світлана	к. філол. н., доцент
Кравченко Віктор	к. юр. наук, проф.
Крушельницька Таїсія	д. держ. упр., проф.
Липовська Наталія	д. держ. упр., проф.
Огданський Кирило	к. е. н., доц.
Маматова Тетяна	д. держ. упр., проф.
Матвєєва Ольга	к. держ. упр., проф.
Молоканова Валентина	д. т. н., проф.
Письменний Ігор	д. держ. упр., проф.
Прокопенко Леонід	д. держ. упр., проф.
Старушенко Галина	к. т. н., доцент
Тарасенко Тетяна	к. держ. упр., доцент
Чикаренко Ірина	д. держ. упр., доц.
Абельсеїтова Світлана	к. тех. н., доц. (Казахстан)
Бачинський Ярема	д. юр. н. (США)
Гао Тяньмін	к. екон. н., доц. (КНР)
Гугнін Олександр	д. філос. н., проф. (Польща)
Кравченко Богдан	д. держ. упр., проф. (Киргизька Республіка)
Ружевічус Юзас	д. екон. н., проф (Литва)
Серафінас Далюс	д. н. із соц. ком., проф. (Литва)



Public Administration  
Aspects

Scientific journal

7 (6-7) 2019

**Founder:**

Dnipropetrovsk regional institute for public  
administration of National academy for public  
administration under  
the President of Ukraine

Registration license  
KB № 20424 - 10224 P, issued 28.11.13

Order № 642 of 26 May 2014 by the  
Ministry of Education and Science of Ukraine  
was given the status of specialized publication on  
public administration

Published by the decision of Academic council  
of Dnipropetrovsk regional institute of public  
administration of National academy for public  
administration under  
the President of Ukraine  
(protocol № 05/225 dated 20.06.2019)

ISSN 2311-6420 (Print)  
ISSN 2413-8231 (Online)

**Indexed:**

DOAJ  
IndexCopernicus  
ERIH PLUS  
Google Scholar  
Vernadsky National Library of Ukraine  
CrossRef  
eLibrary  
Ulrichs web

**Publisher:**

Publishing house «Grani»  
12d, Starokosatska St., office 8  
Dnipro, Ukraine, 49000  
+38(056)794-54-63  
Aspects.dnipro@gmail.com  
Publishing license:  
ДК № 2131 dated 23.05.2005

Subscription index in Ukraine – 86192

Responsibility for facts, quotations, private  
names, enterprises and  
organizations titles, geographical locations etc. to  
be bared by the authors.

The editorial office and board do not always share  
the views and thoughts expressed in published  
articles.

Reprints and translations are allowed on the  
written consent with the editorial office and the  
author.

© «Public administration aspects» 2019

## Editorial office

Editor in Chief: Kvitka Sergiy

Deputy Chief Editor: Ivanova Svitlana, Serohina  
Tetiana, Sorokina Natalia, Rudik Oleksandr

Technical Editor: Loboda Ruslana

Corrector of Ukrainian / Russian language: Derebera Anna

Corrector of English language: Komleva Yulia

## Editorial board

Serohin Sergiy

head of editorial board,  
Full Prof. Dr.

Borodin Yevhenii

deputy head, Full. Prof., Dr.  
secretary, Assoc. Prof., Dr.

Kvitka Sergiy

Assoc. Prof., Dr.

Antonova Olha

Full Prof. Dr.

Bashannyk Vitalii

Full Prof. Dr.

Bobrovska Olena

Full Prof. Dr.

Honcharuk Natalia

Full Prof. Dr.

Kakhovska Olena

Full Prof. Dr.

Ivanova Svitlana

Assoc. Prof. PhD

Kravchenko Viktor

Full Prof. PhD

Krushelnytska Taisiia

Full Prof. Dr.

Lypovska Natalia

Full Prof. Dr.

Ohdanskyi Kyrylo

Assoc. Prof. PhD

Mamatova Tetiana

Full Prof. Dr.

Matveieva Olha

Full Prof. PhD

Molokanova Valentyna

Full Prof. Dr.

Pysmennyi Ihor

Full Prof. Dr.

Prokopenko Leonid

Full Prof. Dr.

Starushenko Halyna

Assoc. Prof. PhD

Tarasenko Tetiana

Assoc. Prof. PhD

Chykarenko Iryna

Assoc. Prof., Dr.

Abelseitova Svitlana

Assoc. Prof. PhD (Kazakhstan)

Bachynskyi Yarema

J. D. (USA)

Hao Tianmin

Assoc. Prof. PhD (PRC)

Huhnin Oleksandr

Full Prof. Dr. (Poland)

Kravchenko Bohdan

Full Prof. Dr.

(Kyrgyz Republic)

Ruzhevichus Yuzas

Full Prof. Dr. (Lithuania)

Serafinas Dalius

Full Prof. Dr. (Lithuania)

# Зміст

- С. 5  
*Володимир Овсяник*  
Мережеві спільноти в умовах надзвичайних ситуацій
- С. 12  
*Яна Качан*  
Принципи, функції та технології проходження публічної служби
- С. 20  
*Євген Соловійов*  
Детермінація основних понять міграційних процесів, що протікають в Україні, в ракурсі сучасних реалій
- С. 28  
*Микола Пухтинський*  
Пріоритетні напрями конституційного, політико-правового оновлення публічної влади, врядування в Україні
- С. 38  
*Олександр Лаврук*  
Державна підтримка як основна складова державної політики у розвитку тваринництва
- С. 50  
*Олександр Невмержицький*  
Основні напрями вдосконалення здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин
- С.61  
*Сомсіков К.В., Соколовська О.О.*  
Типовий порядок проведення громадських обговорень проєктів регуляторних актів органів місцевого самоврядування

# Contents

- P. 5  
*Volodymyr Ovsianyk*  
Emergency Networking Communities
- P. 12  
*Yana Kachan*  
Principles, functions and technologies of public service examination
- P. 20  
*Yevgen Solovjov*  
Determination of the basic concepts of migration processes in Ukraine from the perspective of modern realities
- P. 28  
*Mykola Pukhtynsky*  
Priority directions of constitutional, political and legal renewal of public power, governance in Ukraine
- P. 38  
*Alexander Lavruk*  
State support as the main component of state policy in the development of animal husbandry
- P. 50  
*Oleksandr Nevmerzhytskyi*  
Main ways to improve control over provision of administrative services in the sphere of land relations
- P. 61  
*Somsikov K.V., Sokolovskaya O.O.*  
Typical Procedure for Public Discussion of Draft Regulations of Local Self-Government Bodies

## Мережеві спільноти в умовах надзвичайних ситуацій

*Володимир Овсяник, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

За даними про дії соціальних мереж аналізуються типи поведінкових стратегій і функції учасників мережевих спільнот в умовах надзвичайних ситуацій. Адаптуючи запропоновану Б. Макконнеллом і Дж. Хуба типологію «4ф-політично активних користувачів», автори приділяють особливу увагу «функціонерам», що вносить конструктивний внесок в попередження і ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій.

Відчуття прийдешньої небезпеки, характерне для світосприйняття сучасної людини, значно посилюється усвідомленням того, що повний обсяг ризиків, з якими стикається людство, буде осмислений тільки в далекому і невизначеному майбутньому. У зв'язку з цим формується модель сучасного світу, яка в якості центральної висуває проблему ризику, а в державному управлінні на перший план виходять проблеми безпеки. У середньостроковій перспективі кризи надзвичайні ситуації залишаються одними з важливих викликів безпеки.

Потреба зниження ризиків при надзвичайних ситуаціях вимагає застосування відповідних прогресивних організаційно-управлінських соціальних технологій. Традиційні методи жорсткого раціонально-логічного управління все частіше демонструють свою обмеженість. Ресурсний потенціал мережевих спільнот, який досить повно розкрився в діях мереж під час надзвичайних ситуацій у різних країнах в останні роки, дозволяє створити майданчики для взаємодії влади і громадян в умовах надзвичайних ситуацій, розвинути нові управлінські технології, спрямовані на попередження надзвичайних ситуацій, реагування та ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій. Необхідною умовою взаємодії є достатня довіра учасників діалогу, готовність діяти в реальному партнерстві.

Обґрунтовано висновок про те, що нові можливості соціальних мереж підвищують роль мережевих практик у сфері державного управління.

*Ключові слова:* надзвичайні ситуації, соціальні мережі, мережеві спільноти, поведінкові стратегії, краудсорсинг

## Emergency Networking Communities

*Volodymyr Ovsianyuk, Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, under the President of Ukraine*

According to social network activities, types of behavioral strategies and functions of network members in emergencies are analyzed. Adapting B. McConnell and J. Huba's proposed typology of "4f-politically active users," the authors pay special attention to "functionaries", who make a constructive contribution to the prevention and elimination of the consequences of emergencies.

The sense of imminent danger inherent in the worldview of the modern man is greatly enhanced by the realization that the full range of risks faced by humanity will only be conceived in the distant and uncertain future. In this regard, the model of the modern world as a central one poses a problem of risk, and in public administration comes to the fore the problems of security. In the medium term, crises and emergencies remain one of the major security challenges.

The need to reduce risks in emergencies requires the use of appropriate progressive organizational and managerial social technologies. Traditional methods of rigid rational and logical management are increasingly showing their limitations. The resource potential of network communities, which has been quite fully disclosed in the actions of networks during emergencies in different countries in recent years, allows to create platforms for interaction between authorities and citizens in emergencies, to develop new management technologies aimed at emergency prevention, response and elimination consequences of emergencies. The necessary condition for interaction is sufficient trust of the

participants of the dialogue, readiness to act in a real partnership.

It is substantiated that new opportunities of social networks increase the role of network practices in public administration.

*Keywords: emergency situations, social networks, behavioral strategies, crowdsourcing.*

## Сетевые сообщества в условиях чрезвычайных ситуаций

*Владимир Овсяник, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

По данным о действиях социальных сетей анализируются типы поведенческих стратегий и функции участников сетевых сообществ в условиях чрезвычайных ситуаций. Адаптируя предложенную Б. Макконнелл и Дж. Хуба типологию «4ф-активных пользователей», авторы уделяют особое внимание «функционерам», что вносит конструктивный вклад в предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций.

Ощущение грядущей опасности, характерное для мировосприятия современного человека, значительно усиливается осознанием того, что полный объем рисков, с которыми сталкивается человечество, будет осмыслен только в далеком и неопределенном будущем. В связи с этим формируется модель современного мира в качестве центральной выдвигает проблему риска, а в государственном управлении на первый план выходят проблемы безопасности. В среднесрочной перспективе кризиса и чрезвычайные ситуации остаются одними из важных вызовов безопасности.

Потребность снижения рисков при чрезвычайных ситуациях требует применения соответствующих прогрессивных организационно-управленческих социальных технологий. Традиционные методы жесткого рационально-логического управления все чаще демонстрируют свою ограниченность. Ресурсный потенциал сетевых сообществ, который достаточно полно раскрылся в действиях сетей во время чрезвычайных ситуаций в различных странах в последние годы, позволяет создать площадки для взаимодействия власти и граждан в условиях чрезвычайных ситуаций, развить новые управленческие технологии, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций, реагирования и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Необходимым условием взаимодействия есть достаточное доверие участников диалога, готовность действовать в реальном партнерстве.

Обоснован вывод о том, что новые возможности социальных сетей повышают роль сетевых практик в сфере государственного управления.

*Ключевые слова: чрезвычайные ситуации, социальные сети, сетевые сообщества, поведенческие стратегии, краудсорсинг.*

### Вступ

**В**ідчуття прийдешньої небезпеки, характерне для світосприйняття сучасної людини, значно посилюється усвідомленням того, що повний обсяг ризиків, з якими стикається людство, буде осмислений тільки в далекому і невизначеному майбутньому. У зв'язку з цим формується модель сучасного світу, яка в якості центральної висуває проблему ризику, а в державному управлінні на перший план виходять проблеми безпеки. У середньостроковій перспективі кризи і надзвичайні ситуації

залишаються одними з важливих викликів безпеки. За 2018 рік річні втрати в результаті надзвичайних ситуацій досягли 168 осіб, з яких 40 дітей [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** свідчить про багатоаспектність та складність явища інформаційної глобалізації. Розгляд суті, змісту та функцій соціальних мереж, визначення їх ролі у формуванні взаємовідносин держави та суспільства певною мірою здійснювався у працях С. Алексеєва, В. Бабкіна, Д. Гергена, М. Голованя, М. Жалдака,

С. Коноплицького, О. Ляшенко, П. Маланюка, Б. Потянника, В. Різун, Т. Фісенко, О. Холода, В. Шепеля, та інших. Саме поняття «соціальна мережа» вперше з'явилося в класичній соціальній філософії модерніті, наприклад, у працях Г. Зіммеля. А. Бейвлас одним із перших виклав теоретико-методологічні засади функціонування різних видів соціальних мереж.

Соціальна мережа – це спеціально реалізована можливість віддаленої взаємодії людей з метою обміну інформацією, зазвичай яскраво вираженої тематичної спрямованості; географічно учасники соціальної мережі можуть бути досить віддаленими один від одного, тому інструментарій соціальної мережі є найбільш ефективним засобом комунікації [2].

На думку К. Дубняк, соціальна мережа спрямована на побудову співтовариств людей в Інтернеті зі схожими інтересами і/або діяльністю, оскільки зв'язок здійснюється за допомогою сервісу внутрішньої пошти або миттєвого обміну повідомленнями [3].

Аналіз тенденцій у галузі безпеки суспільного розвитку і прогнози показують, що ризики, пов'язані з надзвичайними ситуаціями, набувають все більш комплексного і взаємопов'язаного характеру. При надзвичайних ситуаціях діє критична необхідність швидкого і чіткого узгодження стратегії і тактики взаємодії рятувальників і тих, що рятувалися як один з одним, так і всередині своїх груп. В останні роки активну роль у запобіганні і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відіграють принципово нові суб'єкти громадянського суспільства у вигляді локальних структур – ком'юніті (community) або мережевих спільнот [4]. Мережеві спільноти – це відносно нестійка сукупність людей, що взаємодіють за допомогою системи інтернет-комунікацій, які забезпечуються службами мережі Інтернет, що володіють спільністю інтересів і здійснюють спільну діяльність у віртуальному просторі. Ю. Хабермас головними характеристиками

мережевого громадянського суспільства вважає «відкритість» як «встановлення широких, багатовимірних зв'язків комунікації», а також «спонтанність» – «вільне формування, плинність, постійна зміна» структури.

Соціальні мережі отримують розвиток у глобальному масштабі. В Україні тільки у соціальній мережі Фейсбук понад 13 млн зареєстрованих користувачів [5].

Соціальні ресурси мережевих спільнот дозволяють їм реалізувати ряд функцій, за допомогою яких відбувається актуалізація мережевих спільнот як суб'єктів дій в умовах надзвичайних ситуацій. Згідно з соціологічним дослідженням Американського Червоного хреста [8], присвяченим ролі соціальних мереж в інформаційній роботі при надзвичайних ситуаціях, 42% респондентів отримували інформацію з мережі Інтернет, серед них 6% вже отримували інформацію про небезпечні ситуації з Twitter; 3,14 % – з Facebook; 4,12% – з сайтів місцевої влади; 10% – з сайтів профільних відомств; 7% – з мобільних додатків. Близько 50% опитаних заявили про готовність поширювати через власні соцмедіа-акаунти важливу інформацію.

Завдяки програмним сервісам у членів мережевих спільнот з'явилась можливість використовувати інструменти оперативного пошуку потрібних контактів і швидкого встановлення зв'язків між людьми для спільних громадянських акцій і громадської діяльності, тим самим реалізується функція самоорганізації спільнот. Дані спільноти конкурують зі спеціалізованими некомерційними організаціями, організовуючи самостійну мережеву волонтерську активність громадян.

У мережі навіть з'явився термін digital volunteers (з англ.: цифрові волонтери), що позначає людей, які фізично можуть і не бути на місці надзвичайної ситуації, але знаходять важливу інформацію і поширюють її через соціальні медіа. Якби користувачі Інтернету знали, що хтось потребує допомоги, то 44% просили б інших людей у своїх соціальних мережах увійти в

контакт з владою, 35% розмістили б пряме прохання про допомогу на Facebook і 28% послали б пряме сполучення на Twitter [7].

Учасники мережевих спільнот в надзвичайних ситуаціях використовують різні дискурсивні форми у створенні і розвитку медіаком'юніті. Медіаком'юніті є інтерактивним середовищем, яке сприяє не тільки формуванню принципово нових інформаційних можливостей для політичних дискусій і участі, а й створення нових груп і контргруп політичної мережевої громадськості. Медіаком'юніті проявляється у вигляді діяльності в соціальних мережах і блогосфері так званих чотирьох Ф-політично активних користувачів: «фільтрів», «фанатів», «функціонерів» й «феєрверків», які виконують різні функції в формуванні громадської думки і концентрують свою участь у завершальних фазах публічної політики – складанні політичного порядку й оцінці політики [6]. Запропоновану типологію 4Ф Макконнелла Б. і Хуба Дж. ми спробували адаптувати стосовно дії користувачів в умовах надзвичайних ситуацій.

«Фільтри» – це користувачі, які передають інформацію «людськими проводами». Вони збирають інформацію з традиційних ЗМІ, з балаканини блогерів та інших інтернет-джерел, а потім створюють з цих даних періодичні випуски коротких історій, зведень і оглядів. Прикладом дії «фільтрів» в якійсь мірі можуть слугувати спільноти преперів. Криза і постійна загроза терористичної атаки вдихнули нове життя в древній інстинкт «Залишитися в живих». Соціальні мережі преперів, які виникли протягом останніх декількох років у багатьох країнах, перш за все в США, дають консультації з питань підготовки запасів продовольства, про те, як виростити урожай у своєму саду, як полювати і як можна захистити себе.

«Фанати» представляють собою прихильників або супротивників реальних політичних суб'єктів (політичних партій і політиків), які активно включені в оціночний процес обговорення їх політичної діяльності. Даний тип

найменш затребуваний в умовах надзвичайних ситуацій, коли важлива налаштованість «на конструктив», тобто не на пасивне очікування невідомо коли та як організованого визволення, а й на переоцінку та мобілізацію власних ресурсів, зустрічних дій осіб, яких рятують.

«Феєрверки» – це політично активні користувачі, що створюють «однозарядне знаряддя» – меми, які привертають увагу, дуже цікаві і можуть жити в мережі досить довго. Термін «мем» запропонував у своєму дослідженні Р. Докінз для позначення одиниць, які передаються від одного до іншого і сприяють тому, що одержувач змінює власну поведінку за допомогою реплікації або імітації і таким чином передає мем іншому індивідууму. Р. Докінз вказує, що меми можуть являти собою мотиви або мелодії популярні афоризми або модні слівця, рекламні слогани або відеоролики.

Найбільш важливим і соціально значущим представляється нам тип «функціонерів» – творці спільнот, які модерують спілкування. Їх головні інструменти – веб-бюлетень або веб-дошка оголошень, а також програмне забезпечення для спільноти. Яскравим прикладом конструктивної діяльності «функціонерів» є інформаційна програма «Ушахіді» («Свідоцтво»), створена в 2007 р. у Кенії. У ході президентських виборів цю країну охопили збройні міжетнічні конфлікти між прибічниками і противниками президента Кібакі. Офіційна влада блокувала роботу багатьох ЗМІ, у результаті чого населення виявилось в інформаційному вакуумі, який спробували заповнити кілька блогерів. Одна з блогерів, Орі Около, звернулася до громадян з проханням надсилати повідомлення про події, що відбуваються поруч з ними. Потік інформації був систематизований програмою, що згодом отримала назву «Ушахіді». На сьогоднішній день «Ушахіді» – система менеджменту інформації, котра дозволяє обробляти повідомлення з різних джерел: від блогерів, традиційних

ЗМІ, від міжнародних спостерігачів - і представляти всі отримані дані в мережі Інтернет за допомогою карти, де кожна подія пов'язано з певною географічною точкою. На даний момент мережа активно співпрацює з ООН, а також з мережами раннього виявлення криз.

«Функціонерські» мережеві проекти найбільшою мірою беруть на себе функції краудсорсинга. Даний термін був використаний для опису моделі бізнесу, яка ґрунтується на залученні простих споживачів, користувачів Інтернету і добровольців до виробництва та розповсюдження товарів і послуг, генерування ідей і рішень. Стосовно сфери публічної політики краудсорсинг є, згідно з термінологією американського економіста Еріка фон Хиппеля (Eric von Hippel), «інновацією з розрахунком на користувача», при якій органи влади покладаються на користувача не тільки в питанні формулювання потреб, а й у визначенні ефективних управлінських практик, які б задовольнили ці потреби з використанням інформаційних технологій. Перефразовуючи Еріка фон Хиппеля, можна сказати, що цей напрямок створено з розрахунку на ймовірне бажання громадян безкоштовно або за невелику ціну поділитися своїми ідеями з владою, винятково з інтересу побачити ці ідеї впровадженими в суспільній практиці. У той же час усі охарактеризовані типи поведінкових стратегій певною мірою сприяють соціально-політичній діагностиці. Як правило, дії співтовариства спрямовані на вирішення проблем, з котрими офіційні структури не справляються, або справляються погано, або не визнають ці проблеми значущими. Багато державних організацій за кордоном накопичують досвід у використанні соціальних ресурсів, таких як Twitter і Facebook. У той час як багато урядових установ використовують соціальні медіа тільки в цілях трансляції, деякі виходять за ці межі і починають більш глибоко освоювати можливості соцмереж: хеш-теги, геолокаційний аналіз і громадські проекти. У 2008 році адмірал

берегової охорони США Тед Аллен зробив наступну заяву: «Щоб модернізувати службу берегової охорони нам необхідно навчитися ефективно використовувати ресурси соціальних медіа, таким чином ми зможемо вийти на новий рівень в якості прозорої організації, що знаходиться завжди в епіцентрі подій».

Електронні ресурси, створені мережевою спільнотою в умовах надзвичайних ситуацій, можуть під впливом зовнішнього середовища в досить короткий час не тільки трансформуватися в інші типи ресурсів, а й мотивувати учасників мережевої спільноти на якісну зміну власних дій. У більшості випадків органи влади не готові повною мірою сприймати мережеві спільноти в якості партнерів у попередженні та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Ігнорування конструктивного потенціалу останніх певною мірою можна пояснити: це наслідок сприйняття Чужого (людей у мережі – через їх явний нон-конформізм і критику дій влади, самої мережі як технології – через недостатні знання законів її функціонування і відсутність активних навичок користування). Стратегія ігнорування – не найгірший варіант, іноді використовується і стратегія протидії. Автори створеної за замовленням низки урядових агентств США доповіді «Соціальні мережі для управління надзвичайними ситуаціями й громадської безпеки» [9] узагальнили підсумки спеціально проведеного семінару на ту ж тему, що й зібрав вчених і практиків-управлінців. У доповіді не тільки констатовано можливості мереж (участь в ухваленні рішень, негайна переробка інформації, організація взаємодопомоги та ін.), але й зафіксована вимога до урядових агенцій «змінити політику, практики і конкретні навички для того, щоб ефективно використовувати соціальні медіа», розвивати діалог і партнерство.

Потреба зниження ризиків при надзвичайних ситуаціях вимагає застосування відповідних прогресивних організаційно-управлінських соціальних

технологій. Традиційні методи жорсткого раціонально-логічного управління все частіше демонструють свою обмеженість.

Ресурсний потенціал мережевих спільнот, який досить повно розкрився в діях мереж під час надзвичайних ситуацій в різних країнах в останні роки, дозволяє створити майданчики для взаємодії влади і громадян в умовах надзвичайних ситуацій, розвинути нові управлінські технології, спрямовані на попередження надзвичайних ситуацій, реагування та ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій. Необхідною умовою взаємодії є достатня довіра учасників діалогу, готовність діяти в реальному партнерстві.

Отже, соціальні мережеві ресурси формують певну громадську думку, чинять активний інформаційний вплив на свідомість і поведінку людей, тим самим змінюють стереотипи людини, ціннісні і моральні орієнтації. В умовах нормального функціонування суспільства для цих процесів потрібно відносно довгий проміжок часу, але в умовах

надзвичайних ситуацій зміни в поведінці відбуваються одночасно, ступінь впливу соціальних мереж на психіку людей досягає свого апогею.

На даний час сучасні технології надання інформації в надзвичайних ситуаціях не завжди співпадає ідеалам гуманності й етики як по відношенню до потерпілих та їх родичів, так і до аудиторії в цілому. Такий стан справ зумовлений гонитвою за залученням якомога більшої аудиторії до своєї мережі, у результаті чого ставка робиться на сенсаційність інформації, граючи на почуттях людей, згущуються фарби і без того трагічних подій, висвітлюючи події в найдрібніших деталях і подробицях.

Для раціонального використання можливостей мереж з метою забезпечення безпеки населення необхідно знання технічних особливостей різних видів подачі інформації, принципів роботи журналістів, а також встановлення взаємовигідних контактів інформаційних підрозділів ДСНС України з пресою.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Аналітичний огляд стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2018 рік. URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Analitichniy-oglyad-stanu-tehnogennoyi-ta-prirodnoyi-bezpeki-v--Ukrayini-za-2015-rik.html>
2. Вахула Б. Я. Соціальні інтернет-мережі, їхні функції та роль у формуванні громадянського суспільства / Б. Я. Вахула // Вісник Львівського університету [Текст]. — Львів : [б. в.], 2012. — Вип. 6. — С. 312, 313.
3. Дубняк К. В. Соціальні мережі Інтернет як засіб обміну інформацією / К. В. Дубняк // Держава та регіони [Текст]. — 2014. — № 3. — С. 123. — (Серія: Соціальні комунікації).
4. Івахненко Е. Н. Аутопоезис інформаційних об'єктів // Інформаційне суспільство. 2009. № 1.
5. Кількість користувачів Facebook в Україні досягла 13 мільйонів — дослідження / [Електронний ресурс] / URL: [https://ms.detector.media/mediaprosvita/research/kilkist\\_koristuvachiv\\_facebook\\_v\\_ukraini\\_dosyagla\\_13\\_milyoniv\\_doslidzhennya/](https://ms.detector.media/mediaprosvita/research/kilkist_koristuvachiv_facebook_v_ukraini_dosyagla_13_milyoniv_doslidzhennya/)
6. Jackie Huba, Ben McConnell Citizen Marketers: When People Are the Message URL: [https://www.researchgate.net/publication/267771379\\_Citizen\\_Marketers\\_-\\_When\\_People\\_are\\_the\\_Message](https://www.researchgate.net/publication/267771379_Citizen_Marketers_-_When_People_are_the_Message)
7. How Social Media Is Used During An Emergency. 2010. URL: <http://blog.etoncorp.com/index.php/2010/10/how-social-media-is-used-during-an-emergency>.
8. Social Media in Disasters and Emergencies / American Red Cross. 2010. URL: <http://www.redcross.org/www-files/Documents/pdf/other/SocialMediaSlideDeck.pdf>.
9. Social Networking for Emergency Management and Public Safety. 2010. URL: [http://nwrtpc.pnl.gov/docs/social\\_networking.pdf](http://nwrtpc.pnl.gov/docs/social_networking.pdf).

#### REFERENCES

1. *Analitychnyy ohlyad stanu tekhnogennoyi ta pryrodnoyi bezpeky v Ukrayini za 2018 rik* [Analytical review of the state of technogenic and natural security in Ukraine for 2018.] (2018). URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Analitichniy-oglyad-stanu-tehnogennoyi-ta-prirodnoyi-bezpeki-v--Ukrayini-za-2015-rik.html>
2. Vakhula B. Ya. (2012) Sotsial'ni internet-merezhi, yikhni funktsiyi ta rol' u formuvanni hromadyans'koho suspil'stva [

Social Internet networks, their functions and role in the formation of civil society]. *Bulletin of the University of Lviv*, (6), 312-316.

3. Dubnyak K. V. (2014) Sotsial'ni merezhi Internet yak zasib obminu informatsiyeyu [Social Networks of the Internet as a Means of Information Exchange]. *Derzhava ta rehiony*, (3), 123-127

4. Ivakhnenko E. N. (2009) Autopoezis informatsiynykh ob'ektiv [Autopoiesis of information objects]. *Informatsiyne suspil'stvo*, (1), 56-61

5. *Kil'kist' korystuvachiv Facebook v Ukrayini dosyahla 13 mil'yoniv — doslidzhennya* [The number of Facebook users in Ukraine has reached 13 million - research]. (2018). URL: <https://ms.detector.media/mediaprosvita/research>

6. Jackie Huba & Ben McConnell. (2006). *Citizen Marketers: When People Are the Message*. URL: [https://www.researchgate.net/publication/267771379\\_Citizen\\_Marketers](https://www.researchgate.net/publication/267771379_Citizen_Marketers)

7. *How Social Media Is Used During An Emergency*. (2010). URL: <http://blog.etoncorp.com/index.php/2010/10/how-social-media-is-used-during-an-emergency>.

8. *Social Media in Disasters and Emergencies/American Red Cross*. (2010). URL: <http://www.redcross.org/www-files/Documents/pdf/other/pdf>.

9. *Social Networking for Emergency Management and Public Safety*. (2010). URL: [http://nwrta.pnl.gov/docs/social\\_networking.pdf](http://nwrta.pnl.gov/docs/social_networking.pdf).

### **Овсяник Володимир Миколайович**

Аспірант

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України 49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

### **Ovsianyk Volodymyr**

PhD student

Dnipropetrovsk regional institute for public administration, National academy for public administration under the President of Ukraine 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

Email: [vovanss@ukr.net](mailto:vovanss@ukr.net)

Цитування: Овсяник В. М. Мережеві спільноти в умовах надзвичайних ситуацій/ В. М. Овсяник // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 6-7. – С. 4-11.

Citation: Ovsianyk, V.M. (2019). Merezhevi spilnoty v umovakh nadzvychainykh sytuatsii [Emergency Networking Communities]. *Public administration aspects*, 7(6-7), 4-11.

Стаття надійшла / Article arrived: 20.05.2019

Схвалено до друку / Accepted: 17.06.2019

## Принципи, функції та технології проходження публічної служби

*Яна Качан, Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України*

У статті охарактеризовано особливості державних службовців. З'ясовано, що згідно з адміністративною реформою сучасне реформування держслужби в нашій країні має на меті створити по-справжньому професійну, високоєфективну, стабільну та авторитетну державну службу, яка б змогла прийняти виклики сучасності. Не вирішивши цю проблему кадрового осучаснення в державній службі, дійсно запровадити демократичні норми та цінності, реально сформувати повноцінне громадянське суспільство в Україні буде неможливо. Визначено складові елементи системи безперервного розвитку державних службовців. Виділено ряд основних вимог для роботи з кадрами, орієнтовані на принцип розвитку потенційних людських можливостей: поважати індивідуальність і цілісність кожного індивіда, заохочуючи високу продуктивність роботи; створити та підтримувати пошук, творчість, активність в управлінських рішеннях; створити умови для забезпечення людських прав; бути відповідальним за навчальний процес, перепідготовку та підвищення кваліфікаційного рівня працівників; заохочувати випадки прийняття на себе відповідальності в складній ситуації; створити умови для того, щоб розвивалися творчі здібності; впровадити справедливую систему оплати праці, кар'єрного зростання; провести комплексну експертизу діяльності: йдеться як про процес, так і про результат; підтримувати відповідальність за якісний рівень роботи і організацію, установу, підприємство у майбутньому; гарантувати взаємні довіру та повагу у відносинах між роботодавцем і працівником. При цьому охарактеризовано основні принципи кадрових процесів та кадрової політики в цілому. Визначено головні цілі та завдання державної служби. З'ясовано функції проходження публічної служби. Визначено, що функціонування механізму проходження державної служби має здійснюватися за допомогою різноманітних конкретних технологій, а саме: 1) технології відбору персоналу на державну службу; 2) проведення відкритого конкурсу на вакантні посади державної служби; 3) просування та кар'єрний розвиток державних службовців; 4) технології, які використовуються в процесі оцінювання результатів діяльності державних службовців. Виділено пріоритетні напрями у здійсненні кадрової політики.

**Ключові слова:** *принципи, функції, публічна служба, державна служба, державне управління, публічне управління, публічні особи, технології публічної служби*

## Principles, functions and technologies of public service

*Yana Kachan, Ukrainian State Employment Service Training Institute*

The article describes the features of civil servants. It has been determined that according to administrative reform, the current reform of the civil service in our country is aimed at creating a truly professional, highly effective, stable and authoritative civil service that would be able to accept the challenges of our time. Without solving this problem of personnel modernization in the civil service, to really introduce democratic norms and values, it will be impossible to really form a full-fledged civil society in Ukraine. The components of the system of continuous development of civil servants are determined. A number of basic requirements for working with personnel are focused on the principle of development of potential human abilities: to respect the individuality and integrity of each individual, encouraging high productivity of work; create and maintain search, creativity, activity in managerial decisions; create conditions for ensuring human rights; be responsible for the educational process, retraining and raising the qualification level of employees; to encourage cases of taking responsibility in a difficult situation; to create conditions for the development of creative abilities; introduce a fair system of remuneration, career development; conduct a comprehensive examination of the activity: it refers to both the process and the result; to maintain responsibility for the quality level of work and organization, institution, enterprise in the future; to guarantee mutual trust and respect in the relationship between the employer and the employee. It describes the basic principles of personnel processes and personnel policy in general. The main goals and tasks of the civil service are determined. The functions of passing the public service are determined. It has been determined that the functioning of the mechanism for passing civil service should be carried out with the help of a variety of specific technologies, namely: 1) the technology of selection of personnel for the civil service; 2)

holding an open competition for vacancies in the civil service; 3) advancement and career development of civil servants; 4) technologies used in the process of evaluating the performance of civil servants. Priority directions in the implementation of personnel policy are highlighted.

**Keywords:** principles, functions, public service, public service, public administration, public administration, public figures, technology of public service

## Принципы, функции и технологии прохождения публичной службы

Яна Качан, Институт подготовки кадров государственной службы занятости Украины

В статье охарактеризованы особенности государственных служащих. Выяснено, что согласно административной реформой современное реформирование госслужбы в нашей стране имеет целью создать по-настоящему профессиональную, высокоэффективную, стабильную и авторитетную государственную службу, которая смогла принять вызовы современности. Не решив эту проблему кадрового осовременивания в государственной службе, действительно ввести демократические нормы и ценности, реально сформировать полноценное гражданское общество в Украине будет невозможно. Определены составляющие элементы системы непрерывного развития государственных служащих. Выделен ряд основных требований для работы с кадрами, ориентированные на принцип развития потенциальных человеческих возможностей: уважать индивидуальность и целостность каждого индивида, поощряя высокую производительность работы; создать и поддерживать поиск, творчество, активность в управленческих решениях; создать условия для обеспечения прав человека; быть ответственным за учебный процесс, переподготовку и повышение квалификационного уровня работников; поощрять случаи принятия на себя ответственности в сложной ситуации; создать условия для того, чтобы развивались творческие способности; внедрить справедливую систему оплаты труда, карьерного роста; провести комплексную экспертизу деятельности: речь идет как о процессе, так и о результате; поддерживать ответственность за качественный уровень работы и организацию, учреждение, предприятие в будущем гарантировать взаимные доверие и уважение в отношениях между работодателем и работником. При этом охарактеризованы основные принципы кадровых процессов и кадровой политики в целом. Определены главные цели и задачи государственной службы. Выяснены функции прохождения публичной службы. Определено, что функционирование механизма прохождения государственной службы должно осуществляться с помощью различных конкретных технологий, а именно: 1) технологии отбора персонала на государственную службу; 2) проведение открытого конкурса на вакантные должности государственной службы; 3) продвижение и карьерное развитие государственных служащих; 4) технологии, используемые в процессе оценки результатов деятельности государственных служащих. Выделены приоритетные направления в осуществлении кадровой политики.

**Ключевые слова:** принципы, функции, публичная служба, государственной служба, государственное управление, публичное управление, публичные лица, технологии публичной службы

### Вступ.

Згідно з адміністративною реформою сучасне реформування держслужби в нашій країні має на меті створити по-справжньому професійну, ви-сокоефективну, стабільну та авторитетну державну службу, яка б змогла при-йняти виклики сучасності. Не вирішивши цю проблему кадрового осучаснення в державній службі, дійсно запровадити демократичні норми та цінності як основні підвалини майбутнього поступу країни, реально сформувавши повноцінне громадянське суспільство в

Україні буде або повністю неможливо, або може стати значним чином фіктивним прикриттям для суспільних процесів, що матимуть геть інший зміст та спрямування. Натомість це спровокує деморалізацію відносин, вихолощену функціональну діяльність, формальний підхід до фаху держслужбовця, але й, у першу чергу, спричинить незадовільний, низький якісний рівень надання послуг (державного та громадського характеру) людям, у тому числі, підірве імідж і авторитет влади загалом.

Дослідженню даного питання своєю

увагу присвятили такі науковці як: Дж. Грейсон, К. О'Делл, Г. Атаманчук, Н. Гончарук, В. Олуйко, О. Пархоменко-Куцевіл, С. Серьогін, Є. Охотський, І. Сурай, Г. Тартигашева, А. Турчинов та ін. Основною метою даної статті є аналіз принципів, функцій та технологій проходження публічної служби.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Сучасна держава – як наймач та роботодавець – покликана постійно опікуватися «людським капіталом», який має у себе на службі. Таке завдання є постійним, на наш погляд, перш за все через особливості кадрового складу держслужби, який є наділеним низкою владних повноважень особливим прошарком населення, що відіграє роль суб'єкта управління в соціальній, економічній, політичній системі, з якими державні службовці мають взаємодіяти на локальному рівні.

Поряд з особливостями застосування знань, енергії та праці кадрів на державній службі, визначальними особливостями державних службовців науковці визнають такі [1]:

а) виконувана ними праця виражається в обґрунтуванні цілей та напрямів суспільного розвитку, конкретній організації та регулюванні суспільної життє-діяльності (публічних відносин), свідомості, поведінки та діяльності мільйонів людей (упорядкування приватних зв'язків);

б) праця – інтелектуальна, психологічно насичена, дуже відповідальна. Вона полягає в основному в осмисленні та продукуванні надзвичайно складної управлінської інформації та впливі на людей;

в) в усіх їх зусиллях імпліцитно (внутрішньо властиво) проявляється державна влада, яка надає їм авторитету і належної гарантії;

г) наукові знання, мистецтво і досвід таких людей не створюють безпосередньо споживацькі цінності і не задовольняють індивідуально-особистісні потреби, але формують особливий духовно-матеріальний «продукт», який забезпечує раціональність,

гармонійність та ефективність суспільних відносин, явищ і процесів;

д) виконувана персоналом державного управління праця є високопрофесійною і пред'являє до кожного з її суб'єктів (виконавців) жорсткі вимоги щодо підготовки, особистісних талантів, поведінки і спілкування з людьми.

З огляду на це ми переконані, що серед пріоритетних задач, що стоять перед осучасненням держуправління, чи не найосновніший виклик зараз становить складна індивідуалізація індивіда, який виконує свої професійні обов'язки в державних владних структурах.

На думку Г. В. Атаманчука, особливе значення належить системі безпеково-розвитку державних службовців з такими її складовими елементами як [2]:

1) формуюча роль колективу державного органу за місцем служби (його повсякденний соціально-психологічний та професійний вплив);

2) структура наскрізного (від вступу на службу до виходу на пенсію) професійного росту кожного державного службовця;

3) участь суспільної думки у спостереженні за виконанням посадових функцій та поведінкою державних службовців.

Стабілізація апарату органів державної влади на основі професіоналізму та компетентності державних службовців, які стають запорукою ефективного вирішування ними нагальних завдань в економічній, гуманітарній, соціальній сферах суспільного буття України виступає центральною проблемою зміцнення української державності. Від рівня професійної компетентності, діловитості, прогресивних орієнтацій та інноваційно-творчої активності державних службовців безпосередньо залежать соціально-економічні процеси, що відбуваються в сучасному українському суспільстві, а ефективність функціонування виробничих, господарських, соціальних структур стає запорукою життєздатності держави. Якісні та кількісні характеристики кадрів державної служби, рівень їхньої професійної освіти, досвід, ділові та моральні риси безпосередньо впливають на

можливість і здатність державної служби забезпечувати ефективний взаємозв'язок владних структур з суспільством, здійснювати управлінські функції, дотримуючись при цьому інтересів, прав та свобод громадян [12].

В основу роботи з кадровими ресурсами, орієнтованої на те, щоб розвивати потенційні людські можливості, повинні закладатися такі головні вимоги:

- поважати індивідуальність і цілісність кожного індивіда, заохочуючи високу продуктивність роботи;

- створити та підтримувати пошук, творчість, активність в управлінських рішеннях;

- створити умови для забезпечення людських прав;

- бути відповідальним за навчальний процес, перепідготовку та підвищення кваліфікаційного рівня працівників;

- заохочувати випадки прийняття на себе відповідальності в складній ситуації;

- створити умови для того, щоб розвивалися творчі здібності;

- впровадити справедливую систему оплати праці, кар'єрного зростання;

- провести комплексну експертизу діяльності: йдеться як про процес, так і про результат;

- підтримувати відповідальність за якісний рівень роботи і організацію, установу, підприємство у майбутньому;

- гарантувати взаємні довіру та повагу у відносинах між роботодавцем і працівником.

Зважаючи на вищезазначене, роль основних принципів у кадрових процесах, як і кадровій політиці загалом, належить:

- гуманізму, який включає поважливе ставлення до індивідуальності людей, які перебувають на державній службі, гарантоване сприяння їхній ініціативі, здібностям і професійним навичкам, вимагає захищати конституційні права і свободи, честь та гідність громадянина, забороняє будь-яку форм дискримінації;

- науковій обґрунтованості якісного та кількісного показника кадрових ресурсів держслужби, вимог до того, якими професійними та особистісними

рисами має володіти держслужбовців, чи відповідають вони перспективі суспільного і державного розвитку;

- легітимності процесу створення і змістового визначення кадрової політики, всебічному і повному правовому забезпеченню технологій кадрового спрямування, кожного заходу стосовно кадрового управління у галузі публічної служби;

- моральному характеру кадрових рішень, роботи з кадрами, технологій у кадровому сегменті, неприпустимості такого явища як подвійні стандарти, коли відбирають, підбирають, навчають, оцінюють кадри, коли відбувається їхній професійний ріст;

- цілеспрямованості управління кар'єрним зростанням персоналу.

Сформувати високопрофесійний кадровий склад на державній службі і службі в місцевому самоврядуванні – одне з найпріоритетніших завдань у сучасній кадровій державній політиці. Завдяки ключовій проблемі демократизації держави актуалізується питання здатності та вмінь держслужбовців і посадовців місцевих адміністрацій до налагодження широкомасштабного діалогу між державою і громадянином. Тому стратегічно значимою є державна кадрова політика щодо формування фахових ресурсів владних структур, здатних до ефективної роботи за обставин, коли є усталена ринкова економіка, формується правова демократична держава та розбудовується громадянське суспільство. Суть державної служби полягає у спеціально організованій професійній діяльності людей, щоб реалізувати конституційні цілі, завдання і функції держави.

Якщо конкретизувати головні цілі та завдання державної служби з метою визначення цілей та завдань окремих підсистем державної служби, серед головних доцільно визначити такі цілі [9]:

- забезпечення досягнення цілей та виконання завдань і функцій держави;

- забезпечення стабільності в політичній, економічній і соціальній

сфе-рах, що передбачає запровадження політики та механізмів політичного і соціального партнерства.

До основних завдань державної служби належать [9]:

— захист прав, свобод і законних інтересів громадян, охорона конституційного ладу України;

— створення та забезпечення умов для розвитку громадянського суспільства, політичного та соціального партнерства;

— формування суспільно-політичних і правових умов для практичного досягнення цілей та здійснення завдань і функцій органів державної влади та місцевого самоврядування;

— забезпечення ефективного функціонування механізму держави та державного апарату;

— комплектування персоналу органів державної влади висококваліфікованими фахівцями, здатними професійно виконувати свої посадові обов'язки;

— удосконалення умов професійної діяльності державних службовців;

— забезпечення дії принципу прозорості в діяльності державних службовців і державного апарату, дотримання законності, викорінення бюрократизму, протекціонізму, корупції та інших негативних явищ у державній службі;

— забезпечення належного функціонування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;

— створення соціальних, інформаційних, матеріально-фінансових та ін-ших умов, необхідних для діяльності персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема створення і підтримання сприятливих міжособистісних відносин, які б забезпечували розвиток позитивних особистих якостей працівників, їхніх здібностей та ефективність управлінської праці; удосконалення порядку добору кадрів, посунання по службі, проведення атестацій, присвоєння рангів, стимулювання до сумлінної праці та відповідальності тощо.

Враховуючи ці трактування, в аспекті управління функції перебування на

публічній службі варто визначити як: 1) інформаційно-аналітичну; 2) планово-прогностичну; 3) підготовку рішень (зокрема у формі цільових програм); 4) організацію і виконання ухвалених держструктурою рішень; 5) функцію контролю. Суть проходження публічної служби в межах системи управління соціально-економічним розвитком згідно з її визначенням базується в «забезпеченні повноважень держорганів», а коло нагальних задач визначатимуть, передусім, загальні функції управління, вимоги різних стадій циклу управлінського процесу, підготовка і прийняття рішень.

До того ж доцільно виокремити ряд функцій, що має державна служба у рамках досліджуваних проблем: соціальна організація; соціальна комунікація; соціальна інформація; контроль; регулювання; виховання.

Організуючи проходження публічної служби, необхідно приділити увагу притаманним йому функціям: кадровому прогнозуванню, плануванню, вертикальному і горизонтальному переміщенню кадрів; облікові, ранжуванню кадрів відповідно до посад, рангів, звань тощо, реалізація яких допоможе упорядкувати проходження державної служби держслужбовцями.

Функціонувати механізм проходження публічної служби повинен завдяки різноманітним конкретним технологіям, які умовно можна розподілити по чотирьох великих групах:

1) технології відбору персоналу на державну службу. Кадрові технології здійснюються виключно на підставі вимог законодавства та підзаконних нормативно-правових актів; вони повинні бути чітко регламентованими, зрозумілими, доступними та в жодному разі не порушувати права людини [3, с. 310]. Відбір при вступі на державну службу – це процес визначення конкретних персоналій з бази даних для висунення їм пропозицій щодо встановлення трудових та / або державно-службових відносин. Це складний структурований процес, під час якого виявляється здатність кадрів працювати в даній організації на

даній конкретній посаді, де кожна стадія має особливе значення; встановлення відповідності психофізіологічних особливостей людини, її підготовленості і навичкам, тим вимогам, що пред'являються специфікою вибраної трудової діяльності; ухвалення кадрових рішень на основі вивчення і прогностичної оцінки придатності людей до оволодіння професією, до виконання професійних обов'язків і досягнення потрібного рівня майстерності; є системою засобів, що забезпечують прогностичну оцінку взаємовідповідності людини та професії [11];

2) проведення відкритого конкурсу на вакантні посади державної служби. Конкурсний відбір державних службовців за своєю суттю є «процедурою, під час якої конкурсною комісією органу державної влади визначається відповідність кваліфікаційних якостей претендента умовам, що висуваються до державного службовця, який повинен перебувати на конкретній вакантній посаді» [6, с. 333]. Конкурс проводиться на підставі вимог до професійної компетентності кандидата на посаду, включаючи кваліфікаційні вимоги, вимоги до компетентності та професійних знань. Оцінюються практичні навички, уміння, знання, ділові якості й особисті досягнення кандидата на посаду, необхідні для виконання посадових обов'язків, при цьому дотримуючись принципів, що забезпечують законність, рівний доступ, прозорість, ефективний і справедливий процес відбору тощо [8]. Особливості закритого конкурсу пов'язані з посадами, на які оголошується конкурс, а саме питаннями державної таємниці, мобілізаційної підготовки, оборони та національної безпеки, але не поширюється на посади, які комплектуються військовослужбовцями. В усьому іншому закритий конкурс проводиться за процедурою, визначеною для проведення відкритого конкурсу [7].;

3) просування та кар'єрний розвиток державних службовців. План розвитку кар'єри – це базовий чинник зусиль для виховання державних службовців. Ключовими елементами механізму

кар'єрного розвитку державних службовців є засоби й методи впливу на процес їх професійного вдосконалення. До них слід віднести такі кадрові технології, як щорічна оцінка державних службовців, підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації, робота з кадровим резервом, проведення конкурсів, стажування, мотивація державних службовців та ін. Також сюди слід віднести технології постійного вивчення змісту, характеру та умов праці державних службовців з метою оперативного вирішення проблем організаційного розвитку: своєчасної зміни організаційної структури, штату, корекції професійно-кваліфікаційних вимог, внесення змін у реєстр державних посад державної служби, програм професійного навчання [10]. Під час планування кар'єрного розвитку державних службовців важливу роль повинна відігравати інформація про державних службовців, про їх мотиви, націленість на кар'єру, потенціал, ступінь їх реалізації. В установі, організації, де працюють державні службовці, важливо виділити тих, хто націлений на професійний розвиток. При цьому орієнтація на професійний розвиток повинна базуватися на міцній професійній основі чи на передумовах оволодіння нею [4];

4) технології, які використовуються в процесі оцінювання результатів діяльності державних службовців. Контроль ділової кар'єри зводяться до того, що з моменту прийняття працівника на державну службу й до запропонованого звільнення з роботи необхідно організувати планомірне горизонтальне і вертикальне просування державного службовця на посадах. Державний службовець має знати не тільки свої перспективи на короткостроковий і довгостроковий період, а й те, яких показників він має досягти, щоб розраховувати на просування по службі [13].

Доцільно відзначити, що погляд на кадрову політику через призму кадрових процесів та кадрових відносин у сфері державної служби дозволяє визначити її як стратегію держави щодо формування, розвитку і забезпечення затребування її кадрового потенціалу. Таке визначення

дозволяє виділити пріоритетні напрями у здійсненні кадрової політики [5]:

1. Створення нормативно-правових основ кадрової політики, забезпечення легітимності її формування і реалізації.

2. Підвищення ролі кадрових служб державних органів та удосконалення їхньої діяльності.

3. Формування дієвого механізму підбору кадрового складу, застосування сучасних технологій управління розвитком державних службовців.

4. Вдосконалення системи професійної підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців.

5. Підвищення престижу державної служби, запровадження дієвих механізмів стимулювання, соціального захисту і підвищення відповідальності службовців.

6. Створення системи соціального контролю над процесами формування і реалізації державної кадрової політики.

7. Розробка системи критеріїв ефективності кадрової політики і комплексу показників розвитку кадрового потенціалу органів державної влади.

8. Сучасне інформаційне забезпечення процесів формування і реалізації кадрової політики.

Стабільності у кадровому складі публічної служби можна досягти також підвищивши професійний рівень кадрів завдяки навчанню, перепідготовці, підвищенню кваліфікаційного рівня, стимулюванню потреби займатися самоосвітою та самовдосконаленням.

Професійному розвитку держслужбовців властиві ознаки складного механізму, завдяки якому формується, відтворюється кадровий корпус владних органів та управління, що має професійні, ділові і моральні риси, здатність обстоювати громадянські, суспільні і державні інтереси.

Щоб якісно виконувати посадові обов'язки у рамках державної служби, необхідно мати високий освітній рівень, ґрунтовні професійні і спеціальні знання, певні психофізіологічні характеристики, високі моральні принципи та поведінкові установки. Зрозуміло, що в процесі особистісного розвитку у держслужбовця формується потреба постійно підвищувати кваліфікацію та професійно самовдосконалюватися.

#### **Висновки.**

Отже, можемо дійти висновку, що саме базуючись на глибокому аналізі кадрових процесів, треба проводити кадровий моніторинг та прогнозувати розвиток кадрового потенціалу держорганів. Водночас до пріоритетних напрямів необхідно зарахувати виконання таких завдань: розробити і впровадити систему профорієнтації та відбору перспективних у професійному плані кадрів; сформувати систему профосвіти, підвищувати її якість та ефективність навчального процесу, усесторонньо забезпечувати його науково-методичними матеріалами; створити сприятливі умови та гарантії для того, щоб державні службовці могли проявити свої професійні та особистісні риси.

#### **БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ**

1. Грейсон Дж. Американський менеджмент на порозі XXI века / Дж. Грейсон молодший, К. О'Делл. – Москва: Экономика, 1991. – С. 204.
2. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) / Г. В. Атаманчук. – Москва: ОАО «НПО Экономика», 2000. – С. 211-212.
3. Гончарук Н. Т. Кадрові технології / Н. Т. Гончарук // Енциклопед. слов. з держ. упр. – Київ: НАДХ, 2010. – С. 310
4. Гончарук Н. Планування кар'єрного розвитку державних службовців у контексті реформування державної служби / Н. Гончарук // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2012. – Вип. 4. – С. 199-209.
5. Олуйко В. М. Кадрові процеси у сфері державної служби: можливості регулювання / В. М. Олуйко // Університетські наукові записки. – 2005. – № 3. – С. 346-351.
6. Пархоменко-Купеців О. І. Конкурсний відбір державних службовців / О. І. Пархоменко-Купеців // Енциклопед. слов. з держ. упр. – Київ: НАДУ, 2010. – С. 333.
7. Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII // Відом. Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
8. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>.

9. Серьогін С. М. Мета, завдання та функції державної служби / С. М. Серьогін // *Аспекти публічного управління*. – 2013. – № 1. – С. 58-65.
10. Службена кар'єра / под общ. ред. Е. В. Охотского. – М.: Экономика, 1998. – 302 с.
11. Сурай І. Добір і відбір кадрів як механізми формування й розвитку еліти в державному управлінні / І. Сурай // *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. – 2012. – Вип. 2. – С. 51-58.
12. Тартьгашева Г. В. Механизмы регулирования кадровых процессов и отношений в органах государственной власти / Г. В. Тартьгашева // *Государственная служба России: проблемы становления и развития. Материалы методологического семинара*. – 2001. – С. 215-216.
13. Турчинов А. И. Управление карьерой персонала. Управление персоналом / А. И. Турчинов. – М.: РАГС, 2002. – 357 с.

## REFERENCES

1. Hrejson, Dzh., & O'Dell, K. (1991). Amerykanskyj menedzhment na porohe XXI veka [American Management at the Threshold of the 21st Century]. Moscow: *Ekonomyka* [in Russian].
2. Atamanchuk, H.V. (2000). Hosudarstvennoe upravlyenye (orhanyzatsyonno-funktsyonal'nye voprosy) [State Administration (organizational and functional issues)]. Moscow: *ОАО «NPO Ekonomyka»* [in Russian].
3. Honcharuk, H.T. (2010). Kadrovi tekhnolohii [Personnel technologies]. *Entsykloped. slov. z derzh. upr. Kyiv: NADKh* [in Ukrainian].
4. Honcharuk, N. (2012). Planuvannya kariernoho rozvytku derzhavnykh sluzhbovtziv u konteksti reformuvannya derzhavnoi sluzhby [Planning the Career Development of Civil Servants in the Context of Civil Service Reform]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannya*, 4, 199-209 [in Ukrainian].
5. Oluiko, V.M. (2005). Kadrovi protsesy u sferi derzhavnoi sluzhby: mozhlyvosti rehuliuвання [Personnel processes in the sphere of public service: opportunities for regulation]. *Universytetski naukovy zapysky*, 3, 346-351 [in Ukrainian].
6. Parkhomenko-Kutsevil, O.I. (2010). Konkursnyj vidbir derzhavnykh sluzhbovtziv [Competitive selection of civil servants]. *Entsykloped. slov. z derzh. upr. Kyiv: NADU* [in Ukrainian].
7. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy [On the Civil Service: Law of Ukraine] 2015. № 889-VIII. Art. 43. *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 4 [in Ukrainian].
8. Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia konkursu na zainiattia posad derzhavnoi sluzhby: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [On approval of the Procedure for holding a competition for public service positions: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine]. 2016. № 246. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF> [in Ukrainian].
9. Serohin, S.M. (2013). Meta, zavdannia ta funktsii derzhavnoi sluzhby [Purpose, tasks and functions of the civil service]. *Public administration aspects*, 1, 58-65 [in Ukrainian].
10. Okhotskyj, E.V. (Ed.). (1998). Sluzhebnaia kar'era [Service career]. Moscow: *Ekonomyka* [in Russian].
11. Surai I. (2012). Dobir i vidbir kadrov yak mekhanizmy formuvannia y rozvytku elity v derzhavnomu upravlinni [Selection and selection of personnel as mechanisms of formation and development of the elite in public administration]. *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy*, 2, 51-58 [in Ukrainian].
12. Tartihaseva, H.V. (2001). Mekhanyzmy rehulirovaniia kadrovnykh protsessov y otnosheni v orhanakh hosudarstvennoi vlasty [Mechanisms for regulating personnel processes and relations in government bodies]. *Hosudarstvennaia sluzhba Rossyy: problemy stanovleniia y razvytiia – State Service of Russia: problems of formation and development: Proceedings of the methodological seminar* [in Russian].
13. Turchynov, A.Y. (2002). Upravlyenye kar'eroj personala. Upravlyenye personalom [Management career staff. Personnel Management]. Moscow: *RAHS* [in Russian].

### Качан Яна Віталіївна

Канд. держ.упр, доцент  
Інститут підготовки кадрів державної служби  
зайнятості України  
03038, м. Київ, вул. Нововокзальна, 17

Email: : yana.melnik82@gmail.com

### Kachan Yana

Ph.D. in Public Administration, Assoc.Prof.  
Ukrainian State Employment Service Training  
Institute  
17, Novovozzalnaya Str., Kyiv, 03038, Ukraine

ORSID: 0000-0002-4078-7747

Цитування: Качан Я. В. Принципи, функції та технології проходження публічної служби / Я. В. Качан // *Аспекти публічного управління*. – 2019. – Т. 7 – № 6-7. – С. 12-19.

Citation: Kahan, Ya.V. (2019). Prynstypy, funktsii ta tekhnolohii prokhodzhennia publichnoi sluzhby [Principles, functions and technologies of public service]. *Public administration aspects*, 7 (6-7), 12-19.

Стаття надійшла / Article arrived: 24.05.2019

Схвалено до друку / Accepted: 22.06.2019

DOI: 10.15421/151932

УДК: 351.83 : 364.4 : 343.72

## Детермінація основних понять міграційних процесів, що протікають в Україні, в ракурсі сучасних реалій

*Євген Соловйов, Національна академія державного управління при Президентові України*

У статті представлені результати класифікаційної градації вимушеної міграції із зони протистояння на Донбасі (раніше – зона АТО, далі – зона ООС). Вимушена міграція – це міграційні потоки, причиною яких є загроза життю і добробуту внаслідок природних, техногенних або політичних (наприклад, війни та міжнаціональні конфлікти) причин. У статті використовуються ознаки класифікаційної градації вимушеної внутрішньої міграції в Україні: правовий статус мігрантів, спосіб реалізації переміщення, кількість мігрантів, повторюваність актів переїзду, відстань міграції, тривалість перебування на новому місці проживання, добровільність та/або вимушеність переїзду, причини і цілі міграції. Автор дійшов висновку, що поняття «внутрішньо переміщені особи» (ВПО) з загальної точки зору є не цілком коректним, оскільки описує досить різноманітні групи мігрантів, які беруть участь у різних процесах, з різними цілями, при цьому містить пасивний параметр «переміщені», що вказує на «об'єктну» роль самих мігрантів і на активну роль якогось третього суб'єкта, якого насправді не існує. Нам видається більш правильним використовувати стосовно переселенців із зони АТО та/або ООС поняття «вимушені внутрішні мігранти», яке є загальноновизнаним у світовій науковій спільноті. Встановлено, що вимушена внутрішня міграція в Україні має «гібридний» характер, одночасно будучи груповою і клановою (сімейною), частково постійною (частина мігрантів не хочуть повертатися в місця, де проживали до початку військового конфлікту), частки тимчасовою (частина мігрантів повернулися менше, ніж за півроку), частки маятниковою (частина мігрантів періодично повертаються в зону конфлікту на роботу, а потім знову їдуть на нове місце проживання); міграція із зони конфлікту на сході України є політичною, воєнною та економічною, основними причинами якої є бойові дії, економічна криза та відсутність роботи в зоні конфлікту.

*Ключові слова:* мігрант, внутрішня міграція, переміщені особи, державне регулювання, інформаційне забезпечення

## Determination of the basic concepts of migration processes in Ukraine from the perspective of modern realities

*Yevgen Solovjov, National Academy of public administration under the President of Ukraine*

The article presents the results of the classification gradation of forced migration from the conflict zone in the Donbas (previously-the ATO zone, then-the zone of OOS). Forced migration is migration flows caused by threats to life and well-being due to natural, man-made or political (for example, wars and ethnic conflicts) causes. The article makes use of signs classification gradation of forced internal migration in Ukraine: legal status of migrants, way of implementing the move, the number of migrants, the frequency of occurrence of acts of crossing, distance of migration, duration of stay in the new place of residence, voluntary and/or forced relocation, the reasons and goals of migration. The author came to the conclusion that the concept of "internally displaced persons" (IDPs) from a General point of view is not quite correct, since it describes quite heterogeneous groups of migrants who participate in different processes, with different goals, while it includes a passive parameter "displaced", which indicates the "object" role of migrants themselves and the active role of a third entity, which does not actually exist. We think it is more correct to use the concept of "forced internal migrants" in relation to immigrants from the ATO zone and/or the OOS, which is generally recognized in the world scientific community. It is established that forced internal migration in Ukraine has a "hybrid" character, at the same time being a group and clan (family), partly permanent (some migrants do not want to return to the places where they lived before the military conflict), partly temporary (some migrants returned in less than six months), partly pendulum (some migrants periodically return to the conflict zone to work, and then again

go to a new place of residence); migration from the conflict zone in Eastern Ukraine is political, military and economic, the main causes of which are the fighting, the economic crisis and the lack of work in the conflict zone.

*Keywords:* migrant, internal migration, displaced persons, state regulation, information support.

## Детерминация основных понятий миграционных процессов, протекающих в Украине, в ракурсе современных реалий

Евгений Соловьёв, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

В статье представлены результаты классификационной градации вынужденной миграции из зоны противостояния на Донбассе (ранее – зона АТО, дальше – зона ООС). Вынужденная миграция – это миграционные потоки, причиной которых является угроза жизни и благосостояния вследствие природных, техногенных или политических (например, войны и межнациональные конфликты) причин. В статье используются признаки классификационной градации вынужденной внутренней миграции в Украине: правовой статус мигрантов, способ реализации перемещения, количество мигрантов, повторяемость актов переезда, расстояние миграции, продолжительность пребывания на новом месте жительства, добровольность и/или вынужденность переезда, причины и цели миграции. Автор пришел к выводу, что понятие «внутренне перемещенные лица» (ВПО) с общей точки зрения является не вполне корректным, поскольку описывает достаточно разнородные группы мигрантов, которые принимают участие в различных процессах, с различными целями, при этом включает в себя пассивный параметр «перемещены», что указывает на «объектную» роль самих мигрантов и на активную роль некоего третьего субъекта, которого на самом деле не существует. Нам представляется более правильным использовать по отношению к переселенцам из зоны АТО и/или ООС понятие «вынужденные внутренние мигранты», которое является общепризнанным в мировом научном сообществе. Установлено, что вынужденная внутренняя миграция в Украине имеет «гибридный» характер, одновременно являясь групповой и клановой (семейной), частично постоянной (часть мигрантов не хотят возвращаться в места, где проживали до начала военного конфликта), отчасти временной (часть мигрантов вернулись менее, чем через полгода), отчасти маятниковой (часть мигрантов периодически возвращаются в зону конфликта на работу, а потом снова едут на новое место жительства); миграция из зоны конфликта на востоке Украины является политической, военной и экономической, основными причинами которой являются боевые действия, экономический кризис и отсутствие работы в зоне конфликта.

*Ключевые слова:* мигрант, внутренняя миграция, перемещенные лица, государственное регулирование, информационное обеспечение

### Постановка проблеми

У сучасній науці немає одного загально визначення поняття «міграція». Це пов'язано з тим, що міграція розглядається великою кількістю дисциплін – антропологією, історією, психологією, економікою, соціологією, кожна з яких виокремлює у феномені міграції свої аспекти. Якщо розглядати міграцію в контексті соціології, то можна виділити безліч підходів і парадигм, у рамках яких розглядаються процеси міграції. У даній статті ми будемо дотримуватися найбільш загального визначення міграції, а

саме: міграція є переміщення в просторі груп людей та окремих осіб. У сучасній соціології також відсутнє єдине уявлення про специфіку міграційних процесів, з якими зіткнулася Україна в ході військового конфлікту на Донбасі та анексії Криму. Однак чітке розуміння причин та специфіки протікання цих процесів вкрай важливо для розробки адекватних заходів щодо удосконалення механізмів державного регулювання у сфері внутрішньої вимушеної міграції та соціальної адаптації мігрантів із зони конфлікту, які на сьогоднішній день перебувають у стані невизначеності, що не дозволяє їм будувати

ефективні адаптаційні стратегії. Крім того, «... розуміння процесів вимушеної міграції необхідне для розробки заходів реагування на аналогічні ризики та зменшення їх впливу на соціальних акторів, що є вкрай актуальним в умовах ризикогенного суспільства ...» [7].

#### **Аналіз досліджень і публікацій**

Якщо взяти до уваги різні аспекти феномену міграції, міграційні процеси можна класифікувати за великою кількістю показників. У науковій літературі зустрічається безліч теорій, що встановлюють причини міграції. Найбільш яскравими представниками соціології міграції, які внесли значний внесок в опис міграційних процесів, є Дж. Госс і Б. Ліндквіст, які вивчали феномен міграції в контексті теорії соціальних мереж; Д. Массей, Е. Тайлор, Ф. Хьюго, які досліджували міграційні мережі; Л. Сьястад, який застосував теорію соціального капіталу Г. Беккера по відношенню до міграційних процесів. Теорією класифікації різних форм міграції займалися дослідники С. Бондирева, Д. Колесов, В. Переведенцев [8], В. Прибиткова, Л. Рибалокський, О. Хомра, С. Чехович, Т. Юдіна. Найбільш повну класифікацію, в якій поєднані різні підходи до феномену міграції, можна знайти в статті О. Ровенчак [11]. Саме цю класифікацію ми будемо використовувати як теоретичну основу для розгляду процесів міграції громадян України, які виїхали із зони проведення ООС.

**Метою дослідження** є виявлення основних тенденцій розвитку феномена вимушеної внутрішньої міграції (ВВМ) із зони військового конфлікту в Україні з застосуванням різних критеріїв класифікації, які використовуються в сучасній теорії міграції. Наукова новизна дослідження полягає в комплексному вивченні класифікаційних аспектів вимушеної міграції в Україні з метою удосконалення механізмів державного регулювання у сфері ВВМ.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Вимушена міграція в Україні може бути включена в різні групи класифікацій,

оскільки, з одного боку, є багатоаспектним феноменом, а з іншого – різні групи мігрують з різних причин, з різною мотивацією, цілями і прогнозами на майбутнє. На сьогоднішній день в Україні прийнято юридичне найменування для таких мігрантів – «внутрішньо переміщені особи», яке є перекладом концепту «internally displaced persons», прийнятого Міжнародною організацією з міграції [9]. Ця ж назва закріплена в Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [3]. У цьому законі надано таке визначення: внутрішньо переміщеною особою (ВПО) є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах і має право на постійне проживання в Україні, та яка була змушена покинути своє місце проживання у результаті негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини і надзвичайних ситуацій природного або техногенного характеру. Однак з лінгвістичної та соціологічної точки зору така назва даної групи мігрантів є не цілком коректною, оскільки містить пасивну заставу, тобто передбачається, що ініціатором чи організатором переміщення даних осіб служить будь-який інший суб'єкт. Насправді процес міграції із зони проведення АТО та/або ООС є практично самоорганізованим. Мігранти переміщуються або самостійно, або з частковою допомогою волонтерських груп, які також самоорганізувалися у відповідь на суспільний виклик. Тому необхідно розглядати групу мігрантів із зони АТО та/або ООС у контексті загальної теорії міграції, що дозволяє виявити особливості цього явища.

З точки зору правового статусу процес міграції із зони АТО та/або ООС є легальним, оскільки всі мігранти раніше офіційно проживали і продовжують проживати на території України, тобто їх базовий правовий статус не змінився. Але при цьому не всі мігранти отримали правовий статус ВПО (внутрішньо переміщених осіб), що надає певні пільги, які було пов'язано з низкою

причин: частина мігрантів не оформила офіційно статус ВПО, оскільки вважають це принизливим для себе; частина не оформила, оскільки це пов'язано з бюрократичними процедурами і втратою часу; деякі втратили статус, оскільки не змогли з тих чи інших причин пройти процедури необхідного періодичного підтвердження статусу; деякі не змогли отримати статус, оскільки були не в змозі знайти постійне житло (необхідна умова для отримання статусу); частина мігрантів із зони АТО та/або ООС багаторазово змінювали статус, то отримуючи, то втрачаючи його.

З точки зору способу реалізації міграція може бути стихійною, організованою і ланцюговою.

Міграція із зони АТО та/або ООС має ознаки всіх трьох різновидів міграції. У більшості випадків вона починалася як стихійна. На початковому етапі частина мігрантів отримала допомогу від громадських організацій і волонтерських ініціатив, а пізніше і від міжнародних організацій, чия діяльність спрямована на допомогу мігрантам. Вдалі приклади міграції із зони проведення АТО та/або ООС, а також загострення бойових дій провокували ефект ланцюгової реакції. Саме такі хвилі стали найбільшим викликом для громадянського суспільства України, що призвело до самоорганізації низки волонтерських ініціатив (зокрема, була організована волонтерська група «Станція Харків», яку пізніше було реорганізовано в цілу низку громадських організацій і благодійних фондів) [10].

За кількістю мігрантів, що беруть участь у переселенні, розрізняють особисту, сімейну і групову міграцію. Якщо розглядати кожен конкретний випадок переїзду, а міграцію із зони проведення АТО та/або ООС як системну дію, то вона є груповою, але якщо взяти до уваги переважно стихійний характер міграції в момент її ініціації та організації переїзду, то міграція із зони АТО та/або ООС була переважно сімейною (причому

переїжджали переважно жінки з дітьми). Такий демографічний профіль відзначають багато дослідників, наприклад, в [6] зроблено висновок, що «... процес переселення має в основному характер індивідуальних траєкторій переміщення, ніж організований груповий. Відповідно, основну роль у процесі переселення відіграють соціальні та інституційні контакти переміщених осіб ...».

За критерієм повторюваності виділяють епізодичну, одиночну і повторювану міграцію. У випадку з міграцією із зони проведення АТО та/або ООС ми маємо справу з повторюваною міграцією, оскільки досі деяка кількість жителів Донецької і Луганської областей продовжують переїжджати з небезпечної зони, хоча цей процес вже не носить масового характеру. Крім того, деяка частина мігрантів повертається додому, деяка частина мігрує повторно.

За просторовим критерієм розрізняють два типи міграції – внутрішню (у межах конкретної країни) і зовнішню (за межі конкретної країни). На підставі цього критерію можна зробити висновок, що міграція із зони проведення АТО та/або ООС є як внутрішньою, так і зовнішньою. Предметом нашого аналізу є внутрішня міграція із зони АТО та/або ООС, хоча в межах ланцюгового типу переміщення вона може стати зовнішньою, оскільки частина мігрантів, яка не змогла закріпитися на новому місці проживання в Україні, продовжує мігрувати за межі країни. У даному випадку має місце інтенсифікація мобільності мігрантів після початку міграції. Крім того, на сьогоднішній день фіксується тенденція припливу мігрантів з більш віддалених від зони конфлікту регіонів у населені пункти, які знаходяться поблизу «лінії розмежування» української території і зони АТО та/або ООС, – безпосередньо в Донецьку і Луганську області, що пов'язано з переорієнтацією потоків фінансування проектів допомоги ВПО від міжнародних організацій.

За тривалістю міграція поділяється на постійну і тимчасову. Тимчасова, у свою

чергу, поділяється на довгострокову (більше року), короткочасну (від трьох місяців до року); сезонну, маятникову (яку звичайно трактують як періодичні поїздки до місця роботи з поверненням до місця постійного проживання), транзитну і покровоку (коли мігранти переїжджають з місця на місце в пошуках кращого варіанта для постійного або довготривалого проживання) [1].

Щодо міграції із зони проведення АТО та/або ООС практично всі перераховані вище види міграції є актуальними. Частина мігрантів не збираються повертатися в місце, де проживали до початку військового конфлікту; частина мігрантів повернулися менше, ніж за три місяці, – в основному це ті, хто не зміг знайти безкоштовне або пільгове житло та за відсутністю засобів до існування; частина мігрантів затрималися на більш тривалий термін, але повернулася або планує повернутися (найчастіше це ті, хто не зміг влаштуватися на роботу або ті, чії родичі, які потребують догляду, так і не змогли виїхати із зони конфлікту). Частина мігрантів періодично повертається у зону конфлікту, а потім їде знову (наприклад, один з членів сім'ї їздить у зону конфлікту на роботу, але при цьому сім'я проживає у безпечному місці; раз на тиждень член сім'ї, що працює, повертається на нове місце проживання). Крім того, спостерігається так звана пенсійна міграція, коли пенсіонери, які проживають на невідконтрольних територіях України, виїжджають на підконтрольну територію для отримання пенсії.

Транзитна міграція була особливо часто представлена на початку міграційної хвилі із зони АТО та/або ООС. Люди залишалися у великих містах поблизу зони АТО та/або ООС, у Харкові, Запоріжжі, Дніпрі, щоб визначитися, що робити далі, а потім їхали вглиб країни або переїжджали в маленькі міста чи села, оскільки транзитні міста не мали достатньо ресурсів для довготривалого прийому всіх мігрантів. Деякі мігранти у період з 2014 по 2019 роки змінили до 12 місць проживання, покровоку змінюючи

місце проживання у пошуках роботи та житла, 44 % респондентів змінювали місцевість проживання 2 і більше разів. І лише 29 % респондентів жодного разу не змінювали місцевість перебування після від'їзду із зони проведення АТО та/або ООС.

На сьогоднішній день в Україні проведено декілька досліджень з метою визначення типів поведінки, причин і цілей переселення мігрантів із зони проведення АТО та/або ООС, в яких порушуються питання тривалості міграції. Так, у межах дослідження Світового банку «Україна. Дослідження соціально-економічного впливу переміщення громадян та повернення учасників АТО» виявлено, що «... про наміри повернутися додому заявили 42% опитаних ВПО; 34% не хочуть повертатися. Ще 26% вважають, що їм доведеться повернутися проти своєї волі через відсутність роботи, високої орендної плати за житло або з інших причин ...»; «... половина переселенців ніколи не відвідувала місце попереднього проживання після переїзду; ще 25% відвідують близьких, що залишилися на підконтрольних територіях до 4 разів в рік ...»; «... про те, що переселення розглядається як постійна ситуація, переважно говорить молодь; що стосується повернення додому або відвідування колишнього місця проживання, то виникають обмеження, зумовлені ситуацією з безпекою ...» [2]. Про маятниковий тип міграції із зони АТО та/або ООС йдеться в дослідженні, проведеному Київським міжнародним інститутом соціології в 2015 році, результати якого були представлені під час круглого столу «Залучення громад і вимушених переселенців до відновлення України» [5]. Інтенсивність маятникової міграції коливається залежно від військових дій, сезону та інших факторів.

За критерієм добровільності розрізняють примусову (насилницьку), добровільну і вимушену міграцію. Примусова міграція – це насилницьке переселення людей, здійснюване, як правило, з ініціативи держави. Причиною добровільної міграції є прагнення до поліпшення умов життя. Вимушена міграція – це міграційні потоки, причиною яких є загроза

життю і добробуту внаслідок природних, техногенних або політичних (наприклад, війни та міжнародні конфлікти) причин [1]. Таким чином, мотивація добровільної міграції – позитивна, вимушеної міграції – негативна. Крім того, вимушена міграція може тривати короткий час, оскільки є наслідком екстрених обставин, дія яких обмежена в часі [13].

Вимушена міграція, у свою чергу, поділяється на міграцію тих, хто шукає притулку, міграцію тих, хто має постійний статус, і тих, хто має тимчасовий статус. Мігранти із зони проведення АТО та/або ООС відносяться до вимушених мігрантів з тимчасовим статусом. Хоча можливо, що цей статус стане постійним, якщо це стане умовою матеріальної компенсації групі потерпілих (як, наприклад, це було з «афганцями» або «чорнобильцями»). Це може статися, якщо будуть доведені довгострокові негативні наслідки міграції.

Щодо причин і цілей міграції виділяють такі групи: міграція членів сімей, релігійна, етнічна, екологічна, репатріаційна, освітня, туристична, а також політична (яка, у свою чергу, поділяється на міграцію політичних і військових біженців), та економічна (яка, у свою чергу, поділяється на міграцію економічних біженців, які виїжджають унаслідок загального низького економічного рівня життя в конкретній місцевості, і трудову міграцію, головною причиною якої є прагнення знайти недоступну на попередньому місці проживання роботу або створити бізнес). У випадку з міграцією із зони проведення АТО та/або ООС ми маємо всі ознаки політичної, військової та економічної міграції (причому ці види актуальні для одних і тих самих мігрантів), основними причинами якої є страх за життя і добробут (свій і своїх близьких) внаслідок ведення бойових дій та економічної кризи, викликаній конфліктом; відсутність роботи як на окупованих територіях, так і на підконтрольних Україні територіях у зоні конфлікту. Так, у дослідженні Світового банку «Україна. Дослідження соціально-економічного впливу переміщення громадян

та повернення учасників АТО» зроблено висновок, що «... головними мотивами для переселення стали, насамперед, проблеми безпеки і переслідувань, політичні уподобання, наявність рідних або друзів у регіонах, куди люди переселялися, і можливість працевлаштування за кордоном...» [2]. Крім того, поняття «мігрант» співвідноситься з поняттями «біженець» і «переселенець», однак ці поняття не можуть чітко відповідати суті міграції із зони проведення АТО та/або ООС. Поняття «біженець», як правило, вживається щодо осіб, які мігрували за межі своєї країни, в якій вони піддавалися переслідуванням або в якій умови життя були нестерпними. Це підтверджується у визначенні, закріпленому в Законі України [4], згідно з яким біженець не є громадянином України (тоді як внутрішні мігранти мають громадянство). Поняття «переселенець» походить від поняття «переселення», тобто переїзд на нове постійне місце проживання. І хоча деякі дослідники не проводять чіткої відмінності між даними поняттями [8], нам ближче позиція, у межах якої вважається, що ці поняття слід розмежовувати [12].

Відтак, виникає необхідність оновлення інструментів та методів державного регулювання сфери ВВМ, що потребує вирішення низки локальних завдань, які формують фундамент методичного підходу і інструментального забезпечення ефективних адаптаційних стратегій для внутрішньо переміщених осіб. Задля оптимізації державного управління процесами внутрішньої вимушеної міграції пропонуємо створення моніторингової ІТ-системи. Реєстрація кожного громадянина, який змінює місце проживання внаслідок вимушеної ситуації, яка склалася на території проживання, у зазначеній системі повинна бути обов'язковою. Зазначена ІТ-система буде правочинною фундаментально змінити чинну ситуацію ВВМ в Україні. Головна її цінність полягає в тому, що вона здатна забезпечити обмін даними між електронними державними реєстрами різних держорганів у режимі реального часу, що буде підтримуватися цілодобовим моніторингом

регіональних даних за кількома основними детермінантами ВВМ. IT-система може стати ключовим інструментом загального механізму державного регулювання у сфері внутрішньої вимушеної міграції в Україні.

### Висновки.

Поняття «внутрішньо переміщені особи» (ВПО) з загальної точки зору є не цілком коректним, оскільки описує досить різноманітні групи мігрантів, які беруть участь у різних процесах, з різними цілями, при цьому містить пасивний параметр «переміщені», що вказує на «об'єктну» роль самих мігрантів і на активну роль якогось третього суб'єкта, якого насправді не існує. Нам видається більш правильним використовувати стосовно переселенців із зони АТО та/або ООС поняття «вимушені внутрішні мігранти», яке є загально визнаним у світовій науковій спільноті. Вимушена міграція – це міграційні потоки, причиною яких є загроза життю і добробуту внаслідок природних, техногенних або політичних (наприклад, війни та міжнародні конфлікти) причин.

Вимушена внутрішня міграція в Україні має «гібридний» характер, одночасно будучи груповою і сімейною, частково постійною

(частина мігрантів не хочуть повертатися в містя, де проживали до початку військового конфлікту), почасти тимчасовою (частина мігрантів повернулися менше, ніж за півроку), почасти маятниковою (частина мігрантів періодично повертається в зону конфлікту на роботу, а потім знову їде на нове місце проживання); міграція із зони конфлікту на сході України є політичною, воєнною та економічною, основними причинами якої є бойові дії, економічна криза та відсутність роботи в зоні конфлікту.

У нинішніх реаліях протікання внутрішніх вимушених міграційних процесів в Україні оптимізація державного управління процесами ВВМ набуває особливого значення. Пропонована система моніторингу якості і адресності державного регулювання ВВМ у контексті трендів регіонального, національного або глобального розвитку дозволяє описати цілу низку аспектів, розуміння яких забезпечить необхідною інформаційно-аналітичною базою конкретні управлінські рішення органів влади та підтримку заходів та інструментів державного регулювання розвитку сфери ВВМ і державної підтримки ВПО.

### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Апаве Г., Чолевински Р. Мировая миграция. Управление мобильностью труда в развивающейся глобальной экономике / Апаве Г., Чолевински Р. – Женева : MOM, 2008. – Т. 4. – 504 с.
2. Беннер Х. Украина: исследование социально-экономического влияния перемещения граждан и возвращения участников АТО / Беннер Х. – Режим доступа : <http://mtot.gov.ua/dlya-75-vpo-vymushene-pereseleniya-stalo-pershoyu-u-zhytti-zminoyu-mistsya-prozhyvannya-doslidzhennya-svitovogo-ban-ku>.
3. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. №1706-VII. – Режим доступу: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
4. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 8.09.2011 р. № 3671-VI. – Режим доступу : [http://kodeksy.com.ua/pro\\_bizhentsiv\\_ta\\_osib\\_yaki\\_potrebuyut\\_dodatkovogo\\_abo\\_timchasovogo\\_zahistu/statja-htm](http://kodeksy.com.ua/pro_bizhentsiv_ta_osib_yaki_potrebuyut_dodatkovogo_abo_timchasovogo_zahistu/statja-htm).
5. Киевский международный институт социологии. Привлечение общин и вынужденных переселенцев к восстановлению Украины (мат-лы круглого стола). – Режим доступа : <http://chp.com.ua/all-news/item/38708-issledovanie-vpl-pokazali-vyisokuyu-mobilnost-i-v-osnovnom-dostigli-vzaimoponimaniya-s-mestnyimi-zhitelyami-infografika>.
6. Михеева О., Среда В. Современные украинские внутренне перемещенные лица: основные причины стратегии переселения и проблемы адаптации. Социологическое исследование. Посольство Великой Британии / Михеева О., Среда В. – Режим доступа : <http://www.ostrovok.lg.ua/sociology/nauka/oksana-miheeva-viktoriya-sereda-soc-iologichne-doslidzhennya-suchasni-ukrayinski-vnutrishno>.
7. Надрага В. Проблеми вимушеної внутрішньої міграції населення в контексті концепції «суспільства ризику» // Український соціум. – 2015. – № 1 (52). – С.134-141.
8. Переведенцев В. Методы изучения миграции населения / В. Переведенцев. – Москва : Наука, 1975. – 231 с.
9. Перрушу Р. Международное миграционное право: глоссарий терминов / Перрушу Р. – Женева : Международная организация по миграции, 2005. – 98 с.
10. Попова О. А. Новые стейкхолдеры рынка образовательных услуг: вынужденные переселенцы, международные доноры, общественные организации / О. А. Попова // Взаимодействие образовательных учреждений со стейкхолдерами: вехи времени : материалы XV междунар. науч.-практ. конф. (16 февр. 2017). – Харьков : НУА, 2017. – С. 195-200.

11. Ровенчак О. Визначення та класифікації міграцій: наближення до операційних понять // Політичний менеджмент. – 2006. – № 2. – С.127-139.
12. Романова О. Поняття «мигрант» і «переселенець»: теоретическіе особенності і соціальна // Гуманитарніе дослідження в Східній Сибірі і на Дальньому Сході. – 2013. – №1. – С. 33-38.
13. Сулаберідзе А. Вимушена і насильствена міграція: критерії розграницення // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства : зб. наук. пр. – Київ : КНЕУ, 2008. – С. 298-304.

## REFERENCES

1. Apave, G., Cholevinski, R. (2008). Mirovaja migracija. Upravljenie mobil'nost'ju truda v razvivajushhejsja global'noj jekonomike [World immigration. Managing labour mobility in the evolving global economy]. Zheneva : MOM [in Russian].
2. Benner, H. (2019). *Ukraina: issledovanie social'no-jekonomicheskogo vlijanija peremeshhenija grazhdan i vozvrashhenija uchastnikov ATO* [Ukraine: a study of the socio-economic impact of the movement of citizens and the return of ATO participants]. Retrieved from: <http://mtot.gov.ua/dlya-75-vpo-vymushene-pereselelnya-stalo-pershoyu-u-zhytti-zminoyu-mistsya-prozhyvannya-doslidzhennya-svitovogo-ban-ku> [in Russian].
3. Pro zabezpechennja prav i svobod vnutrishn'o peremishhenih osib: *Zakon Ukrainy* vid 20.10.2014 №1706-VII [On ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons: Law of Ukraine of 20.10.2014 No. 1706-VII]. Retrieved from: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18> [in Ukrainian].
4. Pro bizhenciv ta osib, jaki potrebujut' dodatkovogo abo timchasovogo zahistu: *Zakon Ukrainy* vid 8.09.2011 № 3671-VI [On refugees and persons in need of additional or temporary protection: Law of Ukraine of 8.09.2011 No. 3671-VI]. Retrieved from: [http://kodeksy.com.ua/pro\\_bizhentsiv\\_ta\\_osib\\_yaki\\_potrebuyut\\_dodatkovogo\\_abo\\_timchasovogo\\_zahistu/statja-htm](http://kodeksy.com.ua/pro_bizhentsiv_ta_osib_yaki_potrebuyut_dodatkovogo_abo_timchasovogo_zahistu/statja-htm) [in Ukrainian].
5. *Kievskij mezhdunarodnyj institut sociologii. Privlechenie obshhin i vynuždennyh pereselencev k vosstanovleniju Ukrainy (matly kruglogo stola)* [Kyiv international Institute of sociology. Involvement of communities and internally displaced persons in the reconstruction of Ukraine (round table)]. Retrieved from: <http://chp.com.ua/all-news/item/38708-issledovanie-vpl-pokazali-vyisokuyu-mobilnost-i-v-osnovnom-dostigli-vzaimoponimaniya-s-mestnyimi-zhitelyami-infografika> [in Russian].
6. Miheeva, O., Sreda, V. (2019). *Sovremennye ukrainskie vnutrenne peremeshhennye lica: osnovnye prichiny strategii pereselenija i problemy adaptacii. Sociologicheskoe issledovanie. Posol'stvo Velikoj Britanii v* [Environment of Modern Ukrainian internally displaced persons: the main reasons for resettlement policy and problems of adaptation. Sociological research. Embassy of great Britain]. Retrieved from: <http://www.ostrovok.lg.ua/sociology/nauka/oksana-miheeva-viktorija-sereda-soc-iologichne-doslidzhennya-suchasni-ukrayinski-vnutrishno> [in Russian].
7. Nadruga, V. (2015). Problemi vumushenoї vnutrishn'oi migracii naselennja v konteksti koncepcii «suspil'stva riziku» [Problems of forced migration in the context of the concept of "risk society"]. *Ukrainskij socium*, 1 (52), 134-141 [in Ukrainian].
8. Perevedencev, V. (1975). *Metody izuchenija migracii naselenija* [Methods for the study of migration]. Moscow : Nauka [in Russian].
9. Perrushu, R. (2005). *Mezhdunarodnoe migracionnoe pravo: glossarij terminov* [International migration law: Glossary of terms]. Zheneva : *Mezhdunarodnaja organizacija po migracii* [in Russian].
10. Popova, O. A. (2017). *Novye stekholdersy rynku obrazovatel'nyh uslug: vynuždennye pereselency, mezhdunarodnye donory, obshhestvennye organizacii* [New stakeholders in the education market: internally displaced persons, international donors, NGOs]. *Vzaimodejstvie obrazovatel'nyh uchrezhdenij so stekholderami: velenie vremeni : materialy XV mezhdunar. nauch.-prakt. konf.* [Interaction of educational institutions with stakeholders: the dictates of the time: XV Intern. Scientificpractical. Conf.], Kharkov, February 16th. 2017. Kharkov: *NUA*, 195-200 [in Russian].
11. Rovenchak, O. (2006). *Viznachennja ta klasifikacii migracij: nablizhennja do operacijnih ponjat* [Definition and classification of migration: the approach to operating the concepts]. *Politichnij menedzhment*, 2, 127-139 [in Ukrainian].
12. Romanova, O. (2013). *Ponjatija «migrant» i «pereselenc»: teoreticheskie osobennosti i social'naja* [Concepts "migrant" and "migrant": theoretical features and social]. *Gumanitarnye issledovanija v Vostochnoj Sibiri i na Dal'nem Vostoke*, 1, 33-38 [in Russian].
13. Sulaberidze, A. (2008). *Vynuždennaja i nasil'stvennaja migracija: kriterii razgranichenija* [Forced and forced migration: criteria of differentiation]. *Metodologija, teorija ta praktika sociologichnogo analizu suchasnogo suspil'stva : zb. nauk. pr.* Kyiv : KNEU [in Russian].

**Соловійов Євген Володимирович**

Аспірант

Національна академія державного управління  
при Президентіві України  
03057, м. Київ, вул. Антона Цедік, 20

Email: [science.advisor11@gmail.com](mailto:science.advisor11@gmail.com)

**Solovjov Yevgen Volodymyrovych**

PhD student

National academy for public administration under  
the President of Ukraine  
20, Antona Tsedika Str., Kyiv, 03057, Ukraine

Цитування: Соловійов Є. В. Детермінація основних понять міграційних процесів, що протікають в Україні, в ракурсі сучасних реалій/ Є. В. Соловійов // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 6-7. – С. 20-27.

Citation: Solovjov, Y.V. (2019). *Determinatsiia osnovnykh poniat mihratsiinykh protsesiv, shcho protikaiut v Ukraini, v rakursi suchasnykh realii* [Determination of the basic concepts of migration processes in Ukraine in the perspective of modern realities]. *Public administration aspects*, 7(6-7), 20-27.

Стаття надійшла / Article arrived: 30.05.2019

Схвалено до друку / Accepted: 27.06.2019

## Пріоритетні напрями конституційного, політико-правового оновлення публічної влади, врядування в Україні

*Микола Пухтинський, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

У статті досліджуються сучасні проблеми стану конституційно-правового регулювання та пріоритетні напрями конституційного, політико-правового оновлення публічної влади, врядування в Україні. Акцентовано на тому, що політична система України, система публічної влади, соціальна складова суспільства залишаються розбалансованими, не відповідають головному конституційному принципу про демократичну, соціальну, правову державу, до цього часу оновлення Конституції, конституційного регулювання суспільних відносин не носить концептуально-системного характеру. У зв'язку з цим прослідковуються вади реалізації норм окремих конституційно-правових інститутів.

Обґрунтовуються пропозиції щодо нових підходів до трансформації публічної влади, виходячи з нової парадигми владарювання в Україні – парадигми належного врядування. Дається характеристика пріоритетних напрямів оновлення публічної влади, врядування у сферах: модернізації Конституції України; демократизації суспільних відносин; розв'язання проблем війни і миру, забезпечення оборони та національної безпеки; економічного розвитку; деолігархізації; реального гарантування здійснення основних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина; перегляду основ організації та діяльності Парламенту; розвитку законодавства щодо статусу Президента України; політико-правових інновацій у сфері виконавчої влади; конституційно-правового оформлення реформування адміністративно-територіального устрою України, трансформації місцевого самоврядування; продовження та уточнення реформування судової влади, тощо.

Робиться висновок про те, що реалізація пріоритетних напрямів конституційного, політико-правового оновлення публічної влади, врядування в Україні має передбачати комплексну трансформацію системи владарювання. Для цього доцільно: розробити і на громадському рівні широко обговорити концептуальні засади організації та здійснення врядування в Україні, спираючись на постулати «належного врядування»; визначитись із концепцією системного оновлення, модернізації Конституції України, без якої спроби реформування Основного Закону будуть марними; запровадити систему громадського моніторингу та контролю за функціонуванням публічної влади щодо її модернізації з використанням традиційних і новітніх електронних форм безпосередньої демократії.

**Ключові слова:** конституція, конституційне регулювання, публічна влада, врядування, належне врядування, модернізація Конституції України, демократизація суспільних відносин, розв'язання проблем війни і миру, забезпечення оборони та національної безпеки, економічний розвиток, гарантування здійснення основних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, організація та діяльність Парламенту, законодавство щодо статусу Президента України, інновації у сфері виконавчої влади, реформування адміністративно-територіального устрою України, трансформація місцевого самоврядування

## Priority directions of constitutional, political and legal renewal of public power, governance in Ukraine

*Mykola Pukhtynsky, Senior researcher of the Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine*

The article explores the current problems of the state of constitutional regulation and priority areas of constitutional, political and legal renewal of public power, governance in Ukraine. It is emphasized that the political system of Ukraine, the system of public authority, the social component of the society remain unbalanced, do not correspond to the main constitutional principle of a democratic, social, rule of law, until now the updating of the Constitution, the constitutional regulation of social relations is not of conceptual and systemic character. In this connection, the defects of implementation of the norms of certain constitutional and legal institutions are traced.

Proposals for new approaches to the transformation of public power are justified, based on the new paradigm of governance in Ukraine - the paradigm of good governance. It gives a description of the priority directions of public authority renewal, governance in the areas of: modernization of the Constitution of Ukraine; democratization of social relations; solving war and peace, defense and national security; economic development; deoligarchization; a real guarantee of the enjoyment of the fundamental rights, freedoms and obligations of the individual and the citizen; reviewing the basics of Parliament's organization and activities; development of legislation on the status of the President of Ukraine; political and legal innovations in the sphere of executive power; constitutional and legal registration of the reform of the administrative-territorial structure of Ukraine, transformation of local self-government; continuation and clarification of judicial reform, etc.

It is concluded that the implementation of priority areas of constitutional, political and legal renewal of public power, governance in Ukraine should involve a comprehensive transformation of the system domination of the State power. For this purpose it is advisable: to elaborate and to discuss widely at the public level the conceptual foundations of the organization and implementation of governance in Ukraine, based on the principles of "good governance"; to determine the concept of systematic renewal, modernization of the Constitution of Ukraine, without which attempts to reform the Basic Law will be futile; Introduce a system of public monitoring and control over the functioning of public authority to modernize it using traditional and advanced electronic forms of direct democracy.

*Keywords: constitution, constitutional regulation, public authority, governance, good governance, modernization of the Constitution of Ukraine, democratization of public relations, solving the problems of war and peace, ensuring defense and national security, economic development, guaranteeing the enjoyment of fundamental rights, freedoms and obligations' of the individual and the citizen, organization and activity of the Parliament, legislation on the status of President of Ukraine, innovations in the sphere of executive power, reform of the administrative and territorial structure of Ukraine us, the transformation of local government*

## Приоритетные направления конституционного, политико-правового обновления публичной власти, публичного управления в Украине

*Николай Пухтинский, Институт государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины*

В статье исследуются современные проблемы состояния конституционно-правового регулирования и приоритетные направления конституционного, политико-правового обновления публичной власти, публичного управления в Украине. Акцентировано на том, что политическая система Украины, система публичной власти, социальная составляющая общества остаются разбалансированными, не соответствуют главному конституционному принципу о демократическом, социальном, правовом государстве, до сих пор обновление Конституции, конституционного регулирования общественных отношений не носит концептуально-системного характера. В связи с этим прослеживаются недостатки реализации норм отдельных конституционно-правовых институтов.

Обосновываются предложения по новым подходам к трансформации публичной власти, исходя из новой парадигмы властвования в Украине – парадигмы надлежащего публичного управления. Дается характеристика приоритетных направлений обновления публичной власти, публичного управления в сферах: модернизации Конституции Украины; демократизации общественных отношений; решения проблем войны и мира, обеспечения обороны и национальной безопасности; экономического развития; деолигархизации; реального обеспечения осуществления основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; пересмотра основ организации и деятельности парламента; развития законодательства о статусе Президента Украины; политико-правовых инноваций в сфере исполнительной власти; конституционно-правового оформления реформирования административно-территориального устройства Украины, трансформации местного самоуправления; продолжение и уточнение реформирования судебной власти и тому подобное.

Делается вывод о том, что реализация приоритетных направлений конституционного, политико-правового обновления публичной власти, публичного управления в Украине должна предусматривать комплексную трансформацию системы властвования. Для этого целесообразно: разработать и на общественном уровне широко обсудить концептуальные основы организации и осуществления публичного управления в Украине, опираясь на постулаты «надлежащего управления»; определиться с концепцией системного обновления, модернизации Конституции

України, без которой всякие попытки реформирования Основного Закона будут напрасными; ввести систему общественного мониторинга и контроля за функционированием публичной власти по ее модернизации с использованием традиционных и новейших электронных форм непосредственной демократии.

***Ключевые слова:** конституция, конституционное регулирование, публичная власть, публичное управление, надлежащее управление, модернизация Конституции Украины, демократизация общественных отношений, решение проблем войны и мира, обеспечения обороны и национальной безопасности, экономическое развитие, гарантирование осуществления основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, организация и деятельность Парламента, законодательство о статусе Президента Украины, инновации в сфере исполнительной власти, реформирование административно-территориального устройства Украины, трансформация местного самоуправления*

### Постановка проблеми.

В історії незалежної України до недавнього часу не було реальних спроб системно здійснити реформу публічної влади, що поєднували б комплексні зміни у сферах політико-владних та соціально-економічних відносин. Наміри модернізації Конституції не супроводжувались належним концептуальним, доктринальним забезпеченням. Суспільство гостро потребує нової парадигми владарювання. Накопичена за 28 років становлення української державності зневіра щодо інститутів публічної влади призвела до сучасного електорального вибуху та формування нової владної команди, перед якою виникають карколомні виклики зміни існуючої системи врядування країною. Цим зумовлена актуальність постановки питання про визначення пріоритетних напрямів конституційного, політико-правового оновлення публічної влади, врядування в Україні.

Проблемам трансформації, оновлення конституційно-правових засад владарювання в Україні присвячено чимало ґрунтовних наукових розвідок. Особливо вони активізуються під час численних спроб модернізації конституційного регулювання. У цьому контексті відомі прізвища В. Б. Авер'янова, М. О. Баймуратова, Ю. Г. Барабаша, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, Б. В. Калиновського, М. І. Козюбри, А. М. Колодія, В. В. Копейчикова, О. Л. Копиленка, В. В. Кравченка, А. Р. Крусян, О. В. Марцеляка, М. П. Орзіха, Н. М. Пархоменко, В. Ф. Погорілка, А. О. Селіва-

нова, С. Г. Серьогіної, О. В. Скрипнюка, М. І. Ставнійчук, Ю. М. Тодики, В. Л. Федоренка, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученко, Л. П. Юзькова, О. І. Ющика, інших авторів та роботи, в яких вони брали участь [1-7].

25 червня 2019 року в Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України відбувся Круглий стіл на тему «Питання вдосконалення державного управління та забезпечення ефективності діяльності органів державної влади в Україні», на якому у світлі останніх електоральних подій та нових підходів до організації публічної влади обговорювались, зокрема, питання: «Державна влада в Україні: питання організації та її вдосконалення на сучасному етапі» (О. В. Скрипнюк); «Довіра і мотивація до інститутів влади: доктринальний контекст» (Н. М. Оніщенко); «Концептуальні засади вдосконалення правового забезпечення державного управління та підвищення його ефективності» (В. П. Нагребельний); «Теоретичні та практичні виміри ефективності діяльності органів державної влади» (Н. М. Пархоменко); «Конституція України і політика: до питання критерію істинності» (О. І. Ющик); «Органи державної влади як суб'єкти державного управління» (О. Ф. Андрійко) [8].

**Мета дослідження:** аудит сучасних проблем конституційно-правового регулювання процесів врядування в Україні та окреслення пріоритетних напрямів конституційного, політико-правового оновлення публічної влади, врядування.

### **Виклад основного матеріалу.**

Не зважаючи на реформацію останніх років щодо боротьби із корупцією,

прийняття антикорупційного законодавства та створення антикорупційних органів, проведення люстрації державного апарату, здійснення трансформацій у сферах децентралізації публічної влади, зокрема, проведення фінансової децентралізації, децентралізації надання соціальних послуг, широкого процесу об'єднання територіальних громад та їх законодавчого забезпечення, проведення реформування освіти, охорони здоров'я тощо, політична система України, система публічної влади, соціальна складова суспільства залишаються розбалансованими, не відповідають головному конституційному принципу про демократичну, соціальну, правову державу (стаття перша Конституції України).

В Україні склалася деформована кланово-олігархічна політико-економічна система координат, яка зробила заручником статків можновладців-олігархів народ України, руйнує основи демократії через корупційну складову своєї присутності у публічній владі, монополізацію засобів масової інформації, зв'язок із криміналізацію офшорного бізнесу, призвела до зубожіння населення, втрати територіальної цілісності України.

Держава не в змозі забезпечити гарантії щодо реалізації та справедливого судового захисту прав і свобод громадян.

Україна, відповідно до останнього звіту Міжнародного валютного фонду щодо показника ВВП на душу населення посіла 134 місце у світі. Це найгірша позиція в Європі і є мірою випуску продукції на душу населення, тобто загальну вартість виготовленої продукції ділять на кількість людей, які живуть в країні [9].

Відповідно до інформації Державної статистики України за 2018 рік дохід 14 мільйонів українців став менше, ніж прожитковий мінімум. Варто відзначити, що загальний показник прожиткового мінімуму становить 1853 гривні. Отже 33,9% громадян України живуть за межею бідності.

Постійний представник програми розвитку ООН в Україні Ніл Уокер заявив, що в Україні станом на 2017 рік за межею

бідності жило 60% населення [10].

За індексом людського розвитку в світі, складеним аналітиками Програми розвитку ООН (ПРООН), Україна опинилася на 88-му місці у переліку зі 189 країн [11].

Згідно рейтингу рівня щастя, який був складений Підрозділом ООН з пошуку рішень для стабільного розвитку (United Nations Sustainable Development Solutions Network) зі щорічною доповіддю організації World Happiness Report 2019, Україна посіла 133-тє місце – найнижчу сходинку серед усіх європейських держав. У рейтингу, до якого загалом входять 156 держав світу, Україна розташувалася між Чадом (132 місце) та Ефіопією (134) [12].

До цього часу оновлення Конституції, конституційного регулювання суспільних відносин не носить концептуально-системного характеру, зокрема щодо:

- засад конституційного ладу, в яких не відображені основи партисипативної демократії (демократії участі), громадянського суспільства, єдності, цілісності, взаємодії гілок публічної влади;

- реальних конституційних гарантій реалізації конституційних прав, свобод людини і громадянина, визначення засад конституційно-правової відповідальності;

- цілісного механізму стримувань і противаг у системі розподілу державної влади, що призводить до перманентного дрейфу форм державного правління від парламентарно-президентської до президентсько-парламентарної і аж до президентської;

- вдосконалення конституційних основ парламентської демократії, визначення конституційного статусу, основ демократичного та ефективного функціонування, структуризації її головного інституту – Парламенту;

- трансформації конституційно-правового статусу глави держави в умовах парламентарно-президентської форми правління стосовно визначення його державно-арбітражних функцій;

- зміцнення конституційних основ виконавчої влади у регіональному аспекті її реалізації в особі нових інституцій урядників (префектів), переміщення

тягяря розробки та подання до Парламенту законопроектів до Уряду та контрасигнації у ньому законопроектів, підготовлених народними депутатами України, Президентом України;

визначення засад адміністративно-територіального устрою України через розведення категорій адміністративно-територіальна одиниця та населений пункт, уточнення конституційного статусу Автономної Республіки Крим (зокрема, можливості конституційного визначення національно-територіальної автономії кримськотатарського народу), а також міст Києва і Севастополя;

- конституційного і подальшого правового оформлення процесу децентралізації публічної влади та трансформації місцевого самоврядування на засадах повсюдності, субсидіарності, первісності територіальної громади у системі місцевого самоврядування, захисту муніципальних прав жителів населених пунктів; встановлення місцевого самоврядування у столиці України відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування;

- вдосконалення і конституційного визначення основ реформування судової влади.

Подальше дієве державотворення, подолання кризових явищ у суспільстві, розбудова демократичної системи владарювання потребують нагального визначення пріоритетних напрямів конституційного, політико-правового

оновлення публічної влади, публічного управління в Україні (далі – пріоритетні напрями)<sup>1</sup>. Ці напрями дають можливість розробити та обговорити в процесі загальнонаціональної дискусії в різних форматах її проведення – Концептуальні засади формування та конституційно-правового, політичного оновлення врядування в Україні.

**Зазначені напрями виходять з нової парадигми владарювання в Україні – парадигми належного врядування<sup>2</sup>.** Така парадигма дозволяє використати постулати антропоцентричної філософії пріоритету прав і свобод людини та поєднати і реалізувати інтереси суб'єктів публічної влади: законодавчої, виконавчої, місцевого самоврядування; інституцій громадянського суспільства; бізнес-асоціацій, середовища і, таким чином, гармонізувати процеси суспільного розвитку.

Першим пріоритетним напрямом у державотворенні є системне оновлення, модернізація Конституції України. Фрагментарні спроби реформування Основного Закону (щодо судової влади, децентралізації публічної влади) не були продуктивними, оскільки не забезпечували комплексної трансформації Конституції відповідно до загальних принципів конституціоналізму. Доцільно використати позитивний досвід напрацювань Конституційної асамблеї стосовно проекту концепції внесення змін до Конституції. **Принципові положення відносно:**

<sup>1</sup>При підготовці зазначених напрямів використані положення передвиборчої Програми Президента України В. А. Зеленського. – Режим доступу: <https://program.ze2019.com/>. Слід також зазначити, що нещодавно робочою групою експертів громадянського суспільства був підготовлений проект ключових пріоритетів проведення реформ в Україні «Принципи Торонто». – Режим доступу: <https://rpr.org.ua/news/pryntsypy-toronto-pryjednatysya/>

<sup>2</sup>Належне врядування (англ.: good governance) – загально визнана система цінностей щодо публічного владарювання та управління. Ними є участь, орієнтація на консенсус, відповідальність (підзвітність), прозорість, належне реагування, ефективність та результативність, рівність та врахування інтересів і відповідність принципу верховенства права. У 2008, 2011 роках Венеціанська комісія «За демократію через право» проводила дослідження щодо визначення та застосування понять «належне врядування» та «належне управління». Результатом цього дослідження став аналітичний звіт «Про поняття належного врядування та належного управління», який був розглянутий на 86-му пленарному засіданні комісії (Венеція, 25-26 березня 2011 року) та оформлений як документ комісії 8 квітня 2011 року. 12 Принципів належного врядування закріплені в Стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні, схваленої рішенням Комітету міністрів Ради Європи у Валенсії (Іспанія). Вони охоплюють такі питання, як етична поведінка, верховенство права, ефективність та результативність, прозорість, надійне фінансове управління та підзвітність.

зміцнення основ безпосереднього народовладдя (впровадження категорій, інститутів врядування громадянського суспільства); визначення справжніх гарантій реалізації конституційних прав і свобод громадян та конституційно-правової відповідальності представників публічної влади; організації діяльності Парламенту; конституційного арбітражу Президента; забезпечення дієвої відповідальності Уряду за соціально-економічний розвиток; уточнення принципів та елементів адміністративно-територіального устрою, статусу Автономної Республіки Крим; засад децентралізації публічної влади на територіальному рівні її організації, тощо після підготовки оновленої редакції Конституції України і прийняття Закону «Про Всеукраїнський референдум» можна було б винести на референдум для прийняття рішення щодо укладання Нового суспільного договору. Наразі спостерігаються проблематично інноваційні підходи до розробки проекту нової редакції Конституції [13].

Доцільно розглянути можливість визначення конституційних засад врядування, організації публічної влади, контролю за нею в Основному Законі. У цьому сенсі доречно продумати можливість кореляції відповідних норм першого розділу Конституції України, а саме статей 5, 6 і запропонувати наступну проектну редакцію.

Щодо частини 2 статті 5: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом публічної влади в Україні є народ. Народ здійснює публічну владу і врядування безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування за участю організацій громадянського суспільства»

Щодо статті 6: «Публічна влада в Україні здійснюється на засадах її єдності, поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, а також рівноваги і збалансування її гілок, повсюдності місцевого самоврядування в системі адміністративно-територіального устрою України, взаємодії державної влади та місцевого самоврядування. Контроль за публічною владою народом гарантується

Конституцією та визначається Законом.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України».

Наступними пріоритетними напрямками є оновлення конституційного та галузевого законодавства щодо інститутів публічної влади, публічного управління та врядування в Україні.

Демократизація. Запропонований до прийняття Закон «Про народовладдя» не вписується в постулати конституційного права. Конституційний принцип народовладдя, закріплений в статті 5 Конституції України є основою конституційного ладу, політичної системи України і має бути, насамперед впроваджений в «тіло» Конституції, її інститути: безпосередньої та представницької демократії, конституційних прав і свобод людини і громадянина, законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування, а також у відповідні органічні закони. Цей принцип може бути ефективно реалізований у конституційному законі «Про конституційні засади врядування в Україні», якій доцільно розробити відповідно до зазначеної нової парадигми публічної влади та публічного управління. Вказаний принцип може реалізовуватись також у законодавстві про референдуми (Всеукраїнський та місцеві); про електронну демократію, яка передбачає повну відкритість діяльності влади, автоматизацію публічних процесів онлайн; про народну законодавчу ініціативу тощо. Вибори до Парламенту та місцевих рад мають проходити за відкритими списками. При розробці та прийнятті правових актів у цій сфері доцільно мати на увазі застереження щодо вад референдної демократії, імперативного мандату. Слід також визначитися із законодавством про конституційно-правову відповідальність.

Правове розв'язання проблем війни і миру, забезпечення оборони та національної безпеки знаходиться на шляху розвитку законодавства щодо де окупації,

демилітаризації, забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, амністії, особливостей організації публічної влади на деокупованих територіях; вдосконалення законодавства про державне оборонне замовлення, будівництво житла для військовослужбовців, їх грошового, соціального забезпечення; національну безпеку України. Головне ж – формування соціально-економічних переваг соціально орієнтованої економіки в країні.

Економічний розвиток. Першочергові завдання розвитку економіки, економіки, зорієнтованої на потреби кожного громадянина: її детінізація, свобода конкуренції, розвиток внутрішнього виробництва, довгострокове недороге кредитування; формування прозорого ринку землі із відповідним законодавчим забезпеченням; залучення іноземних інвестицій та їх ефективний захист тощо.

Деолігархізація. Пов'язана із законодавчим регулюванням демонополізації, деофшоризації, податкового реформування, банківського кредитування, легалізації лобістської діяльності<sup>3</sup>. Як зазначають фахівці «Обмеження олігархізації України можливе за умови виконання наступних основних кроків: кадрова селекція через призму професійності та відсутності конфлікту інтересів серед керівництва регуляторів; велика приватизація з максимальним залученням іноземних інвесторів та наданням їм преференції; транспарентність законотворчої та бюджетної діяльності; якісно новий склад парламентарів: соціальний ліфт для професіоналів, а не медійних осіб та старої когорти людей, що вже неодноразово були при владі за часи незалежності; покарання за зловживання владою через перезавантаження НАЗК, НАБУ, САП без допущення міграції одних і тих самих працівників з одного органу в інший...» [14].

Реальне гарантування здійснення основних прав, свобод та обов'язків

людини і громадянина. Полягає: у використанні антропоцентричної ідеології щодо гарантій реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина – повага до людської гідності повинна стати основним принципом у діяльності держави; наданні якісних соціальних послуг громадянам у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального, пенсійного забезпечення тощо. В програмних документах партії «Слуга народу» йдеться, зокрема, про: реалізацію демократичних принципів освітньої політики; впровадження страхової медицини; перехід від солідарної до накопичувальної системи пенсійного страхування; відновлення програм молодіжного іпотечного кредитування; забезпечення усіх мешканців доступом до швидкого Інтернету, сприяння розвитку цифрової грамотності населення незалежно від віку; загальнодоступність інформації про формування та використання бюджетів, проведення тендерів, закупівель, аукціонів; комп'ютеризацію публічних процесів, зокрема, голосування на виборах і референдумах.

Перегляд основ організації та діяльності Парламенту. Лежить в площині відповідних конституційних змін щодо кількісного складу Парламенту, його структури, чіткого визначення організації коаліції; оновлення Регламенту Верховної Ради; прийняття законодавства про опозицію, лобістську діяльність; запровадження конституційно-правової, адміністративної, дисциплінарної відповідальності народних депутатів України за прогули, «кнопкодавство», брутальну поведінку у Парламенті.

Розвиток законодавства щодо статусу Президента України. Полягає у розробці та прийнятті Закону «Про Президента України», в якому доцільно уточнення його статусу як глави держави, реалізації ним державно-арбітражних функцій і повноважень, законотворчої діяльності у вигляді внесення законодавчих

<sup>3</sup> У Верховній Раді вже зареєстровані 3 законопроекти: «Про лобізм». – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60052](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052); «Про лобіювання». – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60191](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60191); «Про публічну адвокацію». – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60943](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60943).

пропозицій до Уряду та Парламенту, визначення конституційного статусу Офісу Президента України.

Інновації у сфері виконавчої влади. Оновлення Закону «Про Кабінет Міністрів України» (КМУ) щодо зміцнення виконавчої вертикалі, посилення відповідальності за розробку, виконання Програми діяльності КМУ та її звітування в Парламенті, перенесення тягара підготовки і представлення законопроектів (професіоналізація законопроектної діяльності) до КМУ, запровадження обов'язкової контрасигнації законопроектів, підготовлених народними депутатами, Президентом України, запровадження інституту урядників-префектів та ліквідація місцевих державних адміністрацій.

Конституційно-правове оформлення реформування адміністративно-територіального устрою України на засадах унітарності, децентралізації публічної влади, субсидіарності, уточнення статусу АРК, зокрема щодо кримськотатарського народу.

Конституційно-правове оформлення трансформації місцевого самоврядування на засадах первісності територіальної громади, децентралізації публічної влади, субсидіарності, повсюдності, амальгамації (об'єднання) територіальних громад, їх співробітництва.

Значною віхою в удосконаленні, реформуванні муніципальної публічної влади має стати нова редакція Конституції України щодо децентралізації влади відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», ухваленого в першому читанні. Особливо це стосується змін у системі виконавчої влади та місцевого самоврядування, впровадження інституту «префекта», який має виконувати контрольно-наглядні, координаційні функції, про що йдеться у новій редакції статей 118, 119, 140, 143, 144 Конституції.

Прийняття Конституції у новій редакції збалансує систему територіальної організації влади, систему місцевого

врядування в цілому і потягне за собою необхідність розробки та ухвалення нового покоління законодавства про засади публічної влади в Україні. Оновлення Конституції, процес конституційно-правової модернізації пов'язані із становленням цілісної системи публічної влади, публічного управління, врядування в Україні. Зокрема, це стосується територіальної організації публічної влади. Тому нові нормотворчі пошуки мають стосуватися не лише і не стільки законодавчого закріплення інституту «префекта», скільки вироблення комплексного конституційно-правового уявлення та розробки законодавства щодо основ організації та функціонування муніципальної влади. Тут доцільно вести мову відносно підготовки проектів законів про місцеві органи виконавчої влади, про основи фінансової децентралізації, про місцеве самоврядування (нової редакції), про засади місцевого врядування.

Конституційно-правова трансформація статусу столиці України, міста Києва шляхом внесення відповідних змін до Конституції України, оновлення Закону «Про столицю України», прийняття нової редакції Статуту територіальної громади міста Києва; відновлення місцевого самоврядування в місті Києві через розподіл повноважень між місцевим органом виконавчої влади (Урядником-префектом) та органами місцевого самоврядування (міською та районними радами, їх власними виконавчими органами).

Продовження та уточнення реформування судової влади шляхом повернення довіри й поваги до суду, запровадження інституту мирових суддів, ефективного суду присяжних, розвитку законодавства про медіацію тощо.

#### **Висновки.**

Реалізація пріоритетних напрямів конституційного, політико-правового оновлення публічної влади, врядування в Україні має передбачати комплексну трансформацію системи владарювання в доктринальному і прикладному аспектах. У доктринальному вимірі доцільно

розробити і на громадському рівні широко обговорити Концептуальні засади формування та конституційно-правового, політичного оновлення врядування в Україні, спираючись на постулати «належного врядування». Доцільно також визначитись із концепцією системного оновлення, модернізації Конституції

України, без якої спроби реформування Основного Закону будуть марними. У прикладному вимірі доцільно запровадити систему громадського моніторингу та контролю за функціонуванням публічної влади щодо її модернізації з використанням традиційних і новітніх електронних форм безпосередньої демократії.

### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Антоненко В. О. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін. – Київ: Атіка, 2007. – 864 с.
2. Актуальні проблеми сучасного конституційного права України: збірник наукових праць / відп. ред. Ю. С. Шемшученко та О. В. Батанов. – Київ: Вид-во «Юридична думка», 2014. – 458 с.
3. Довідник з практичного конституціоналізму / вступне слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. – Київ: Парламентське вид-во, 2015. – 328 с.
4. Досвід децентралізації у країнах Європи / Заг. ред. В. Б. Гройсман. – Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766 с.
5. Конституційна реформа в Україні: новий етап та сучасні виклики. – Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 286 с.
6. Афанасьєва М. В. Конституційне право України: прагматичний курс / М. В. Афанасьєва, Ю. Ю. Бальцій, Ю. Д. Батан [та ін.]. – Одеса: Юридична література, 2017. – 256 с.
7. Питання правового забезпечення модернізації державного управління та місцевого самоврядування в Україні (матеріали науково-практичної конференції) / Заг. ред. Т. В. Могренка, В. Є. Воротіна. – Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. – 197 с.
8. Круглий стіл «Питання вдосконалення державного управління та забезпечення ефективності діяльності органів державної влади в Україні». – Інститут держави і права ім. В. М. Корецького: офіційний сайт. – Режим доступу: <http://idpnan.org.ua/>.
9. Україна стала найбільш бідною країною в Європі – дані МВФ. – Режим доступу: [https://dt.ua/ECONOMICS/ukrayina-stala-naubidnishoyu-krayinoyu-v-yevropi-dani-mvf-290910\\_.html](https://dt.ua/ECONOMICS/ukrayina-stala-naubidnishoyu-krayinoyu-v-yevropi-dani-mvf-290910_.html).
10. ООН: Около 60% украинцев живут за чертой бедности. – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/rus/news/2017/03/30/7139>
11. Валерій Сааков. Україна – на 88 місці в глобальному рейтингу якості життя. – Режим доступу: <https://www.dw.com/uk/a-45497261>
12. Максим Сидоржевський. Рейтинг ООН: Україна – найменш щаслива країна Європи. – Режим доступу: <https://www.dw.com/uk/a-47984988>.
13. Бабешко Т. Концептуальний проект інаваційної Конституції / Т. Бабешко, Б. Беспалий, С. Дацюк, В. Нікітін, С. Сорока, І. Суліковська, Ю. Чудновський. – Режим доступу: <http://ffflab.com/wp-content/uploads/2019/08/konstitocija.pdf>.
14. Виктор Брановицкий. Деолигархизация: Миссия невыполнима. – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/rus/2019/04/22/72>.

### REFERENCES

1. Antonenko, V.O., Baymuratov, M.O., & Batanov, O.V. et al. (2007). *Aktual'ni problemy stanovlennya ta rozvytku mistsevoho samovryaduvannya v Ukrayini* [Actual problems of formation and development of local self-government in Ukraine]. Kyiv: Atika [in Ukrainian].
2. Shemshuchenko, Yu.S., & Batanov, O.V. (Eds.). (2014). *Aktual'ni problemy suchasnoho konstytutsiynoho prava Ukrayiny: zbirnyk naukovykh prats'* [Topical problems of modern constitutional law of Ukraine: collection of scientific works]. Kyiv: *Vyd-vo «Yurydychna dumka»* [in Ukrainian].
3. Dovidnyk z praktychnoho konstytutsionalizmu [Handbook of Practical Constitutionalism]. (2015). Kyiv: *Parlament's'ke vyd-vo* [in Ukrainian].
4. Hroysman, V.B. (Ed.). (2015). *Dosvid detsentralizatsiyi u krayinakh Yevropy* [The experience of decentralization in Europe]. Kyiv: *Instytut zakonodavstva Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [in Ukrainian].
5. Konstytutsiyna reforma v Ukrayini: novyy etap ta suchasni vyklyky [Constitutional reform in Ukraine: a new stage and current challenges]. (2015). Kyiv: *Instytut zakonodavstva Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [in Ukrainian].

6. Afanas'yeva, M.V., Bal'tsiy, Yu.Yu., & Batan, Yu.D. et al. (2017). Konstytutsiynе pravo Ukrayiny: prahmatychnyy kurs [Constitutional law of Ukraine: a pragmatic course]. Odesa: *Yurydychna literatura* [in Ukrainian].
7. Motrenko, T.V., & Vorotin, V.Ye. (Eds.). (2017). Pytannya pravovoho zabezpechennya modernizatsiyi derzhavnoho upravlinnya ta mistsevoho samovryaduvannya v Ukrayini [Issues of legal support for modernization of public administration and local self-government in Ukraine]. Proceedings of the scientific and practical conference. Kyiv: *Instytut zakonodavstva Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [in Ukrainian].
8. *Kruhlyy stil «Pytannya vdoskonalennya derzhavnoho upravlinnya ta zabezpechennya efektyvnosti diyal'nosti orhaniv derzhavnoyi vlady v Ukrayini»* [Roundtable on Improving Public Administration and Ensuring the Effectiveness of Public Authorities in Ukraine]. Retrieved from: <http://idpnan.org.ua/> [in Ukrainian].
9. *Ukrayina stala naybidnishoyu krayinoyu v Yevropi – dani MVF* [Ukraine has become the poorest country in Europe, according to the IMF]. Retrieved from: [https://dt.ua/ECONOMICS/ukrayina-stala-naybidnishoyu-krayinoyu-v-yevropi-dani-mvf-290910\\_.html](https://dt.ua/ECONOMICS/ukrayina-stala-naybidnishoyu-krayinoyu-v-yevropi-dani-mvf-290910_.html) [in Ukrainian].
10. *OON: Okolo 60% ukraintsev zhyvut za chertoy bednosti* [UN: About 60% of Ukrainians live below the poverty line]. Retrieved from: <https://www.pravda.com.ua/rus/news/2017/03/30/7139> [in Ukrainian].
11. *Valeriy Saakov. Ukrayina – na 88 mistsi v hlobal'nomu reytnhu yakosti zhyttya.* [Valery Saakov. Ukraine ranks 88th in the global quality of life rankings]. Retrieved from: <https://www.dw.com/uk/a-45497261> [in Ukrainian].
12. *Maksym Sydorzhivs'kyi. Reytnh OON: Ukrayina – naymensh shchaslyva krayina Yevropy* [Maxim Sidorzhevsky. UN rating: Ukraine is the least happy country in Europe]. Retrieved from: <https://www.dw.com/uk/a-47984988> [in Ukrainian].
13. Babeshko, T., Bepalyy, B., Datsyuk, S., Nikitin, V., Soroka, S., Sulikovs'ka, I., & Chudnovs'kyi, Yu. *Kontseptual'nyy proekt inavatsiynoi Konstytutsiyi* [Conceptual draft of an innovative Constitution]. Retrieved from: <http://ffflab.com/wp-content/uploads/2019/08/konstitocija.pdf> [in Ukrainian].
14. Viktor Branovytskyi. *Deolyharkhyzatsyya: Myssyya nevypolnima* [Victor Branovitsky. Deoligarchization: Mission Impossible]. Retrieved from: <https://www.pravda.com.ua/rus/2019/04/22/72> [in Ukrainian].

**Пухтинський Микола Олександрович**

Кандидат юридичних наук, доцент  
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького  
НАН України  
01601, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4

Email: [Niko11950@ukr.net](mailto:Niko11950@ukr.net)

**Pukhtynskyy Mykola**

P.h.D. Juridical Sciences, Assoc.Prof.  
Senior researcher of the Koretsky Institute of State  
and Law of the National Academy of Sciences  
of Ukraine  
4, Trokhsviatytska Str., Kiev, 01601, Ukraine

Цитування: Пухтинський М. О. Пріоритетні напрями конституційного, політико-правового оновлення публічної влади, врядування в Україні / М. О. Пухтинський // *Аспекти публічного управління*. – 2019. – Т. 7 – № 6-7. – С. 28-37.

Citation: Pukhtynskyy, M.O. (2019). Priorytetni napriamy konstytutsiinoho, polityko-pravovoho onovlennia publichnoi vlady, vriaduvannya v Ukraini [Priority directions of constitutional, political and legal renewal of public power, governance in Ukraine]. *Public administration aspects*, 7 (6-7), 28-37.

Стаття надійшла / Article arrived: 17.06.2019

Схвалено до друку / Accepted: 10.07.2019

## Державна підтримка як основна складова державної політики у розвитку тваринництва

*Олександр Лаврук, Міжрегіональна Академія управління персоналом*

У статті висвітлюється роль держави у регулюванні виробничих процесів та вказується на необхідність подолання кризових явищ у тваринництві – одній із провідних галузей економічного зростання виробництва продукції, котра потребує відповідного впливу держави шляхом формування державної підтримки та реалізації ефективної державної політики. Сформовані державні рішення, основні складові і цілі державної політики та перелік заходів з її реалізації у тваринництві є нині актуальним питанням. Встановлено, що від існуючих проблем у тваринництві залежить не тільки соціально-економічний розвиток держави, але й рівень її продовольчої безпеки. Стверджується, що державна політика повинна урегулювати постійно виникаючі людські потреби у продуктах тваринного походження з можливістю держави і суспільства їх задовольняти. Метою статті є обґрунтування сутності, теоретико-методологічних основ і концептуальних підходів до формування державної підтримки тваринництва як основної складової державної політики. Відповідно вказується на необхідність спрямування заходів державної політики на покращення державної підтримки, котра передбачає здійснення, за рахунок фінансування із державного бюджету, інноваційного оновлення і регулювання виробничої діяльності у тваринництві. Розглядаються напрями видатків згідно з державним бюджетом України на підтримку тваринництва. Досліджено функції і принципи державної підтримки та регулювання виробничої діяльності у тваринництві. Визначено пріоритети державної підтримки тваринництва: удосконалення фінансово-кредитної та інвестиційної політики держави щодо прискореного нарощування поголів'я великої рогатої худоби та виробництва суб'єктами господарювання якісної тваринницької продукції. Запропоновано напрями фінансово-економічного стимулювання виробництва продукції та підвищення ефективності фінансової державної підтримки подальшого розвитку тваринництва.

**Ключові слова:** держава, державна політика, тваринництво, державна підтримка, бюджетні кошти, державне регулювання, продукція тваринництва, продовольча безпека

## State support as the main component of state policy in the development of animal husbandry

*Alexander Lavruk, Interregional Academy of Personnel Management*

The article highlights the role of the state in the regulation of production processes and indicates the need to overcome the crisis in animal husbandry, one of the leading sectors of economic growth of production, which requires the appropriate impact of the state, through the formation of state support and implementation of effective public policy. State decisions have been formed, the main components and objectives of the state policy and the list of measures for its implementation in animal husbandry is now an urgent issue. It is established that not only the socio-economic development of the state, but also the level of its food security depends on the existing problems in animal husbandry. It is argued that public policy should address the ever-emerging human needs for animal products with the ability of the state and society to meet them. The purpose of the article is to substantiate the essence, theoretical and methodological foundations and conceptual approaches to the formation of state support of livestock as the main component of state policy. Accordingly, the need to direct public policy measures to improve public support, which provides for the implementation, through funding from the state budget, innovative renewal and regulation of production activities in animal husbandry. The directions of expenses according to the state budget of Ukraine in support of animal husbandry are considered. Functions and principles of state support and regulation of production activity in animal husbandry are investigated. Priorities of the state support of animal husbandry are defined: improvement of financial and credit and investment policy of the state concerning the accelerated increase of a livestock of cattle

and production by subjects of managing high-quality livestock production. Directions of financial and economic stimulation of production and increase of efficiency of the state financial support of further development of animal husbandry are offered.

**Keywords:** *country, public policy, farming, state support, budgetary funds, government regulation, livestock products, food security*

## Государственная поддержка как основная составляющая государственной политики в развитии животноводства

*Александр Лаврук, Межрегиональная Академия управления персоналом*

В статье рассматриваются наиболее актуальные международные стандарты, созданные для содействия развитию и повышению эффективности структур местного самоуправления. Анализируются работы отечественных и зарубежных авторов, определяющих роль потенциала местного самоуправления в обеспечении устойчивого развития регионов. Проанализирована связь между глобальными целями ООН и стандартами, принятыми Международной организацией по стандартизации для устойчивого развития. Были приняты во внимание стандарты, связанные с работой органов местного самоуправления: ISO 9001:2015 «Системы менеджмента качества. Требования», ISO 18091:2019 «Системы менеджмента качества. Рекомендации по применению ISO 9001 в органах местного самоуправления», ISO 37120:2018 «Устойчивые города и сообщества – индикаторы городских услуг и качества жизни», ISO 31000 «Управление рисками – Руководство», IEC 31010 «Управление рисками – Методы оценки рисков», ISO 22301:2012 «Социальная безопасность – Системы управления непрерывностью бизнеса – Требования», ISO 20121:2012 «Системы управления устойчивостью событий. Требования и руководство по применению». Представлено мнение об актуальности семи принципов управления качеством для местного самоуправления и степени их реализации в органах местного самоуправления в Украине. Рассмотрены основные особенности этих стандартов и их роль в улучшении качества жизни населения и эффективности работы органов местного самоуправления. Приведены примеры опыта внедрения систем менеджмента качества в местных органах власти за рубежом (на основе итальянских исследований) и отзывы о результатах. Приведены примеры и объяснение городских показателей в соответствии с ISO 37120. И как стандарты могут помочь подготовиться и должным образом реагировать в самых непредсказуемых ситуациях, способствовать эффективному управлению рисками стихийных бедствий посредством предоставления универсальных инструментов и механизмов на уровне управления городов, государств и регионов. Рассмотрены возможности применения международной практики в Украине и важность внедрения международных стандартов в местных органах власти как ключа к устойчивому развитию.

**Ключевые слова:** *государство, государственная политика, животноводство, государственная поддержка, бюджетные средства, государственное регулирование, продукция животноводства, продовольственная безопасность*

### Постановка проблемы.

Одним із основних чинників забезпечення продовольчої безпеки країни, а населення повноцінними і високопоживними продуктами харчування є ефективний розвиток галузі тваринництва. Безсумнівно, це питання є досить актуальним, оскільки у більшості регіонів країни існуючий стан галузі не відповідає її потенційним можливостям.

Сучасний стан розвитку тваринництва в Україні характеризується, як показали дослідження, тривалим скороченням поголів'я тварин і обсягів виробництва окремих видів тваринницької продукції, нестабільними закупівельними цінами на різні види м'яса і молока, руйнуванням матеріально-технічної бази, застарілим устаткуванням функціонуючих до цього часу тваринницьких ферм, контрабандним завезенням м'яса і м'ясних продуктів

від закордонних підприємств. Зважаючи на цю ситуацію, галузь тваринництва повинна постійно знаходитися під посиленою увагою держави. Необхідність посилення державного втручання у ці важливі процеси визначається реальною дійсністю та потребує стабільної державної підтримки.

Безумовно, державна підтримка являє собою сукупність різних важелів і інструментів, пільгового і безоплатного фінансування, а тому повинна спрямовуватися на створення рівних умов для розвитку усіх суб'єктів господарювання у тваринництві та використання ними природно-економічних можливостей для виробництва конкурентоспроможної тваринницької продукції. Натомість досягнення зазначеного в основному буде залежати від результативності здійснення державної політики і державного регулювання галузі тваринництва на різних ієрархічних рівнях управління. Означене спонукає до проведення більш поглиблених досліджень.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Проблема визначення ролі державної політики та обґрунтування застосування її методів, інструментів і механізмів впливу на розвиток сфер суспільної діяльності досліджувалася такими зарубіжними вченими: Д. Андерсон [1], М. Браун [2], В. Данн [3]. Теоретико-методологічному аналізу, стратегії державної політики, механізмам її впровадження та прийняття управлінських рішень присвятили свої наукові праці такі вітчизняні вчені, як О. Валевський [4], Ю. Бажал, О. Кілієвич, І. Розпутенко, [5], В. Тертичка [6] та багато інших науковців.

Досить глибоке напрацювання проблеми в області державної фінансової підтримки сільського господарства і

тваринництва належить таким провідним вітчизняним політикам і економістам, як З. Березівський [7], П. Гайдуцький [8], М. Дем'яненко [9], І. Демчак [10], Т. Калашнікова [11], В. Месель-Веселяк [12], Н. Шibaєва [13] та ін.

Високо оцінивши результати проведених вченими досліджень, необхідно зазначити, що на тепер відбулися характерні трансформаційні зміни у розвитку тваринництва країни, котрі потребують більш поглиблених наукових узагальнень та надання обґрунтованої оцінки результативності регуляторного впливу держави на функціонування галузі у період затяжної кризи. Наразі малодослідженими залишаються аспекти теоретико-методологічного, методичного та практичного характеру щодо визначення необхідних обсягів державної підтримки, принципів розподілу бюджетних коштів, способів їхнього доведення до товаровиробників тваринницької продукції.

**Метою дослідження** є обґрунтування сутності, теоретико-методологічних основ і концептуальних підходів до формування державної підтримки тваринництва, як основної складової державної політики.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Дослідження показали, що результати впровадження державної політики з метою підтримки та стійкого розвитку сучасного стану тваринництва не забезпечують нині процес відродження, розширення, стабілізацію виробництва та зростання рівня конкурентоспроможної тваринницької продукції, а також не створюють передумови для виведення галузі з кризи, підвищення її економічної ефективності та не сприяють підвищенню рівня забезпечення населення продуктами тваринного походження.

Попри це, галузь тваринництва на сьогодні є важливою і соціально значущою для держави, оскільки складає у загальній вартості сільськогосподарської продукції господарств усіх категорій країни 28% (на одну особу виробляється лише 55,7 кг м'яса і 238,1 кг молока), що не викликає сумнівів у необхідності фінансової підтримки тваринництва з боку держави. Наразі стверджується, що сільське господарство, зокрема тваринництво, є специфічними, монополювальними і незахищеними галузями, зважаючи на їхнє особливе призначення і роль у забезпеченні добробуту населення й продовольчої безпеки країни, а тому потребують виваженої державної політики та підтримки [14, с. 3].

Зазначимо, що подолати існуючі негативні тенденції та забезпечити створення умов для подальшого розвитку тваринництва покликані прийняті Верховною Радою України Закони, котрі регламентують державну підтримку розвитку сільського господарства: "Про державну підтримку сільського господарства України" [15] та "Про засади державної аграрної регіональної політики" [16], а також постанови Кабінету Міністрів України (КМУ): "Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки сільськогосподарських товаровиробників" [17], "Про затвердження Порядку розподілу бюджетної дотації для розвитку сільськогосподарських товаровиробників та стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції у 2017 році" [18] та розпорядження КМУ "Про розподіл коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою 2801540 "Державна підтримка

тваринництва, зберігання та переробки сільськогосподарської продукції, аквакультури (рибництва)" на 2019 рік [19].

Здебільшого законодавчі матеріали визначають основи державної політики у бюджетній, кредитній, ціновій, страховій, регуляторній і інших сферах державного управління відносно посилення державної підтримки розвитку основних підгалузей тваринництва з метою здійснення структурних змін у складі генетичного потенціалу тварин, підвищення технологічного рівня виробництва, підвищення прибутковості виробничої діяльності, стимулювання зростання обсягів виробництва якісної тваринницької продукції та забезпечення продовольчої безпеки країни.

Механізм державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників передбачає податкові пільги, бюджетні дотації, пільги кредитного характеру, спеціальне кредитування, квоти на виробництво, мінімальні ціни, централізовані капіталовкладення, впорядкування біржової торгівлі, імпорتنі мита, державні й регіональні контракти, ліцензії, субсидії, субвенції, механізми розрахунків [20, с. 3].

Зазвичай у державній політиці особлива роль відводиться фінансуванню, котре характеризує рівень забезпечення фінансовими ресурсами країни, різних суб'єктів господарювання відповідно до розроблених програм і видів економічної діяльності. Цей процес здійснюється в основному із власних внутрішніх і зовнішніх джерел у вигляді асигнувань із коштів бюджету, кредитних коштів, іноземних інвестицій, внесків різних приватних осіб. Стверджується, що "фінансування це забезпечення необхідними фінансовими ресурсами

витрат на здійснення або розвиток чого-небудь, наприклад, проекту, технічного переозброєння, плану заходів, комплексної програми, бюджету та бюджетних витрат” [21, с. 509].

Специфіка бюджетного фінансування полягає у тому, що воно включає не тільки фінансування бюджетних послуг, але й фінансування програм підтримки (визначається власними цілями і методами реалізації та потребує особливих підходів до оцінки ефективності бюджетних витрат) тваринництва, рослинництва, компенсацію витрат на виробничі ресурси та програми пільгового кредитування. Між тим в умовах обмеженості бюджетних коштів перед державою постає завдання ефективного їх використання в усіх напрямках [22, с. 4].

Варто зауважити, що натеper малі і середні підприємства не спроможні забезпечити збільшення обсягів виробництва і, відповідно, реалізації тваринницької продукції, оскільки їхній фінансовий стан є нестійким, а враховуючи періодичне зростання цін на матеріально-технічні ресурси і племінних тварин, спостерігається щорічне зниження рівня забезпечення їх виробничими та інноваційними ресурсами. Така ситуація спонукає їх до залучення грошових коштів із зовнішніх джерел фінансування.

Важливість і необхідність фінансового забезпечення розвитку тваринництва обумовлюється:

- незацікавленістю органів державної влади у прискоренні розвитку галузі;
- тривалістю процесів ринкової трансформації сільськогосподарського виробництва;
- втратою або ж погіршенням раніше існуючих виробничих взаємозв'язків і взаємовідносин між суб'єктами

господарювання та товаровиробниками тваринницької продукції;

- низьким рівнем розвитку техніко-технологічної бази основних підгалузей;
- ускладненням повного фінансування інвестицій у виробничі процеси;
- залежністю тваринницьких підприємств від постачання фермських машин і устаткування іноземними компаніями.

На нашу думку, фінансове забезпечення віддзеркалює безперервний процес, котрий доцільно своєчасно спрямовувати на формування необхідного обсягу надходження, нагромадження і використання фінансових ресурсів на тваринницьких підприємствах. Вважаємо, що фінансове забезпечення являє собою комплекс методів і способів пошуку, формування і залучення фінансових ресурсів та їхніх інструментів для організації процесу виробничої діяльності у тваринництві. Тут домінуючу важливість мають внутрішні складові (особливо власний капітал), котрі сприяють визначенню нових підходів до процесу управління і організації фінансового забезпечення розвитку тваринництва та виробничої діяльності тваринницьких підприємств.

Безумовно, важливу роль у формуванні власних фінансових ресурсів тваринницькими підприємствами варто відвести державній фінансовій підтримці, де суттєве значення має залучення кредитів і тих різних запозичень, котрі можуть бути спрямовані на відновлення племінного генетичного потенціалу, переоснащення тваринницьких ферм, виробництво інноваційних видів тваринницької продукції та підвищення її конкурентоспроможності.

Викладене дає підстави до визначення

основних принципів, котрі повинні бути притаманні державній підтримці тваринництва (рис. 1):

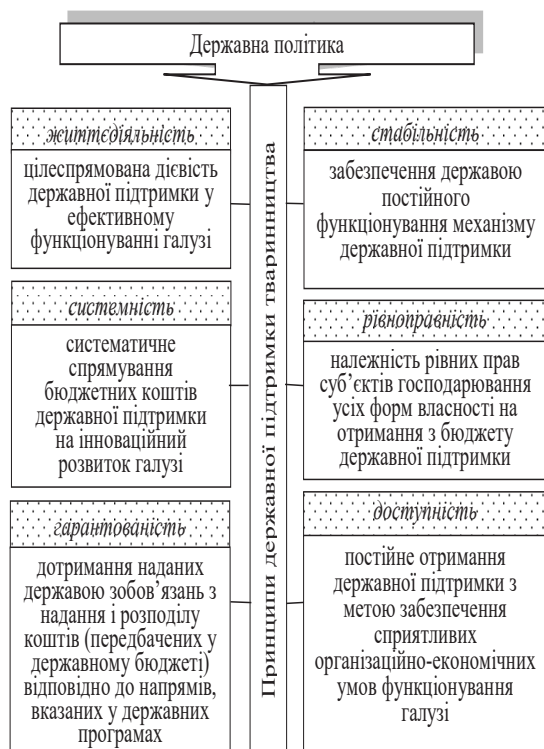


Рис.1. Основні складові принципів державної підтримки розвитку тваринництва (розробка автора)

Передусім розв'язання до цього часу невирішених проблем у галузі тваринництва, особливо в умовах обмеженості власних коштів і бюджетних, можливо забезпечити шляхом концентрації державної фінансової підтримки на виробництві тих стратегічних видів тваринницької продукції, котрі формують продовольчу безпеку країни і експортний потенціал, сприяють підвищенню (при ефективному відтворенні ресурсного потенціалу підприємств) рівня її конкурентоспроможності та інноваційної діяльності. Наразі доцільно здійснити перегрупування об'єктів бюджетного фінансування відповідно до їхнього цільового спрямування державних програм (разові і постійні заходи, цільові програми).

Варто зазначити, що у прийнятих до уваги бюджетних програмах ураховані обмежені можливості ресурсної частини бюджету, а тому усі видатки (у 2018р вони різко зросли у галузі тваринництва) спрямовуються лише на пріоритетні потреби (табл. 1).

Таблиця 1

Видатки на бюджетні програми розвитку тваринництва і сільського господарства України, млн грн.

Види програм	2015р.	2016р.	2017р.	2018р.	У % до підсумку
Усього	371,5	468,3	3761,5	4139,2	100
Фінансова підтримка сільськогосподарських товаровиробників	-	-	2973	695	16,8
Підтримка розвитку тваринництва	40,6	50	210	3021	73,0
У % до загальних видатків	10,9	10,7	5,6	72,9	-
Підтримка відновлення і розвитку садів, ягідників, виноградників	-	-	75	300	7,2
Фінансова підтримка АПВ	-	5	60	5	0,1
Фінансова підтримка заходів за рахунок здешевлення кредитів	290,6	300	300	66	1,6
Підтримка розвитку Аграрного фонду	40,3	113,3	143,5	52,2	1,3

Джерело: [23, 24, 25, 26]

Відтак, за проектом Державного бюджету у 2018 р. на державну підтримку галузі тваринництва передбачалося виділити 2,3 млрд грн, тоді як фактично загальним фондом було спрямовано 3,02 млрд грн або ж на 31,3% більше, що у перерахунку на одну умовну голову худоби і птиці у середньому за рік складає 345,7 грн, а це є незначна сума коштів [27]. Однак, згідно із даними Мінагрополітики та продовольства України, станом на 30.11.2018 р. освоєно лише 1869 млн грн, або 46,7 % [28].

Слід зазначити, що в Україні обсяги державної фінансової підтримки тваринництва щороку потроху зростають, однак практично важко оцінити роль дотацій у кінцевих результатах розвитку галузі. У більшості випадків виробники тваринницької продукції мають нерівний доступ до державних фінансових ресурсів, кошти держбюджету виступають у якості засобів підтримки великих і економічно сильних підприємств або ж неефективних господарств, що нівелює стимули до підвищення ефективності виробництва.

Державна політика повинна передбачати, що підтримку державою виробників тваринницької продукції слід розглядати у контексті розширення виробництва, підвищення обсягів виробництва тваринницької продукції, зміцнення фінансового стану тваринницьких підприємств за рахунок оптимального співвідношення різних форм цінової і стимулюючої політики, впровадження ефективної кредитної та регулюючої систем.

На нашу думку, дієвість державної політики і прийнятих нормативно-правових актів залежить від розвитку зв'язків між наукою та практикою, між державою та бізнесом, між науковцями, підприємцями та урядовцями. У контексті

зазначеного велике значення має:

- збільшення обсягів державної фінансової підтримки та спрощення процесу її надання суб'єктам підприємницької діяльності у галузі тваринництва;

- підтримка технічного переоснащення тваринницьких ферм та модернізація технологічних виробничих процесів;

- підтримка формування племінного стада тварин та здійснення селекційної діяльності;

- проведення підготовки кваліфікованих працівників з метою провадження підприємницької діяльності на модернізованих тваринницьких фермах.

Зазвичай нині тваринницькі підприємства стали самостійними суб'єктами господарювання та отримали економічну свободу, однак це позитивно не вплинуло на прогресивні структурні зрушення в економіці. Наразі координувати ці процеси покликана держава в особі її владних структур з використанням важелів (система пільг, податків, субсидій, дотацій, кредитів) господарського механізму, котрий здатний стимулювати формування оптимальної галузевої структури тваринництва та розвиток його пріоритетних видів виробництва.

Вважаємо, що на даний час виникає потреба у виділенні з Державного бюджету додаткових коштів, котрі доцільно направляти на посилення фінансового забезпечення:

- оптимальної структури генетичного потенціалу сільськогосподарських тварин;

- модернізації тих виробничих процесів, котрі визначають пріоритетні напрями розвитку галузі тваринництва;

- виробництва якісних і органічних видів тваринницької продукції, котра користується великим попитом у населення;

- втілення у життя сучасних форм організації виробництва і праці;

- дієвості фінансово-кредитного механізму обслуговування працівників тваринництва;

- удосконалення системи страхування ризиків у тваринницькій діяльності.

Окрім цього, суттєвої уваги потребують не тільки обсяги державної фінансової підтримки, але й форми і методи її розподілу та використання у тваринництві. Наразі важливо визначитися із наявністю виробничих ресурсів і, у першу чергу, генетичного потенціалу сільськогосподарських тварин та розробити комплекс взаємопов'язаних заходів, котрі сприятимуть надходженню фінансових ресурсів у галузь тваринництва.

З метою подальшого формування стабільної продовольчої безпеки України і повного забезпечення населення продуктами тваринного походження виникає потреба у заходах державної політики переглянути можливість розширення державою фінансової підтримки галузі тваринництва у напрямках, котрі сприяють залученню у галузь кредитів і інших запозичень, необхідних для здійснення розширеного відтворення виробництва, техніко-технологічного переоснащення, підвищення конкурентоспроможності виробництва тваринницької продукції.

Отже, для призупинення процесу подальшого погіршення стану розвитку тваринництва у державній політиці необхідно передбачити заходи по:

- здійсненню фінансового

оздоровлення за рахунок реструктуризації заборгованості товаровиробників;

- використанню наукових підходів до розробки і впровадження сучасних механізмів господарювання і повної адаптації тваринницьких підприємств до складних ринкових умов та процесу формування цін на тваринницьку продукцію;

- організації спеціалізованої фінансової системи по обслуговуванню виробників тваринницької продукції;

- державному регулюванню виробництва і збуту тваринницької продукції;

- забезпеченню мобілізації державних кредитних ресурсів та створення умов для залучення приватних інвестицій;

- модернізації тваринницьких ферм.

Вважаємо за доцільне розглянути питання щодо реалізації у тваринництві довгострокових поетапних заходів державної бюджетної підтримки відповідно до розроблених пропозицій у регіональних стратегічних програмах, що сприятиме оновленню генетичного потенціалу тварин, раціональній організації технологічних процесів та збільшенню обсягів виробництва якісної тваринницької продукції.

### **Висновки і перспективи подальших досліджень.**

Дослідження показали, що нині галузь тваринництва не спроможна самостійно і прискореними темпами нарощувати обсяги виробництва тваринницької продукції до тих розмірів, котрі необхідні для формування повноцінної продовольчої безпеки і задоволення потреб населення країни у продуктах харчування тваринного походження. Усецеспоукає до забезпечення галузі необхідною фінансовою підтримкою з боку держави, заходи котрої необхідно

спрямувати на стимулювання відродження і прискорений розвиток тваринництва. Отже, при розробленні заходів державної політики доцільно передбачити забезпечення фінансової підтримки щодо дослідження інтенсивних процесів, котрі би сприяли відновленню раніше досягнутих позицій у розвитку галузі.

Для підвищення ефективності державної підтримки виробників галузі тваринництва обов'язковим є детальне оцінювання усіх можливостей Уряду щодо виконання взятих ним зобов'язань (оптимізація структури видатків, виплати та покращення розподілу субсидій, дотацій). Не варто спрямовувати грошові кошти на підтримку високоприбуткових підгалузей (птахівництво, звірівництво) тваринництва та на процес проведення ідентифікації і реєстрації поголів'я

великої рогатої худоби і птиці.

Вважаємо, що у наступні роки заходи державної підтримки і регулювання повинні здійснюватися відповідно до визначених принципів і пріоритетів розвитку основних підгалузей тваринництва за напрямками: стимулювання беззбиткового виробництва якісної і органічної тваринницької продукції, високого рівня науково-виробничої і інвестиційно-інноваційної діяльності, залагодження модернізації виробничих процесів на тваринницьких фермах, створення сімейних міні-ферм сучасного типу господарювання. Перевагу слід надати тим формам державної підтримки, котрі сприятимуть проведенню сертифікації і стандартизації продукції тваринництва та розширенню можливостей її реалізації до країн ЄС.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Anderson J. Public policymaking / J. Anderson. – New York: Houghton Mifflin Company, 1997. – 355 p.
2. Браун М. П. Посібник з аналізу державної політики / М. П. Браун. – Київ: Основи, 2000. – 243 с.
3. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction / W. Dunn. – Engelwood Cliffts, NJ: Prentice Hall, 1994. – 400p.
4. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження / О. Л. Валевський. – Київ: НІСД, 2001. – 242 с.
5. Кілієвич О. Економічний розвиток і державна політика / О. Кілієвич, О. Мертенс та ін. – Київ: Вид-во УАДУ, 2001. – 480 с.
6. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. В. Тертичка. – Київ: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2002. – 750 с.
7. Березівський З. Механізм державної підтримки приватного підприємництва в аграрній сфері / З. Березівський, М. Колодій. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Ae/2012\\_1\\_2/files/12bzuias.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ae/2012_1_2/files/12bzuias.pdf).
8. Гайдуцький П. І. Про основні засади реформування системи державної підтримки сільського господарства та сільської території / П. І. Гайдуцький // Економіка АПК. – 2005. – № 11. – С. 43-48.
9. Дем'яненко М. Я. Національна система державної підтримки аграрного сектору в умовах членства України в СОТ / М. Я. Дем'яненко // Облік і фінанси АПК. – 2008. – № 3. – С. 11-15.
10. Демчак І. М. Ситуація в аграрному секторі економіки та заходи Уряду щодо державної підтримки розвитку АПК / І. М. Демчак // Економіка АПК. – 2005. – № 11. – С. 12-19.
11. Калашнікова Т. В. Удосконалення державної підтримки аграрних підприємств України в умовах глобалізації / Т. В. Калашнікова. – Харків: «Влавке», 2014. – 280 с.
12. Месель-Веселяк В. Я. Напрями розвитку галузей тваринництва та їх державна підтримка / В. Я. Месель-Веселяк // Економіка АПК. – 2004. – № 9. – С. 3-8.
13. Шибаєва Н. В. Формування та реалізація організаційно-економічного механізму регуляторної політики в аграрній сфері / Н. В. Шибаєва // Вісник ХНТУСГ "Економічні науки". – 2017. – Вип. 182. – С. 266-278
14. Дем'яненко М. Я. Державна підтримка як фактор забезпечення конкурентоспроможного аграрного виробництва / М. Я. Дем'яненко, Ф. В. Іванина // Економіка АПК. – 2009. – № 9. С. 3 – 10.
15. Про державну підтримку сільського господарства України. Закон України № 1877-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 49. Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2497-VIII від 10.07.2018 р. –

Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15>

16. Про засади державної регіональної політики: Закон України № 156VIII від 05.02.2015 р. // ВВР – 2015. – № 13. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
17. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки сільськогосподарських товаровиробників: Постанова КМУ № 77 від 8 лютого 2017 р. Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 123 від 30.01.2019р. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2017-p>
18. Про затвердження Порядку розподілу бюджетної дотації для розвитку сільськогосподарських товаровиробників та стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції у 2017 році: Постанова КМУ № 83 від 8 лютого 2017 р. Із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ № 636 від 23.08.2017. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/83-2017-p>
19. Про розподіл коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою 2801540 “Державна підтримка тваринництва, зберігання та переробки сільськогосподарської продукції, аквакультури (рибництва)” на 2019 рік. Розпорядження КМУ № 196-р від 27 березня 2019р. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/196-2019-p>
20. Черевко Г. В. Державне регулювання організаційно-економічних трансформацій в аграрному секторі економіки / Г. В. Черевко // Вісник Львівського національного аграрного університету. – 2011. – № 18 (1). – С. 1-5.
21. Дем’яненко М. Я. Фінансовий словник-довідник / М. Я. Дем’яненко, Ю. Я. Лузан, П. Т. Саблук, В. М. Скупий та ін. – Київ: ІАЕ УААН, 2003. – 555 с.
22. Галушко В. П. Методологічні та практичні аспекти оцінки рівня державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників в Україні / В. П. Галушко, А. Д. Діброва, Л. В. Діброва // Економка АПК. – 2006. – № 3. – С. 3-11.
23. Міністерство аграрної політики та продовольства України. – Режим доступу: <http://www.minagro.gov.ua>.
24. Про Державний бюджет України на 2017 рік: Закон України № 1801-VIII від 21.12. 2016р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>
25. Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України 2246-VIII, від 13.12.2017. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>
26. Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України 2696-VIII від 28.02.2019. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2696-19>
27. Про розподіл коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою 2801540 ”Державна підтримка галузі тваринництва” на 2018 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.02. 2018 р. № 128-р. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/128-2018-p>
28. Онегіна В. М. Державна аграрна політика та підтримка тваринництва в Україні / В. М. Онегіна, О. М. Кравченко, О. С. Білецький // Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства. Серія «Економічні науки». – 2018. – Вип. 191. – С. 77-92.

## REFERENCES

1. Anderson, J. (1997). Public policymaking. New York: *Houghton Mifflin Company*.
2. Brown, M.P. (2000). Posibnyk z analizu derzhavnoi polityky [Handbook of public policy analysis]. Kyiv: *Osnovy* [in Ukrainian].
3. Dunn, W. (1994). Public Policy Analysis: An Introduction. Engelwood Cliffts, NJ: *Prentice Hall*.
4. Valevsky, O.L. (2001). Derzhavna polityka v Ukraini: metodolohiia analizu, stratehii, mekhanizmy vprovadzhennia [State policy in Ukraine: methodology of analysis, strategy, mechanisms of implementation]. Kyiv: *NISD* [in Ukrainian].
5. Rosputenko, I., & Yekhanurov, Yu. (2001). Ekonomichni rozvytok i derzhavna polityka [Economic development and public policy]. Kyiv: *Publishing house of the UAD* [in Ukrainian].
6. Tertichka, V.V. (2002). Derzhavna polityka: analiz ta zdiisnennia v Ukraini [Public policy: analysis and implementation in Ukraine]. Kyiv: *Vydavnytstvo Solomii Pavlychko "Osnovy"* [in Ukrainian].
7. Berezivsky, Z., & Kolodiy, M. (2012). *Mekhanizm derzhavnoi pidtrymky pryvatnoho pidpriemnytstva v ahrarnii sferi* [Mechanism of state support of private entrepreneurship in the agricultural sector]. Retrieved from: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Ae/2012\\_1\\_2/files/12bzuias.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ae/2012_1_2/files/12bzuias.pdf) [in Ukrainian].
8. Gaidutsky, P.I. (2005). Pro osnovni zasady reformuvannia systemy derzhavnoi pidtrymky silskoho hospodarstva ta silskoi terytorii [About the basic principles of reforming of system of the state support of agriculture and rural territory]. *Ekonomika APK*, 11, 43-48 [in Ukrainian].

9. Demyanenko, M.Ya. (2008). Natsionalna systema derzhavnoi pidtrymky ahrarnoho sektoru v umovakh chlenstva Ukrainy v SOT [National system of state support of the agricultural sector in terms of Ukraine's membership in the WTO]. *Oblik i finansy APK*, 3, 11-15 [in Ukrainian].
10. Demchak, I.M. (2005). Sytuatsiia v ahrarnomu sektori ekonomiky ta zakhody Uriadu shchodo derzhavnoi pidtrymky rozvytku APK [The situation in the agricultural sector and government measures to support the development of agriculture]. *Ekonomika APK*, 11, 12-19 [in Ukrainian].
11. Kalashnikova, T.V. (2014). Udoshkonalennia derzhavnoi pidtrymky ahrarnykh pidpriemstv Ukrainy v umovakh hlobalizatsii [Improving state support for agricultural enterprises in the context of globalization]. Kharkov: "Vlavke" [in Ukrainian].
12. Mesel-Veselyak, V.Ya. (2004). Napriamy rozvytku haluzei tvarynnytstva ta yikh derzhavna pidtrymka [Directions of development of livestock industries and their state support]. *Ekonomika APK*, 9, 3-8 [in Ukrainian].
13. Shibaeva, N.V. (2017). Formuvannia ta realizatsiia orhanizatsiino-ekonomichnoho mekhanizmu rehuliatornoj polityky v ahrarnii sferi [Formation and implementation of organizational and economic mechanism of regulatory policy in the agricultural sector]. *Visnyk KhNTUSH "Ekonomichni nauky"*. Kharkiv: *KhNTUSH*, 182, 266-278 [in Ukrainian].
14. Demyanenko, M.Ya., & Ivanina, F.V. (2009). Derzhavna pidtrymka yak faktor zabezpechennia konkurentospromozhnogo ahrarnoho vyrobnytstva [State support as a factor of ensuring competitive agricultural production]. *Ekonomika APK*, 9, 3-10 [in Ukrainian].
15. Pro derzhavnu pidtrymku silskoho hospodarstva Ukrainy. Zakon Ukrainy № 1877-IV [On state support for agriculture of Ukraine. Law of Ukraine No. 1877-IV]. (2004). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 49. Iz zminamy, vnesenyzy zghidno iz Zakonom № 2497-VIII vid 10.07.2018r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15> [in Ukrainian].
16. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky: Zakon Ukrainy № 156VIII vid 05.02.2015 r. [On the principles of national regional policy: Law of Ukraine № 156VIII of 05.02.2015]. (2015). *VVR*, 13. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> [in Ukrainian].
17. Pro zatverdzhennia Poriadku vykorystannia koshtiv, peredbachenykh u derzhavnomu biudzheti dlia finansovoi pidtrymky silskohospodarskykh tovarovyrobnykiv: Postanova KMU № 77 vid 8 liutoho 2017 r. [On approval of the Procedure of using the funds provided in the state budget for financial support of agricultural producers: CMU Resolution № 77 of February 8, 2017]. Iz zminamy, vnesenyzy zghidno z Postanovoiu KM № 123 vid 30.01.2019r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2017-p> [in Ukrainian].
18. Pro zatverdzhennia Poriadku rozpodilu biudzhetnoi dotatsii dlia rozvytku silskohospodarskykh tovarovyrobnykiv ta stymuliuvannia vyrobnytstva silskohospodarskoi produktsii u 2017 rotsi: Postanova KMU № 83 vid 8 liutoho 2017 r. [On Approval of the Procedure for Allocation of the Budget Grant for the Development of Agricultural Producers and Promotion of Agricultural Production in 2017: CMU Resolution No. 83 of February 8, 2017]. Iz zminamy, vnesenyzy zghidno z Postanovamy KM № 636 vid 23.08.2017. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/83-2017-p> [in Ukrainian].
19. Pro rozpodil koshtiv, peredbachenykh u derzhavnomu biudzheti za prohramoiu 2801540 "Derzhavna pidtrymka tvarynnytstva, zberihannia ta pererobky silskohospodarskoi produktsii, akvakultury (rybnytstva)" na 2019 rik. Rozporiadzhennia KMU № 196-r vid 27 bereznia 2019r. [On the allocation of funds provided in the state budget under the program 2801540 "State support for animal husbandry, storage and processing of agricultural products, aquaculture (fisheries)" for 2019. CMU Order № 196-p of March 27, 2019]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/196-2019-r> [in Ukrainian].
20. Cherevko, G.V. (2011). Derzhavne rehuliuвання orhanizatsiino-ekonomichnykh transformatsii v ahrarnomu sektori ekonomiky [State regulation of organizational and economic transformations in the agricultural sector]. *Visnyk Lvivskoho natsionalnoho ahrarnoho universytetu*, 18 (1), 1-5 [in Ukrainian].
21. Demyanenko, M.Y. (2003). Finansovyi slovnyk-dovidnyk [Financial dictionary-reference]. Kyiv: IAE UAAN [in Ukrainian].
22. Galushko, V.P., Dibrova, A.D., & Dibrova, L.V. (2006). Metodolohichni ta praktychni aspekty otsinky rivnia derzhavnoi pidtrymky silskohospodarskykh tovarovyrobnykiv v Ukraini [Methodological and practical aspects of assessing the level of state support for agricultural producers in Ukraine]. *Ekonomika APK*, 3, 3-11 [in Ukrainian].
23. *Ministerstvo ahrarnoi polityky ta prodovolstva Ukrainy [Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine]*. Rezhym dostupu: <http://www.minagro.gov.ua> [in Ukrainian].
24. Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2017 rik: Zakon Ukrainy № 1801-VIII vid 21.12. 2016 r. [On the State Budget of Ukraine for 2017: Law of Ukraine № 1801-VIII of 21.12. 2016]. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua>

gov.ua/laws/show/1801-19 [in Ukrainian].

25. *Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2018 rik: Zakon Ukrainy 2246-VIII*, vid 13.12.2017 [On the State Budget of Ukraine for 2018: Law of Ukraine 2246-VIII, dated 13.12.2017]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19> [in Ukrainian].

26. *Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2019 rik: Zakon Ukrainy 2696-VIII* vid 28.02.2019 [On the State Budget of Ukraine for 2019: Law of Ukraine 2696-VIII of 28.02.2019]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2696-19> [in Ukrainian].

27. *Pro rozpodil koshtiv, peredbachenykh u derzhavnomu biudzheti za prohramoiu 2801540 "Derzhavna pidtrymka haluzi tvarynnytstva" na 2018 rik: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28.02. 2018 r. № 128-r* [On allocation of the funds provided in the state budget under the program 2801540 "State support to the livestock sector" for 2018: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 28.02. 2018 № 128-p]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/128-2018-r> [in Ukrainian].

28. Onegina, V.M., Kravchenko, O.M., & Biletsky, O.S. (2018). Derzhavna aharna polityka ta pidtrymka tvarynnytstva v Ukraini [State agrarian policy and support of animal husbandry in Ukraine]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho tekhnichnoho universytetu silskoho hospodarstva. Serii «Ekonomichni nauky»*, 191, 77-92 [in Ukrainian].

**Лаврук Олександр Валерійович**

Кандидат економічних наук  
Міжрегіональна Академія управління персоналом  
03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2

**Lavruk Alexander**

PhD of Economic Sciences  
Interregional Academy of Personnel Management  
2, Frometivska Str., Kyiv, 03039, Ukraine

Email: [arhangelprime@gmail.com](mailto:arhangelprime@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-7932-0036

Цитування: Лаврук О. В. Державна підтримка як основна складова державної політики у розвитку тваринництва/ О. В. Лаврук // *Аспекти публічного управління*. – 2019. – Т. 7 – № 6-7. – С. 38-49.

Citation: lavruk, O.V. (2019). Derzhavna pidtrymka yak osnovna skladova derzhavnoi polityky u rozvytku tvarynnytstva [State support as the main component of state policy in the development of animal husbandry]. *Public administration aspects*, 7(6-7), 38-49.

Стаття надійшла / Article arrived: 19.06.2019

Схвалено до друку / Accepted: 16.07.2019

## Основні напрями вдосконалення здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин

*Олександр Невмержицький, Національна академія державного управління при Президентові України*

У статті визначено ефективні шляхи модернізації здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин. Зроблено акцент на тому, що чинна наразі практика здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин досі потребує оптимізації в нинішніх реаліях та підвищення якості у функціонуванні органів публічного управління. Обґрунтовано необхідність реорганізації державного контролю, що полягає у вибудуванні чіткої та прозорої системи державного контролю у сфері земельних ресурсів та наявності відповідного науково-методичного та кадрового забезпечення відповідних органів державної влади. Запропоновано засоби усунення корупційного ризику та спрощення управлінських процедур у процесі надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин.

Метою статті є висвітлення основних напрямів удосконалення здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин у контексті сучасних державних перетворень в Україні.

Сьогодні більшість науковців визнає необхідність розроблення шляхів ефективної протидії та запобігання корупційним проявам у сфері земельних відносин. Аналіз праць таких науковців, як В. Бакуменко, Ю. Битяк, О. Дрозд, О. Левченко, Є. Легеза, Р. Курильців, О. Петрук, А. Сєніна, Г. Шарій та ін. показує, що на особливу увагу заслуговує розв'язання проблеми подолання корупції у процесі надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин, що можливо лише внаслідок проведення послідовних і системних реформ із урахуванням міжнародного досвіду та відповідних стандартів і перспектив розвитку державної антикорупційної політики в Україні. Беручи до уваги той факт, що адміністративні послуги, зокрема у сфері земельних відносин, за будь-яких обставин мають надаватись якісно, у роботі наголошується на потребі у забезпеченні відповідних умов для контролю за їх наданням.

*Ключові слова:* сфера земельних відносин, адміністративні послуги, Центр надання адміністративних послуг, Держгеокадастр, корупціогенні чинники, дискреційні повноваження, система державного управління, громадський контроль.

## Main ways to improve control over provision of administrative services in the sphere of land relations

*Oleksandr Nevmerzhytskyi, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

The article identifies effective ways to modernize control over provision of administrative services in the sphere of land relations. Emphasis is placed on the fact that the current practice of control over provision of administrative services in the sphere of land relations still needs to be optimized in the existing realities and the quality of functioning of public administration bodies needs to be improved. The need to reorganize state control is substantiated, which implies creation of a clear and transparent system of state control in the field of land resources and availability of adequate scientific and methodological and personnel support of the respective state authorities. Means of elimination of corruption risk and simplification of administrative procedures in the course of provision of administrative services in the sphere of land relations are proposed.

The purpose of the article is to highlight the main ways of improving control over the provision of administrative services in the sphere of land relations in the context of modern state transformations in Ukraine.

Today, most scholars recognize the need to develop ways to effectively counteract and prevent corruption in the sphere of land relations. Analysis of works of such scientists as V. Bakumenko, Yu. Bytiak, O. Drozd, O. Levchenko, Ye. Legeza, R. Kuryltsiv, O. Petruk, A. Senina, H. Sharyi and others, shows that special attention is paid to solving the problem of overcoming corruption during provision of administrative services in the sphere of land relations, which can be attained only by consistent and systematic reforms, taking into account international experience and relevant standards and prospects for the development of state anti-corruption policy in Ukraine. Taking into account the fact that administrative services, in particular in the sphere of land relations, under any circumstances, should be provided with high quality, the work emphasizes the need to ensure appropriate conditions to control their provision.

*Keywords:* sphere of land relations, administrative services, Center for provision of administrative services, State Geocadastre, corruption factors, discretionary powers, system of public administration, public control

## Основные направления совершенствования осуществления контроля за предоставлением административных услуг в сфере земельных отношений

*Александр Невмержицкий, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины*

В статье определены эффективные пути модернизации осуществления контроля за предоставлением административных услуг в сфере земельных отношений. Сделан акцент на том, что действующая в настоящее время практика осуществления контроля за предоставлением административных услуг в сфере земельных отношений до сих пор нуждается в оптимизации в существующих реалиях и повышении качества в функционировании органов публичного управления. Обоснована необходимость реорганизации государственного контроля, которая заключается в выстраивании четкой и прозрачной системы государственного контроля в сфере земельных ресурсов и наличии соответствующего научно-методического и кадрового обеспечения соответствующих органов государственной власти. Предложены средства устранения коррупционного риска и упрощения управленческих процедур в процессе предоставления административных услуг в сфере земельных отношений.

Целью статьи является освещение основных направлений совершенствования осуществления контроля за предоставлением административных услуг в сфере земельных отношений в контексте современных государственных преобразований в Украине.

Сегодня большинство ученых признает необходимость разработки путей эффективного противодействия и предотвращения коррупционных проявлений в сфере земельных отношений. Анализ работ таких ученых, как В. Бакуменко, Ю. Битяк, А. Дрозд, А. Левченко, Е. Легеза, Р. Курильцев, О. Петрук, А. Сенина, Г. Шарый и др. показывает, что особого внимания заслуживает решение проблемы преодоления коррупции в процессе предоставления административных услуг в сфере земельных отношений, что возможно только в результате проведения последовательных и системных реформ с учетом международного опыта и соответствующих стандартов и перспектив развития государственной антикоррупционной политики в Украине. Принимая во внимание тот факт, что административные услуги, в частности в сфере земельных отношений, при любых обстоятельствах должны предоставляться качественно, в работе отмечается необходимость в обеспечении соответствующих условий для контроля за их предоставлением.

*Ключевые слова:* государственная политика, информация, информационная безопасность, информационная политика, информационная среда, национальная безопасность, составляющие, общество

### **Постановка проблеми.**

До важливих напрямків підвищення ефективності контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин слід віднести вдосконалення методів і форм його здійснення, які мають не тільки повною мірою відповідати чинним нормам вітчизняного законодавства, але й сучасним вимогам, що висуваються перед Україною внаслідок узятих нею зобов'язань згідно з Угодою про асоціацію з ЄС.

Нормативно-правовим базисом на основі сучасних науково-теоретичних напрацювань вдосконалення здійснення контролю за наданням земельних адміністративних послуг виступає закріплення у законодавчому полі провідних принципів державної політики у сфері земельних відносин. Це надалі сприятиме забезпеченню сталості та прозорості в управлінських взаємовідносинах, дозволить значною мірою оптимізувати та систематизувати процес управління, показати найбільш суттєві, головні, об'єктивно необхідні закономірності для досягнення мети та розв'язання завдань формування та проведення державної політики у сфері земельних відносин України, що неодмінно має знайти своє практичне втілення у реалізації контролю за наданням земельних адміністративних послуг.

Реалізація принципів державної політики у сфері земельних відносин має забезпечити високу якість та ефективність управлінських процесів, діяльності органів державної влади у процесі виконання затверджених державною політикою програмних заходів щодо досягнення мети та вирішення завдань, а саме:

– оптимальності в ієрархічно організованій функціональній системі взаємодії органів державної влади, яка передбачає чітке розмежування обсягів повноважень і функцій, цільову конкретизацію управлінських процесів, визначення окреслених сфер відповідальності, гнучку координацію взаємодії органів державної влади з місцевим самоврядуванням;

– технічної автоматизації та інформатизації управлінського процесу з максимальним використанням автоматизованих програмних комплексів та комп'ютерних систем управління процесами збору, систематизації, обліку та обробки даних, систем ухвалення рішень на основі алгоритмів аналізу даних фізичних та юридичних осіб щодо набуття власності, користування та розпорядження земельними ресурсами, створення ефективних інформаційних мереж комунікації між органами державного управління відповідних організаційно-структурних рівнів;

– громадського контролю за державно-політичним процесом у сфері земельних відносин, який полягає в налагодженні ефективної взаємодії між громадянами та громадськими інституціями, юридичними особами та органами державної влади, місцевого самоврядування щодо забезпечення доступу до інформації у сфері земельних відносин, прозорості та легітимності управлінських рішень, створення системи громадської протидії корупції в органах державної влади у процесі ухвалення і виконання рішень щодо володіння, користування та розпорядження землею [2, с. 116].

Вищевикладені завдання державної політики у сфері земельних відносин безпосередньо стосуються і здійснення контролю за наданням земельних адміністративних послуг, а тому мають бути враховані у ході його функціонального та структурного вдосконалення.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Питання забезпечення контролю в адміністративній сфері розглядалися в працях таких учених, як: Ю. Битяк, В. Авер'янов та ін. Вивченню проблем надання адміністративних послуг присвячені праці таких вчених, як В. Бакуменко, І. Голосніченко, В. Колпаков, Г. Писаренко, О. Таможній,

В. Тимошук та ін. Поряд з цим існують окремі праці науковців О. Дрозда і О. Левченко, Є. Легези, Р. Курильціва, О. Петрук, А. Сеніної, Г. Шарія, у яких частково розглядаються аспекти

означеної проблеми. Водночас проблема удосконалення здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин ще не знайшла свого належного наукового висвітлення серед українських учених.

У зв'язку з цим метою статті є висвітлення основних напрямів удосконалення здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин у контексті сучасних державних перетворень в Україні.

### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

На особливу увагу в контексті виконання завдань дослідження заслуговує розроблення шляхів ефективної протидії та запобігання корупції у процесі надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин. Істотні прогресивні зміни у її подоланні можливі лише внаслідок проведення послідовних і системних реформ із урахуванням міжнародного досвіду та відповідних стандартів і перспектив розвитку державної антикорупційної політики в Україні. Своєчасне виявлення, а також усунення причин і умов корупційних ризиків – одна з найважливіших проблем у сучасній Україні, адже корупція як злочинна діяльність у державному управлінні та політиці є суттєвою перешкодою у налагодженні конструктивного діалогу між державною владою та громадянами, яка руйнує фундаментальні засади розбудови громадянського суспільства і правової держави.

Згідно з даними соціологічних опитувань, серед причин, що спричиняють корупцію в земельних органах, є такі: неоднозначність і недосконалість законодавчої бази (суперечливість, непрозорість); затягненість у часі, складна та бюрократична процедура отримання дозволів; відсутність однозначності та чіткості в законі; непрозорість інформації щодо надання дозволів, її нерегульованість тощо [12, с. 16-17]. Зокрема, на практиці існує чимало проблем із правильним застосуванням земельного законодавства. Так, не повною мірою нині

вирішена проблема його співвідношення з іншими галузевими нормативно-правовими актами, насамперед, Цивільним кодексом України [21, с. 73], у якому відсутнє правове регулювання режиму окремих різновидів земель [19], а правове регулювання правочинів із землею є недосконалим [3, с. 58-63] тощо. За таких умов законодавче забезпечення земельних відносин має безсистемний і хаотичний характер, відзначається незавершеністю. Це, своєю чергою, створює цілу низку юридичних проблем при реалізації прав на землю, нерідко провокує як громадян, так і юридичних осіб на правопорушення, на пошуки можливого шляху обходу законодавчих норм та імперативів, породжує соціальні конфлікти і корупцію у сфері земельних відносин, а також відзначається іншими негативними ознаками [5, с. 43].

Отже, такий корупційний ризик у земельних відносинах, як недосконалість земельного законодавства, є головним, основоположним корупційним ризиком, який зумовлює існування майже усіх інших корупційних ризиків, зокрема у ході надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин. Усунення недосконалості земельного законодавства є чи не найголовнішим завданням правової науки та правотворчої діяльності, а тому будь-яке ефективне реформування земельного законодавства є надзвичайно важливим у процесі запобігання корупції у земельних правовідносинах.

С. Куренда до корупціогенних чинників у сфері земельних відносин відносить: 1) не достатньо чітке визначення прав, функціональних обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених виконувати функції місцевого самоврядування, держави; 2) надмірні обтяження для одержувачів земельних адміністративних послуг; 3) відсутність чіткості у здійсненні відповідних адміністративних процедур [13, с. 10]. З думкою цього автора погоджується більшість дослідників, які займаються вивченням сучасної системи земельного

адміністрування в Україні в умовах запровадження земельної реформи [1; 4; 25]. Існування зазначених корупціогенних чинників підтверджують також результати оцінки корупційних ризиків у діяльності Держгеокадастру за останні роки [9], а також останніх соціологічних досліджень [10; 6] та оприлюднені у ЗМІ численні випадки корупційних правопорушень посадових осіб у процесі адміністрування земельними ресурсами [11].

Відповідно, процес модернізації здійснення контролю за наданням земельних адміністративних послуг має засновуватися передусім на глибокому переконанні, що правова поведінка кожного суб'єкта земельних відносин має базуватися на основоположних засадах земельного права: а) поєднання специфіки використання землі як природного ресурсу, територіального базису й головного засобу виробництва; б) дотримання рівності права власності на землю як громадянина, юридичної особи, так і територіальної громади та держави; в) недопущення втручання органів держави у реалізацію громадянином, юридичною особою та територіальною громадою своїх прав щодо розпорядження, користування чи володіння землею, за винятком передбачених чинним законодавством України випадків; г) забезпечення охорони та раціонального використання земель; ґ) гарантування прав на землю; д) пріоритет чіткого дотримання екологічної безпеки у процесі землекристування.

Безумовно, антикорупційну ознаку земельного законодавства можна віднайти у кожному із зазначених принципів, проте, на нашу думку, забезпечення некорупційності земельних відносин є настільки важливою ідеєю, основою, призначенням земельного права та законодавства, що їх не можна розглядати як складову якогось іншого принципу чи віднаходити їх у змісті інших принципів. Поза жодним сумнівом ідея забезпечення некорупційності земельних правовідносин має стати самостійним принципом українського земельного права (законодавства). З урахуванням наведеного, вважаємо, що серед визначальних принципів земельного законодавства України

необхідно виокремити також самостійний принцип забезпечення некорупційності земельних правовідносин.

Ефективне вдосконалення здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин неможливе без глибокого розуміння того, що системний державний контроль у тій чи іншій сфері правовідносин сам по собі можна розглядати як чинник зростання корупційних проявів. Безсумнівно, не існує сприятливішого середовища для корупції, ніж державний контроль, а тому, вважаємо, його необхідно усувати там, де він суспільно непотрібний і через це неефективний.

Варто взяти до уваги той істотний факт, що земля завжди була і залишається надзвичайно важливим об'єктом навколишнього природного середовища [14, с. 301], а тому цілком зрозуміло, що повністю відмовитися від контролюючої функції держави у сфері земельних ресурсів, вбачається недоцільним. До найважливіших завдань державного керування земельним фондом зараховує контроль за використанням та охороною земель українська дослідниця О. Літошенко [15]. У зв'язку з цим, на нашу думку, визначальну роль тут відіграватиме реорганізація державного контролю, що полягатиме у побудованні чіткої та прозорої системи державного контролю у сфері земельних ресурсів та наявності відповідного науково-методичного та кадрового забезпечення відповідних органів державної влади.

Відтак, одним з напрямків удосконалення здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин є вирішення низки важливих питань, пов'язаних з підвищенням ефективності управління шляхом усунення інституціональних чинників конфлікту інтересів (до прикладу, неприпустимість поєднання в одному органі функцій з встановлення правил надання адміністративних послуг та контролю за їх наданням) [8, с. 14-15]. Концентрація в одному органі виконавчої влади зазначених повноважень у сфері земельних відносин є невиправданою,

адже такою концентрацією владних повноважень в одному відомстві закладений потенційно «конфлікт інтересів». Подібна монополізація органом виконавчої влади вказаних управлінських повноважень може призвести не лише до низької ефективності управлінської діяльності, а й до зловживань у сфері набуття та реалізації прав на землю [23, с. 113]. Вважаємо, що цей конфлікт інтересів не усунутий і дотепер.

Як слушно зауважує А. Мартин, Держгеокадастр поєднує у собі функції розпорядника земель, а також він є органом, що здійснює державний контроль за охороною та використанням земель, а це, поза сумнівом, засвідчує наявність безконтрольності та очевидного конфлікту інтересів, коли один і той самий орган, що є розпорядником земель, по суті, здійснює контроль за законністю власних рішень. Тут можна погодитись з пропозицією А. Мартина щодо можливості фактичного поділу сфери державного контролю за використанням та охороною земель на окремі два напрями. Зокрема, питання використання землі, як і будь-якого іншого природного ресурсу, доцільно, на думку цього автора, вирішувати в межах повноважень Державної екологічної інспекції, а виявлення найбільш поширених правопорушень (нецільове використання, самовільне заволодіння земельною ділянкою тощо) має здійснюватися виконавчим органом місцевого самоврядування. Своєю чергою, нагляд за дотриманням законності набуття прав на земельну ділянку доцільно віднести до компетенції Департаменту захисту економіки Національної поліції України, що має проводити його у визначеному порядку реалізації державної політики у цій сфері та боротьби зі злочинністю. А вирішення питань виявлення корупційних правопорушень і протидії корупції у земельних відносинах, як і будь-яких інших сферах суспільного життя, має займатися Національне антикорупційне бюро України [16].

Корупційні проблеми існують і при наданні такої адміністративної послуги у

сфері земельних відносин, як реєстрація речових прав на земельну ділянку. Відповідно до ч. 1 ст.18 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [7], державна реєстрація передбачає, у спрощеному вигляді, (1) подачу заяви з доданими документами, (2) ухвалення рішення про державну реєстрацію чи відмову у ній, (3) внесення відповідних записів до Державного реєстру прав, (4) надання документів за результатом розгляду заяви у сфері державної реєстрації прав (у Законі процедура описана у вигляді 8 стадій). Посадові особи державної реєстраційної служби нерідко намагаються знайти хоча б якесь порушення у процесі набуття прав на земельну ділянку і, відповідно, заблокувати їх реєстрацію. Втім, у цьому разі корупційні ризики пов'язані не стільки з самими по собі реєстраційними процедурами, скільки з суперечливістю законодавства про права на земельні ділянки та способи їх набуття. Тому постає запитання, чи варто взагалі надавати реєстраторам повноваження щодо оцінки законності набуття прав. Враховуючи, що реєстрація прав виконує насправді функцію оголошення прав, а не їх «офіційне визнання та підтвердження державою» (у цьому ми погоджуємося з Ю. Поповим [17, с. 8-9]), яка у разі з рухомим майном, навіть цінним, забезпечується простим фактом володіння, вважаємо доцільним здійснювати реєстрацію прав за заявницьким принципом, коли для внесення запису до реєстру достатньо буде пересвідчитися, що цю адміністративну послугу замовляє особа, яка внесена до реєстру як суб'єкт права.

Необхідно відзначити, реалізація ідеї ЦНАПів при наданні адміністративних послуг у сфері земельних відносин має певні недоліки. Особливо це стосується ведення Державного земельного кадастру – єдиної в Україні державної системи земельно-кадастрових робіт, якп наділена можливістю встановлювати процедуру визнання факту виникнення, припинення права власності на земельну ділянку та права користуватися нею. Міністерством юстиції України з метою удосконалення

процедури надання адміністративних послуг в ЦНАПах пропонується запровадити підхід, згідно з яким адміністративні послуги в цих державних установах надаватимуться безпосередньо суб'єктом надання адміністративних послуг (його посадовими особами). Такі Центри вже відкриті при виконавчих комітетах в органах місцевого самоврядування та зараз перебувають на стадії апробації. Проте, як зауважують О. Дагулич і М. Яцко, ця модель надання адміністративних послуг при веденні Державного земельного кадастру полягає у тому, щоб «пересадити» у ЦНАП хоча б одного державного реєстратора [26, с. 206]. Втім, саме по собі таке «пересаджування» є проблематичним, оскільки без доступу до архіву реєстратор не може належно виконувати свої посадові обов'язки, існує також потреба у забезпеченні захищеними каналами зв'язку та комп'ютерною технікою тощо. Вочевидь, це досить не проста та витратна справа. Крім того, на сьогодні в органах земельних ресурсів посади «реєстратора» як такої немає, ця функція покладається, зокрема, на головного спеціаліста, який виконує низку інших, не пов'язаних з реєстрацією, функціональних обов'язків. Звичайно, теоретично можна ввести таку посаду, але в багатьох випадках це означатиме нераціональне використання робочої сили та, як наслідок, бюджетних коштів [18].

Вдосконалення здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин також пов'язане з існуванням такої проблеми, як невинуватена наявність дискреційних повноважень посадових осіб. З латинської мови *discretio* – це вирішення посадовою особою або державним органом віднесеного до їх компетенції питання на власний розсуд у порядку реалізації дискреційної влади [24, с. 19]. При реалізації дискреційних повноважень посадова особа діє на власний розсуд, вона обмежена якимись чинниками, встановленими законодавством, але ці обмеження досить часто надають їй можливість діяти, як їй заманеться, у тій

чи іншій ситуації. Як зазначає Г. Ткач, «розсуд має місце тоді, коли правовий припис, не встановлюючи конкретного варіанту дій, наділяє орган певною мірою свободи у вирішенні конкретних справ та ухваленні відповідних рішень, тобто він означає існування можливості вибору у встановлених правовими нормами межах» [22, с. 105]. Утім, не викликає жодних сумнівів, що збільшення дискреційних повноважень певного органу розширює можливість для здійснення ним корупційних дій. Імовірність корупційного прояву значно підвищується там, де дискреційні повноваження стикаються із приватним інтересом відповідного органу виконавчої влади (до прикладу, коли йдеться про отримання земельної ділянки у користування або власність).

Водночас, у тих випадках, де надання певному органу дискреційних повноважень є виправданим, ймовірність здійснювати корупційні дії суттєво можна значно мінімізувати, використавши низку законодавчих прийомів. Можна, зокрема, виключити контакт посадової особи із тим чи іншим зацікавленим суб'єктом. Досягається це у різні способи – через запровадження ефективної управлінської моделі, що діятиме за принципом «єдиного вікна», а також шляхом автоматизації прийому документів, використання електронного зв'язку тощо.

По-друге, при встановленні правового регулювання необхідно максимально прагнути уникнення «монополій» на ухвалення певного рішення. Це стає можливим, якщо для реалізації своїх інтересів особа має багато альтернативних шляхів (наприклад, якщо вона може звертатися до різних реєстраторів при реєстрації земельних ділянок). За такої умови варто врахувати і можливість ефективного та швидкого оскарження небажаного рішення.

По-третє, з метою вдосконалення здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин доцільним є вироблення відповідного контрольного механізму для перевірки обґрунтованості дискреційних рішень, причому бажано – не лише при оскарженні таких рішень зацікавленою

особою. За цих обставин кращий результат досягається тоді, коли існує персональна відповідальність за те чи інше ухвалене рішення. В іншому разі, коли йдеться, наприклад, про колегіальний орган (комісію, раду тощо), коли рішень багато, то притягти всіх осіб, які були причетні до їх ухвалення, практично неможливо (наприклад, у разі погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки).

По-четверте, дискреційність можна істотно зменшити шляхом позбавлення органу або посадової особи можливості обирати з корупційних мотивів такий поширений варіант поведінки, як неприйняття будь-якого рішення взагалі, що для зацікавленої особи означає переважно те саме, що і відмова, яку, втім, у будь-який момент можна перетворити на позитивне рішення. Корупційний мотив повністю нівелюється, зокрема, коли законодавство ефективно впроваджує (а не лише декларує) принцип «мовчазної згоди» – позитивне рішення вважається ухваленим, якщо впродовж встановлених термінів не було ухвалено рішення про відмову. Зацікавленому суб'єктові за такого режиму просто немає сенсу пропонувати неправомірну вигоду посадовій особі.

По-п'яте, дискреційні повноваження можуть бути обмежені розумним встановленням оціночних вимог до ухваленого рішення. Такий шлях з багатьох міркувань є набагато доцільнішим, аніж встановлення процедурних вимог до ухвалення рішення. Складна процедура, на окремих ланках якої ухвалюються самостійні рішення без встановлених законом змістовних вимог до них, навпаки, через ускладнення оскарження та встановлення режиму колективної безвідповідальності для чиновників, підвищує корупційні ризики, а не мінімізує їх.

Отже, засобами усунення корупційного ризику та спрощення управлінських процедур у процесі надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин є: 1) мінімізація кількості земельних адміністративних послуг, в отриманні яких зацікавлені особи мають потребу; 2) зменшення складності процедур надання послуг шляхом повної

автоматизації процедури надання таких послуг; 3) відмова від зайвих стадій у земельних процедурах; заміна окремих процедур якісно іншими; встановлення режиму мовчазної згоди або вирішення питань за заявницьким принципом для тих стадій процедури, від яких не можна відмовитися.

У тих випадках, коли наділення органу дискреційними повноваженнями виправдане, можна суттєво мінімізувати наявні корупційні прояви завдяки цілій низці способів: 1) зменшення, або повне усунення, контакту посадової особи чи органу зі споживачем тієї чи іншої адміністративної послуги у сфері земельних відносин як зацікавленим суб'єктом; 2) уникнення «монополії» окремої посадової особи чи органу на ухвалення певного рішення; 3) належне функціонування контрольного механізму перевірки обґрунтованості дискреційного рішення, причому не тільки у разі оскарження цього рішення зацікавленим суб'єктом; 4) законодавча заборона для посадової особи або органу можливості дотримуватися такого варіанту поведінки, як неприйняття будь-якого рішення взагалі; 5) утвердження доцільних оціночних вимог до ухваленого рішення.

### **Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі.**

Отже, варто підсумувати, що в Україні розпочато активне впровадження позитивних практик оцінювання ефективності надання адміністративних послуг. Однак, чинна наразі практика здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин досі потребує оптимізації в нинішніх реаліях та підвищення якості у функціонуванні органів публічного управління. Беручи до уваги той факт, що адміністративні послуги, зокрема у сфері земельних відносин, за будь-яких обставин мають надаватися якісно, слід наголосити на потребі у забезпеченні відповідних умов для контролю за їх наданням: 1) удосконалення нормативно-правових основ діяльності суб'єктів контролю за наданням адміністративних послуг, які мають вплинути на приведення у залежність відповідальності надавача послуг від рівня

задоволення споживачів, ступені досягнення очікуваних результатів; 2) уведення в практику функціонування суб'єктів надання адміністративних послуг системи управління якістю, котра має забезпечити оптимізацію механізму надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин та створити умови для підвищення рівня задоволення потреб споживачів цих послуг; 3) проведення комплексу заходів із підвищення кваліфікації виконавців, котрі безпосередньо залучаються до процесу контролю за наданням земельних адміністративних послуг; 4) запровадження участі громадськості в оцінці ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг,

створення належних умов для проведення громадського контролю за якістю надання адміністративних послуг; 5) розвиток міжінститутської співпраці на місцевому рівні, налагодження взаємодії між різними суб'єктами (юридичні особи, фізичні особи, представники підприємницької сфери та неурядових організацій, громадян, котрі налаштовані на активну та плідну співпрацю з органами публічного управління) стосовно контролю за наданням адміністративних послуг; 6) запровадження концепції людиноцентризму у практику виконання повноважень з контролю за наданням адміністративних послуг з метою їх наближення до суб'єктів їх отримання.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Баштанник В. В. Механізми державного управління використанням земель сільськогосподарського призначення // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2017. – № 1 (17). – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbimik/2017-01\(17\)/9.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbimik/2017-01(17)/9.pdf).
2. Бойко А. О. Теоретичні основи та принципи державної політики у сфері земельних відносин в Україні // Інвестиції: практика та досвід. – 2018. – № 16. – С. 114-122.
3. Гафурова О. В. Деякі питання правового регулювання правочинів з земельними ділянками сільськогосподарського призначення // Вісник Академії адвокатури України. – 2007. – №2. – С. 58-63.
4. Гега П. Т. Реалії прояву та протидії корупції у сфері земельних відносин в Україні // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2013. – № 1 (29). – С. 9-102.
5. Державна земельна політика в Україні: робочі матеріали Круглого столу «Стан і стратегія сучасної земельної політики в країні» (21 травня 2009 року). – Київ: Центр Разумкова, 2009. – 85 с.
6. За що судили корупціонерів та які вирoki ухвалювали суди Житомирської області по цим справам // Житомир.info. – Режим доступу: [https://www.zhitomir.info/news\\_180627.html](https://www.zhitomir.info/news_180627.html).
7. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 № 1952-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 18. – Ст. 101.
8. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ: 2012. – 238 с.
9. Звіт за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності Держгеокадастру. – Режим доступу: <https://land.gov.ua/info/zvit-za-rezultatamy-otsinky-dootsinky-koruptsiinykh-ryzykiv-u-diialnosti-derzhheokadastru-2/>.
10. Земельні очікування селян: результати та аналіз соціологічного моніторингу земельних відносин / за ред. проф. Ю. Е. Губені. – Львів : Растр-7, 2018. – 71 с.
11. Керівника ГУ Держгеокадастру на Волині затримали на хабарі у \$20000. – Режим доступу: [https://zik.ua/news/2019/04/04/kerivnyka\\_gu\\_derzhgeokadastru\\_na\\_volyni\\_zatrymaly\\_na\\_habari\\_u\\_20000\\_1544259](https://zik.ua/news/2019/04/04/kerivnyka_gu_derzhgeokadastru_na_volyni_zatrymaly_na_habari_u_20000_1544259).
12. Корупція в Україні. Національне дослідження стану корупції у сфері регуляторної політики: отримання документів дозвільного характеру на будівництво та операції з землею. Звіт за результатами соціологічного дослідження. – Київ, 2009. – 28 с.
13. Куренда С. В. Земельно-правові засади запобігання корупції в Україні : дис. кандидата юр. наук: 12.00.06; Національний університет біоресурсів і природокористування України. – Київ, 2016. – 206 с.
14. Лебідь В. І. До питання про оптимізацію цивільного та земельного законодавства України // Розвиток наук земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права: Збірник наукових праць / за ред. Г.І. Балюк, М.В. Краснової, А.М. Мірошніченка, В.В. Носіка. – 2012. – Режим доступу: <http://law.univ.kiev.ua/science.html>. – С. 301-310.
15. Літошенко О. Особливості державного управління у сфері використання й охорони земель // Підприємництво, господарство і право. – 2015. – № 8 (236). – С. 42-45.
16. Мартин А. Ліквідація державних органів земельних ресурсів як середньострове завдання децентралізації в Україні // Земельний вісник України. – 2018. – № 9. – Режим доступу: <http://zemvisnuk.com.ua/news/diskus-ine-pitannya>.
17. Мірошніченко А. М. Земельні ділянки: віндикація, реституція, кондикція, визнання прав (співвідношення та деякі проблемні питання) // Часопис Академії адвокатури України. – 2012. – № 16 (3'2012). – С. 1-24.

18. Надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через ЦНАП // Форум землевпорядників України. – Режим доступу: <http://mail.zemres.com/forum/viewtopic.php?f=41&t=645>.
19. Пащенко О. М. Особливості правового режиму земель оборони // Земельне право України: теорія і практика. – 2007. – №1. – С. 32-36.
20. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальними органами адміністративних послуг» від 01.08.2011 року № 835 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 59.
21. Титова Н. Співвідношення Земельного та Цивільного кодексів України: деякі проблеми // Право України. – 2004. – № 3. – С. 71-78.
22. Ткач Г. Поняття владного повноваження // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – 2009. – Вип. 49. – С. 101-105.
23. Хом'яченко С. І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – Київ, 2004. – 207 с.
24. Цвіркун Ю. До питання реалізації дискретних повноважень колегіальними суб'єктами публічної адміністрації // Національний юридический журнал: теорія і практика. – 2018. – № 4. – С. 73-77.
25. Шульга А. М. Земельні ресурси України під охороною закону про кримінальну відповідальність : монографія. – Харків : Юрайт, 2019. – 668 с.
26. Яцко М. В. Облік в бюджетних установах в частині надання адміністративних послуг в умовах реформування системи взаємодії органів державної влади та суспільства // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Економіка». – Випуск 1 (42). – 2014. – С. 205-211.

## REFERENCES

1. Bashtannyk, V. V. (2017). Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia vykorystanniam zemel silskohospodarskoho pryznachennia [Mechanisms of public administration of agricultural land use in Ukraine]. *Public administration: theory and practice*, 1, (17). Retrieved from [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01\(17\)/9.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01(17)/9.pdf) [in Ukrainian].
2. Boiko, A. O. (2018). Teoretychni osnovy ta pryntsyipy derzhavnoi polityky u sferi zemelnykh vidnosyn v Ukraini [Theoretical bases and principles of the state policy in the land relations between Ukraine]. *Investment: practice and experience*, 16, 114-122 [in Ukrainian].
3. Hafurova, O. V. (2007). Deiaiki pytannia pravovoho rehuliuвання pravochyniv z zemelnymy diliankamy silskohospodarskoho pryznachennia [Some issues of legal regulation of transactions with agricultural land]. *Bulletin of the Academy of Advocates of Ukraine*, 2, 58-63 [in Ukrainian].
4. Heha, P. T. (2013). Realii proiavu ta protyidii koruptsii u sferi zemelnykh vidnosyn v Ukraini [Realities of manifestation and counteraction to corruption in the field of land relations in Ukraine]. *Combating Organized Crime and Corruption (Theory and Practice)*, 29, 9-102 [in Ukrainian].
5. Derzhavna zemelna polityka v Ukraini (robochi materialy) [Round table on "The state and strategy of modern land policy in the country"]. May 21, 2009. (2009). Kyiv : Razumkov Center, 2009 [in Ukrainian].
6. Za shcho sudyly koruptsioneriv ta yaki vyroky ukhvaliuvaly sudy Zhytomyrskoi oblasti po tsym spravam [For what were the corrupt officials tried and what were the sentences passed by the Zhytomyr region courts in these cases]. Zhytomyr. info. Retrieved from: [https://www.zhitomir.info/news\\_180627.html](https://www.zhitomir.info/news_180627.html) [in Ukrainian].
7. Pro derzhavnu reiestratsiiu rechovykh prav na nerukhome maino ta yikh obtiazhen: Zakon Ukrainy vid 01.07.2004, № 1952-IV [On state registration of real rights to immovable property and their encumbrances : The Law of Ukraine of 01.07.2004 No. 1952-IV]. (2010). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 18, st.101 [in Ukrainian].
8. Zapobihannia i protyidii proiavam koruptsii yak element modernizatsii systemy derzhavnoi sluzhby [Prevention and counteraction of corruption as an element of modernization of the civil service system]. (2012). *Ivano-Frankivsk Center for Science, Innovation and Informatics* [in Ukrainian].
9. Zvit za rezultatamy otsinky koruptsiinykh ryzykiv u diialnosti Derzhheokadastry [Report on the Corruption Risk Assessment Results of the State Geocadastre]. Retrieved from: <https://land.gov.ua/info/zvit-za-rezultatamy-otsinky-dootsinky-koruptsiinykh-ryzykiv-u-diialnosti-derzhheokadastru-2/> [in Ukrainian].
10. Zemelni ochikuvannia selian: rezultaty ta analiz sotsiolohichnoho monitorynhu zemelnykh vidnosyn [Land expectations of peasants: results and analysis of sociological monitoring of land relations]. (2018). Lviv: *Raster-7* [in Ukrainian].
11. Kerivnyka HU Derzhheokadastru na Volyni zatrymaly na khabari u \$20000 [The Head of the Main Directorate of the State Geocadastre in Volyn was detained on a bribe of \$ 20,000]. Retrieved from [https://zik.ua/news/2019/04/04/kerivnyka\\_gu\\_derzhgeokadastru\\_na\\_volyni\\_zatrymaly\\_na\\_habari\\_u\\_20000\\_1544259](https://zik.ua/news/2019/04/04/kerivnyka_gu_derzhgeokadastru_na_volyni_zatrymaly_na_habari_u_20000_1544259) [in Ukrainian].
12. Koruptsiia v Ukraini. Natsionalne doslidzhennia stanu koruptsii u sferi rehuliatornoj polityky: otrymannia dokumentiv dozvilnoho kharakteru na budivnytstvo ta operatsii z zemleiu. Zvit za rezultatamy sotsiolohichnoho doslidzhennia [Corruption in Ukraine. National Regulatory Policy Corruption Survey: Obtaining Construction Permits and land operations. Report on the results of a sociological survey]. (2009). Kyiv [in Ukrainian].

13. Kurenda, S. V. (2016). *Zemelno-pravovi zasady zapobihannia koruptsii v Ukraini* [Land legal basis for preventing corruption in Ukraine]. Candidate's thesis. Kyiv, National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine [in Ukrainian].
14. Lebid, V. I. (2012). Do pytannia pro optymizatsiiu tsyvilnoho ta zemelnogo zakonodavstva Ukrainy [On the optimization of civil and land legislation of Ukraine]. Development of the sciences of land, agrarian, ecological and natural resources law: *Proceedings Scientific publication*, 301-310. Retrieved from <http://law.univ.kiev.ua/science.html> [in Ukrainian].
15. Litoshenko, O. (2015). Osoblyvosti derzhavnogo upravlinnia u sferi vykorystannia y okhorony zemel [Features of public administration in the field of land use and protection]. *Entrepreneurship, economy and law*, 2 (236), 42-45 [in Ukrainian].
16. Martyn, A. (2018). Likvidatsiia derzhavnykh orhaniv zemelnykh resursiv yak serednostrovoe zavdannia detsentralizatsii v Ukraini [Elimination of state bodies of land resources as a mediumterm goal of decentralization in Ukraine]. *Land Gazette of Ukraine*, 9. Retrieved from: <http://zemvisnuk.com.ua/news/diskus-ine-pitannya> [in Ukrainian].
17. Mirosnychenko, A. M. (2012). Zemelni dilianky: vindykatsiia, restytutsiia, kondykttsiia, vyznannia prav (spivvidnoshennia ta deiaki problemni pytannia) [ Land parcels: vindication, restitution, condiction, declaratory action (correlation and some problematic issues)]. *Journal of the Academy of Advocacy of Ukraine*, 16 (3), 1-24 [in Ukrainian].
18. Nadannia administratyvnykh posluh orhaniv vykonavchoi vlady cherez TsNAP [Provision of administrative services to executive authorities through CNAP]. *Forum of land managers of Ukraine*. Retrieved from <http://mail.zemres.com/forum/viewtopic.php?f=41&t=645> [in Ukrainian].
19. Pashchenko, O. M. (2007). Osoblyvosti pravovoho rezhymu zemel oborony [Features of the legal regime of defense lands]. *Land Law of Ukraine: Theory and Practice*, 1, 32-36 [in Ukrainian].
20. Deiaki pytannia nadannia Derzhavnoi sluzhboiu z pytan heodezii, kartografii ta kadastru ta yii terytorialnymy orhanamy administratyvnykh posluh: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.08.2011 № 835 [Some Issues of Provision by the State Service of Geodesy, Cartography and Cadastre and Its Territorial Bodies of Administrative Services: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 01.08.2011 No. 835]. (2011). *Official Bulletin of Ukraine* [in Ukrainian].
21. Tytova, N. (2004). Spivvidnoshennia Zemelnogo ta Tsyvilnoho kodeksiv Ukrainy: deiaki problemy [Relationship between the Land and the Civil Code of Ukraine: some problems]. *Law of Ukraine*, 3, 71-78 [in Ukrainian].
22. Tkach, H. (2009). Poniattia vladnoho povnovazhennia [The concept of power]. *Visnyk of Lviv University: Law Seria*, 49, 101-105 [in Ukrainian].
23. Khomiachenko, S. I. (2004). Pravove zabezpechennia kontroliu za vykorystanniam ta okhoronoiu zemel v Ukraini [Legal support for control over land use and protection in Ukrain. Candidate's thesis. Kyiv: National Academy of Sciences of Ukraine, V. M. *Koretsky Institute of State and Law* [in Ukrainian].
24. Tsvirkun, Yu. (2018). Do pytannia realizatsii dyskretnykh povnovazhen kolehialnymy subiektamy publichnoi administratsii [On the Issue of Discrete Powers by Collegial Subjects of Public Administration]. *National law journal: theory and practice*, 4, 73-77 [in Ukrainian].
25. Shulha, A. M. (2019). *Zemelni resursy Ukrainy pid okhoronoiu zakonu pro kryminalnu vidpovidalnist : monohrafiia* [Land Resources of Ukraine Protected by the Law on Criminal Liability: monograph]. Kharkiv: Yuryt [in Ukrainian].
26. Yatsko, M. V. (2014). Oblik v biudzhetykh ustanovakh v chastyni nadannia administratyvnykh posluh v umovakh reformuvannia systemy vzaïemodii orhaniv derzhavnoi vlady ta suspilstva [Accounting in budgetary institutions regarding the provision of administrative services in the context of reforming the system of interaction between public authorities and society]. *Scientific Bulletin of Uzhhorod University, Seria "Economics"*, 1 (42), 205-211 [in Ukrainian].

**Невмержицький Олександр Іванович**

Аспірант

Національна академія державного управління  
при Президентові України  
03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20.

**Nevmerzhytskyi Oleksandr**

PhD Student

National Academy of Public Administration under  
the President of Ukraine  
20, Antona Tsedika Str., Kyiv, 03057, Ukraine

Email: o.m.kulik@gmail.com

Цитування: Невмержицький О. І. Основні напрями вдосконалення здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин / О. І. Невмержицький // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 6-7. – С. 50-60.

Citation: Nevmerzhytskyi O.I. (2019). Osnovni napriamy vdoskonalennia zdiisnennia kontroliu za nadanniam administratyvnykh posluh u sferi zemelnykh vidnosyn [Main ways to improve control over provision of administrative services in the sphere of land relations]. *Public administration aspects*, 7 (6-7), 50-60.

Стаття надійшла / Article arrived: 23.06.2019

Схвалено до друку / Accepted: 20.07.2019

## Проведення громадських обговорень проектів регуляторних актів органів місцевого самоврядування

*Сомсіков К.В., Соколовська О.О., Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

З метою упорядкування проведення громадських обговорень проектів регуляторних актів органів місцевого самоврядування автори розробили Типовий порядок проведення громадських обговорень проектів регуляторних актів органів місцевого самоврядування. Його було підготовлено експертами громадської організації «Регіональна асоціація магістрів державного управління» в рамках реалізації проектів «Прозора регуляторна діяльність – запорука економічного зростання м Нікополь» та «Реалізація регрантингової програми у Маріуполі і Нікополі», що впроваджується Центром підтримки громадських і культурних ініціатив «Тамариск» у співпраці з Антикорупційною ініціативою Європейського Союзу в Україні (EUACI). EUACI фінансується Європейським Союзом та співфінансується і впроваджується Міністерством закордонних справ Данії (DANIDA). Погляди, висновки та рекомендації належать авторам цього порядку і не обов'язково відображають думку EUACI, Європейського Союзу та DANIDA.

Типовий порядок проведення громадських обговорень проектів регуляторних актів органів місцевого самоврядування було обговорено на круглих столах та семінарах з органами місцевого самоврядування Дніпропетровської області.

### **Типовий порядок проведення громадських обговорень проектів регуляторних актів органів місцевого самоврядування**

1. У цьому Порядку терміни вживаються в такому значенні:

*регуляторний акт* - це: прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами ради та суб'єктами господарювання;

прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами ради та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом;

*регуляторний орган* - орган місцевого самоврядування, а також посадова особа цього органу, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти;

*регуляторна діяльність* - діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, Законом «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» цим Порядком та іншими нормативно-правовими актами;

*розробник проекту регуляторного акта* - регуляторний орган або інший орган, установа, організація, особа чи група осіб, що уповноважені розроблювати або організовувати, спрямовувати та координувати діяльність з розроблення проекту регуляторного акта.

громадське обговорення проекту регуляторного акта - це комплекс заходів (публічних

та опосередкованих) спрямованих на інформування громадськості, вивчення громадської думки, збір зауважень та пропозицій щодо відповідного проекту регуляторного акта. Консультація з громадськістю, яка проводиться з метою залучення суб'єктів громадського обговорення до участі у здійсненні державної регуляторної політики, надання можливості для їх реальної участі в управлінні державними та місцевими справами, вільного доступу до інформації про діяльність органу місцевого самоврядування, його виконавчими органами та посадовими особами під час здійснення державної регуляторної політики, забезпечення гласності, відкритості та прозорості при здійсненні державної регуляторної політики органом місцевого самоврядування, його виконавчими органами та посадовими особами;

*публічний захід* (відкриті обговорення) – захід за безпосередньої участі громадськості (суб'єктів громадського обговорення), для здійснення презентації (представлення) проекту регуляторного акта його розробником, під час якого його учасники мають право надавати зауваження і пропозиції, до представленого проекту регуляторного акта, в усній та письмовій формі.

Організацію та проведення публічного заходу здійснює відповідальний підрозділ, відповідно до цього Порядку.

*опосередкований захід* – оприлюднення проекту регуляторного акта, надання зауважень і пропозицій у письмовій формі на пошту і електронну адресу, оприлюднення зауважень і пропозицій та інформації про врахування цих зауважень і пропозицій на офіційному сайті органу місцевого самоврядування;

*відповідальний підрозділ* - структурний підрозділ органу місцевого самоврядування, на який покладено повноваження з реалізації державної регуляторної політики;

суб'єкти громадського обговорення - це громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання та наукові установи, а також консультативно-дорадчі органи, що створені при органі місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання;

*зауваження і пропозиції* - звернення суб'єктів громадського обговорення, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів місцевого самоврядування, депутатів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності місцевого самоврядування і суспільства.

Інші терміни, які використовуються у цьому Порядку вживаються у значенні, що визначені у законах України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації».

## 2. Основні принципи громадського обговорення проекту регуляторного акта:

- прозорість та врахування громадської думки;
- доступність інформації про проект регуляторного акта суб'єктам громадського обговорення;
- ефективність інформування громадськості про проведення громадського обговорення проекту регуляторного акта;
- результативність проведення громадського обговорення, отримання та врахування громадської думки для підвищення ефективності регуляторного акта;
- визначеність строків та послідовності проведення заходів громадського обговорення проекту регуляторного акта.

## 3. Порядок проведення опосередкованих заходів:

3.1. Проект регуляторного акта та відповідний аналіз регуляторного впливу оприлюднюються з метою одержання зауважень і пропозицій від суб'єктів громадського обговорення.

3.2.3 метою оприлюднення проекту регуляторного акта, розробник направляє відповідальному підрозділу супроводжувальний лист із зазначенням строку, протягом

якого від суб'єктів громадського обговорення приймаються зауваження та пропозиції до проекту регуляторного акта, визначеними у пункті 3.7, та проект регуляторного акта з відповідним аналізом регуляторного впливу, а також підготовлене повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта.

Зазначені документи передаються у письмовій формі та в електронному вигляді.

3.3. Відповідальний підрозділ, з метою одержання зауважень і пропозицій, розміщує на офіційному сайті ради у розділі «Регуляторна політика»:

- не пізніше трьох робочих днів з дня отримання від розробника документів, зазначених у пункті 3.2. – повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта;
- не пізніше п'яти робочих днів з дня оприлюднення повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта – проект регуляторного акта разом із відповідним аналізом регуляторного впливу.

3.4. Повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта повинно містити:

- стислий виклад змісту проекту;
- поштову та електронну адресу до яких, відповідно до цього Порядку, надсилаються зауваження та пропозиції (пункти 3.11, 3.12.);
- інформацію про спосіб оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу (пункт 3.3.);
- інформацію про строк, протягом якого приймаються зауваження та пропозиції від суб'єктів громадського обговорення (пункт 3.7);
- інформацію про спосіб надання суб'єктами громадського обговорення зауважень і пропозицій (пункт 3.10).

3.5. Оприлюднення, з метою одержання зауважень і пропозицій, проектів регуляторних актів, прийняття яких належить до компетенції виконавчого комітету (апарату) ради, а також міського (сільського, селищного) голови проводиться до внесення цих проектів на розгляд засідання виконавчого комітету (апарату) ради або до внесення їх на затвердження міському (сільському, селищному) голові.

3.6. За рішенням ради або відповідальної постійної комісії ради:

- оприлюднюються проекти регуляторних актів, які не оприлюднювалися до внесення їх на розгляд сесії відповідної ради;
- можуть повторно оприлюднюватися проекти регуляторних актів, які оприлюднювалися до внесення їх на розгляд сесії ради.

У разі оприлюднення проектів регуляторних актів за рішенням ради або відповідальної постійної комісії ради функцію розробника проекту виконує орган, особа чи група осіб, які внесли цей проект на розгляд сесії ради, якщо інше не встановлено у рішенні ради чи відповідальної постійної комісії.

3.7. Строк, протягом якого від суб'єктів громадського обговорення приймаються зауваження і пропозиції, встановлюється розробником проекту регуляторного акта і не може бути меншим ніж один місяць та більшим ніж три місяці з дня оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу.

3.8. Відповідальний підрозділ, протягом двох робочих днів, з дня отримання зауважень і пропозицій, що надійшли протягом встановленого строку, у тому числі ті, що надійшли під час публічного заходу, передає їх розробнику та розміщує їх на офіційному сайті ради у розділі «Регуляторна політика» (у разі одержання у письмовому форматі - у вигляді сканованих документів/копій), із зазначенням інформації про суб'єкт громадського обговорення, який їх надав, з урахуванням вимог Закону України «Про захист персональних даних».

Зауваження і пропозиції щодо оприлюдненого проекту регуляторного акта, внесеного на розгляд сесії ради, та відповідного аналізу регуляторного впливу, також, передаються головній постійній комісії ради.

3.9. Усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, у п'ятиденний строк, з

моменту їх отримання, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту.

За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє, про що інформує відповідальний підрозділ, який, в свою чергу, в той же день, вносить цю інформацію під відповідними зауваженнями і пропозиціями, розміщених відповідно до пункту 3.8.

3.10. Зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу подаються на публічному заході - в усній та письмовій формі, в іншому випадку – у письмовій формі на поштову і електронну адреси.

3.11. Поштова адреса на яку направляються зауваження і пропозиції щодо проектів регуляторних актів та відповідних аналізів регуляторного впливу - \_\_\_\_\_

3.12. Електронна адреса на яку направляються зауваження і пропозиції щодо проектів регуляторних актів та відповідних аналізів регуляторного впливу - \_\_\_\_\_

3.13. Номер телефону, за яким можливо подати заявку про намір надати зауваження і пропозиції в усній формі - \_\_\_\_\_.

3.14. Суб'єкти громадського обговорення під час подання зауважень і пропозицій у письмовій формі зазначають свою назву (прізвище, ім'я, по батькові), поштову адресу, електронну адресу та контактний номер телефону.

3.15. Анонімні зауваження і пропозиції не реєструються і не розглядаються.

4. Порядок проведення публічних заходів:

4.1. Відповідальний підрозділ, в день оприлюднення проекту регуляторного акта, оприлюднює оголошення про початок реєстрації суб'єктів громадського обговорення, що мають намір надати зауваження і пропозиції в усній формі (додаток 1), шляхом його розміщення на офіційному сайті ради у розділі «Регуляторна політика».

4.2. Оголошення про початок реєстрації суб'єктів громадського обговорення, що мають намір надати зауваження і пропозиції в усній формі повинно містити:

- назву проекту регуляторного акта;
- номери телефонів, за якими можливо подати заявку про намір надати зауваження і пропозиції в усній формі (пункт 3.13.);
- граничний термін та час у який можливо подати заявку про намір надати зауваження і пропозиції в усній формі (пункт 4.3.);
- інформацію про період часу, у який планується проведення публічного заходу (пункт 4.7.);
- дату оголошення (пункт 4.6.) щодо часу, дати та місця проведення публічного заходу.

4.3. Відповідальний підрозділ, протягом п'яти робочих днів, з дня оприлюднення оголошення, визначеного у пункті 4.1., за телефонами, зазначеному у цьому оголошенні, здійснює реєстрацію суб'єктів громадського обговорення, про що вносить відповідний запис до списку реєстрації суб'єктів громадського обговорення, що мають намір надати зауваження і пропозиції в усній формі (додаток 2) та надає інформацію про номер, за яким зареєстровано суб'єкта громадського обговорення.

4.4. Суб'єкти громадського обговорення, на публічному заході, надають зауваження і пропозиції в усній формі, у порядку, відповідно до номеру, за яким їх було зареєстровано.

4.5. Суб'єкти громадського обговорення, які не подали заявку про намір надати зауваження і пропозиції в усній формі, на публічному заході можуть надати зауваження та пропозиції в усній формі після суб'єктів громадського обговорення, яких було зареєстровано відповідно до пункту 4.3.

Інші обмеження щодо надання зауважень та пропозицій в усній формі на публічному заході заборонені.

4.6. Відповідальний підрозділ, не пізніше ніж на сьомий робочий день, з дня оприлюднення оголошення, визначеного у пункті 4.1., визначає місце, дату та час проведення публічного

заходу та інформує про це розробника проекту регуляторного акта, а також, на офіційному сайті ради у розділі «Регуляторна політика», розміщує оголошення про місце, дату та час проведення публічного заходу (додаток 3) та список реєстрації суб'єктів громадського обговорення, що мають намір надати зауваження і пропозиції в усній формі.

4.7. Публічний захід має бути проведений у період з десятого по сімнадцятий календарний день, починаючи з дня оприлюднення проекту регуляторного акта.

4.8. Визначення місця проведення публічного заходу, здійснюється відповідно до кількості зареєстрованих суб'єктів громадського обговорення, відповідно до пункту 4.3. й актуальності питання порушеного у регуляторному акті.

4.9. Відповідальний підрозділ під час публічного заходу:

- здійснює реєстрацію суб'єктів громадського обговорення, які мають намір взяти участь у публічному заході (додаток 4) та одразу реєструє суб'єктів громадського обговорення, які попередньо не подали заявку про намір надати зауваження і пропозиції в усній формі, шляхом додавання інформації про них до списку реєстрації суб'єктів громадського обговорення, що мають намір надати зауваження і пропозиції в усній формі;

- забезпечує ведення протоколу публічного заходу (додаток 5);

- приймає та реєструє зауваження і пропозиції, надані в письмовій формі, у відповідному бланку (додаток 6);

- може вести аудіо-, відеозапис публічного заходу, який (які) є невід'ємною частиною протоколу.

4.10. Відповідальний підрозділ вирішує наступні організаційні питання пов'язані з проведенням публічного заходу:

- розпорядчим документом визначає головуючого на публічному заході, з числа працівників підрозділу (додаток 7);

- визначає необхідність ведення аудіо-, відеозапис публічного заходу;

- здійснює заходи, пов'язані із забезпеченням публічного заходу мультимедійною технікою, іншими технічними засобами, необхідними для проведення заходу;

- протягом двох робочих днів, з дня проведення публічного заходу, розміщує матеріали щодо проведення публічного заходу, зазначені у пункті 4.9., на офіційному сайті ради у розділі «Регуляторна політика», та виконує дії, що передбачені пунктом 3.8.

4.11. Розробник проекту регуляторного акта:

- готує, передає (не пізніше ніж за два робочих дні до дня проведення публічного заходу) відповідальному підрозділу та презентує на публічному заході матеріали щодо проекту регуляторного акта, у тому числі, якщо такі є, й в електронній формі;

- визначає, розпорядчим документом, доповідача та співдоповідачів.

4.12. Головуючий на публічному заході:

- оголошує про початок та про закінчення публічного заходу;

- інформує про регламент публічного заходу;

- інформує про ведення аудіо-, відеозапису публічного заходу;

- інформує про кількість присутніх суб'єктів громадського обговорення;

- інформує про кількість зареєстрованих суб'єктів громадського обговорення, що мають намір надати зауваження і пропозиції в усній формі;

- представляє розробника проекту регуляторного акта;

- зачитує назву проекту регуляторного акта та його короткий зміст;

- представляє доповідача та співдоповідачів (прізвище, ім'я, по батькові, посада);

- надає слово доповідачу та суб'єктам громадського обговорення, у тому числі й тим, які не зареєструвались для надання зауважень і пропозицій в усній формі;

- контролює додержання регламенту публічного заходу;

- інформує про особливості проведення публічного заходу, відповідно до пункту 5.

4.13. До протоколу публічного заходу вноситься наступна інформація:

- дата та місце (адреса) проведення публічного заходу;

- час початку та закінчення публічного заходу;
- щодо ведення аудіо-, відеозапису публічного заходу;
- кількість присутніх суб'єктів громадського обговорення;
- кількість зареєстрованих суб'єктів громадського обговорення, що мають намір надати зауваження і пропозиції в усній формі;
- інформація про розробника проекту регуляторного акта;
- назва проекту регуляторного акта щодо якого проводиться публічний захід;
- інформація про доповідача та співдоповідачів (прізвище, ім'я, по батькові, посада);
- перелік зауважень та пропозицій, що надані в усній формі та пояснення щодо них;
- про особливості проведення публічного заходу, відповідно до пункту 5.

4.14. Невід'ємною частиною протоколу є:

- список реєстрації суб'єктів громадського обговорення, що мають намір надати зауваження і пропозиції в усній формі;
- список реєстрації суб'єктів громадського обговорення, які мають намір взяти участь у публічному заході;
- аудіо-, відеозапис публічного заходу;
- презентаційні та інші матеріали, що було представлено розробником проекту регуляторного акта на публічному заході, у тому числі, якщо такі є, й в електронній формі.

4.15. За підсумками проведення публічного заходу рішення не приймається.

4.16. Протокол підписується головуєчим та доповідачем.

4.17. Відповідальний підрозділ передає розробнику проекту регуляторного акта, разом з матеріалами визначеними пунктом 3.8., також копію протоколу публічного заходу з додатками.

4.18. Регламент публічного заходу:

- час проведення публічного заходу – до 2 годин;
- час, що надається доповідачеві та співдоповідачам, для презентації проекту регуляторного акта – до 30 хвилин;
- час, що надається для виступів суб'єктам громадського обговорення, для надання зауваження і пропозиції в усній формі – до 3 хвилин;
- час, що надається доповідачеві та співдоповідачам, для надання пояснень щодо наданих зауважень і пропозицій – до 10 хвилин.

Головуючий, у разі необхідності, має право збільшити час, зазначений у цьому пункті.

4.19. Здійснення фото-, відео-, аудіозапису, під час публічного заходу, не забороняється.

5. Особливості проведення публічного заходу.

5.1. Якщо жоден суб'єкт громадського обговорення не виявить бажання взяти участь у публічному заході та/або не зареєструється, то такий захід вважається, як такий, що відбувся, про що робиться відповідний запис (записи) у протоколі.

5.2. Якщо кількість зареєстрованих суб'єктів громадського обговорення перебільшить кількість місць, на яке розраховане місце проведення публічного заходу, то головуєчий приймає рішення про перенесення публічного заходу в інше місце, яке дозволяє розмістити кількість суб'єктів громадського обговорення не менш, ніж зареєстрованих.

У такому разі, головуєчий робить оголошення щодо перенесення проведення публічного заходу до:

- іншого місця;
- іншого місця та на іншу дату.

5.3. Захід вважається таким, що не відбувся у разі, якщо:

- інше місце, до якого перенесено проведення публічного заходу, знаходиться поза межами будинку, у якому заплановано проведення публічного заходу;

– розпочати публічний захід неможливо протягом 30 хвилин, від часу зазначеного в оголошенні про проведення публічного заходу;

– проведення заходу не можливо у зв'язку з обставинами непереборної сили.

5.4. Про публічний захід, що не відбувся, та/або який перенесений до іншого місця робиться відповідний запис у протоколі.

5.5. Відповідальний підрозділ, після прийняття рішення про перенесення публічного заходу до іншого місця та/або на іншу дату, розміщує відповідну інформацію:

- біля входу до місця проведення публічного заходу, що не відбувся (додатки 8, 9);
- на офіційному сайті ради у розділі «Регуляторна політика».

5.6. Перенесений захід має відбуватися протягом трьох днів від дати проведення заходу, що не відбувся.

5.7. Відповідальний підрозділ, не пізніше ніж за 24 години до проведення перенесеного публічного заходу, інформацію про дату, час та місце проведення перенесеного заходу (додаток 10):

- розміщує на офіційному сайті ради у розділі «Регуляторна політика»;
- розміщує біля входу до будинку ради (на дошці оголошень);
- та/або передає шляхом розсилки листів на електронну адресу та/або по телефону, відповідно до наданих контактів суб'єктами громадського обговорення при реєстрації.

5.8. Проведення перенесеного публічного заходу здійснюється відповідно до пунктів 4.9.-4.19.

6. За підсумками громадського обговорення проекту регуляторного акта відповідальний підрозділ, протягом п'яти робочих днів, складає звіт (додаток 11).

6.1. До звіту вноситься інформація:

- назва проекту регуляторного акта;
- інформація про розробника проекту регуляторного акта;
- кількість проведених публічних заходів щодо представлення проекту регуляторного акта, із зазначенням дати та місця (адреса) проведення;
- кількість суб'єктів громадського обговорення, які взяли участь у публічних заходах;
- кількість наданих зауважень і пропозицій, які надані у письмовій та усній формі;
- кількість врахованих зауважень і пропозицій;
- рекомендації щодо винесення проекту регуляторного акта на розгляд або затвердження регуляторному органу, на підставі врахованих зауважень і пропозицій.

6.2. Відповідальний підрозділ, в день складання, розміщує звіт про підсумки громадського обговорення проекту регуляторного акта на офіційному сайті ради у розділі «Регуляторна політика».

6.3. Невід'ємною частиною звіту про підсумки громадського обговорення проекту регуляторного акта є:

- повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта;
- проект регуляторного акта, відповідний аналіз регуляторного впливу та звіт про базове відстеження результативності регуляторного акта, який готується разом із аналізом регуляторного впливу;
- оголошення про початок реєстрації суб'єктів громадського обговорення, що мають намір надати зауваження і пропозиції в усній формі;
- оголошення про місце, дату та час проведення публічного заходу;
- протокол публічного заходу;
- зауваження і пропозиції, що надійшли від суб'єктів громадського обговорення протягом громадського обговорення;
- інформація про перенесення публічного заходу до іншого місця та/або на іншу дату.

Посада

підпис

ПШБ

Додаток 1  
до Порядку

## ОГОЛОШЕННЯ

про початок реєстрації суб'єктів громадського обговорення, що мають намір надати зауваження і пропозиції в усній формі щодо проекту регуляторного акта

---

(назва проекту)

та відповідного аналізу регуляторного впливу

На виконання пункту 4.1. Порядку проведення громадського обговорення проекту регуляторного акта у \_\_\_\_\_ раді затвердженого рішенням \_\_\_\_\_ ради від \_\_\_\_\_ №\_\_\_\_, починається реєстрація суб'єктів громадського обговорення, що мають намір надати зауваження і пропозиції в усній формі до проект регуляторного акта

---

(назва проекту)

Заявку про намір надати зауваження і пропозиції в усній формі приймаються за телефонами: \_\_\_\_\_.

Заявки приймаються з \_\_.\_\_.20\_\_ по \_\_.\_\_.20\_\_, з 9.00 до 13.00 та з 13.45 до 18.00.

Проведення публічного заходу планується з \_\_.\_\_.20\_\_ по \_\_.\_\_.20\_\_.

Інформацію про дату, час та місце проведення публічного заходу буде оголошено \_\_.\_\_.20\_\_, шляхом розміщення на офіційному сайті \_\_\_\_\_ ради у розділі «Регуляторна політика».

---

(назва відповідального підрозділу)

\_\_\_\_\_ ради

Додаток 2  
до Порядку

Список реєстрації  
суб'єктів громадського обговорення,  
що мають намір надати зауваження і пропозиції в усній формі  
до проекту регуляторного акта

(назва проекту)

та відповідного аналізу регуляторного впливу

№ з/п (№ реєстрації)	Прізвище, ім'я, по батькові суб'єкта громадського обговорення	Назва установи, організації	Контакти (телефон, електрона пошта)	Дата реєстрації
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				
6.				
7.				
8.				
9.				
10.				
.....				

(посада особи та назва відповідального підрозділу)

\_\_\_\_\_ ради

підпис

ПІБ

Додаток 3  
до Порядку

ОГОЛОШЕННЯ  
про проведення публічного заходу щодо громадського обговорення  
проекту регуляторного акта

\_\_\_\_\_ (назва проекту)  
та відповідного аналізу регуляторного впливу

На виконання пункту 4.6. Порядку проведення громадського обговорення проекту регуляторного акта у \_\_\_\_\_ раді затвердженого рішенням \_\_\_\_\_ ради від \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_20 об \_\_\_\_\_ годині, у приміщенні \_\_\_\_\_, за адресою \_\_\_\_\_, відбудеться публічний захід щодо громадського обговорення проекту регуляторного акта \_\_\_\_\_ та відповідного аналізу регуляторного впливу \_\_\_\_\_ (назва проекту)

\_\_\_\_\_ (назва відповідального підрозділу)

\_\_\_\_\_ ради

Додаток 4  
до Порядку

Список реєстрації  
суб'єктів громадського обговорення, що мають намір взяти участь у  
публічному заході  
щодо обговорення проекту регуляторного акта

\_\_\_\_\_ (назва проекту)

та відповідного аналізу регуляторного впливу

Дата проведення \_\_\_\_\_

Час проведення \_\_\_\_\_

Місце проведення \_\_\_\_\_

Адреса \_\_\_\_\_

№ з/п	Прізвище, ім'я, по батькові суб'єкта громадського обговорення	Назва установи, організації	Контакти (телефон, електрона пошта)	Адреса для листування	Підпис
1.					
2.					
3.					
4.					
5.					
6.					
7.					
8.					
9.					
10.					
.....					

\_\_\_\_\_ (посада особи та назва відповідального підрозділу)

\_\_\_\_\_ ради

підпис

ПІБ

Додаток 5  
до ПорядкуПРОТОКОЛ  
публічного заходу  
щодо громадського обговорення проекту регуляторного акта\_\_\_\_\_  
(назва проекту)  
та відповідного аналізу регуляторного впливу\_\_\_\_\_  
(місце проведення публічного заходу)

від \_\_\_\_ 20\_\_ р.

## Присутні:

1. Головуючий - \_\_\_\_\_;  
(прізвище, ім'я, по батькові, посада)
2. Доповідач - \_\_\_\_\_;  
(прізвище, ім'я, по батькові, посада)
3. Співдоповідач - \_\_\_\_\_;  
(прізвище, ім'я, по батькові, посада)

4. Учасники публічного заходу у кількості \_\_\_\_\_ осіб, згідно із списком реєстрації суб'єктів громадського обговорення, що мають намір взяти участь у публічному заході щодо обговорення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, що є невід'ємним додатком до цього протоколу.

## Порядок денний:

1. Обговорення проекту регуляторного акта \_\_\_\_\_  
(назва проекту)

та відповідного аналізу регуляторного впливу

## Слухали:

1. Головуючого, який повідомив, що відповідно до п. 4.10 Порядку проведення громадського обговорення проекту регуляторного акта, затвердженого рішенням \_\_\_\_\_ ради від \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_, у процесі громадського обговорення проекту регуляторного акта \_\_\_\_\_ та \_\_\_\_\_  
(назва проекту)

наказу \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_  
він призначений головуєчим на публічному заході.

Оголосив про початок публічного заходу.

Поінформував учасників:

- про регламент публічного заходу;
- про ведення аудіо-, відеозапису публічного заходу;
- про кількість присутніх суб'єктів громадського обговорення;
- про кількість зареєстрованих суб'єктів громадського обговорення, що мають намір надати зауваження і пропозиції в усній формі;

– про особливості проведення публічного заходу.

Представив розробника проекту регуляторного акта.

Зачитав назву проекту регуляторного акта та його короткий зміст;

Представив доповідача та співдоповідачів (прізвище, ім'я, по батькові, посада) та надав їм слово.

1. Доповідача та співдоповідачів щодо представлення проекту регуляторного акта \_\_\_\_\_.

(назва проекту)

2. Головуючого, який надав слово суб'єктам громадського обговорення за порядковим номером, відповідно, до списку реєстрації суб'єктів громадського обговорення, що мають намір надати зауваження і пропозиції в усній формі до проекту регуляторного акта \_\_\_\_\_

(назва проекту)

та відповідного аналізу регуляторного впливу.

3. Суб'єктів громадського обговорення, відповідно до порядкового номеру у списку реєстрації суб'єктів громадського обговорення, що мають намір надати зауваження і пропозиції в усній формі до проекту регуляторного акта \_\_\_\_\_ та відповідного аналізу регуляторного впливу,

(назва проекту)

які надавали зауваження і пропозиції в усній формі, у разі наявності:

№*	Зауваження, пропозиція	Відповідь, якщо надавалася (із зазначенням особи, що її надає)

\* відповідно до списку реєстрації суб'єктів громадського обговорення, що мають намір взяти участь у публічному заході щодо обговорення проекту регуляторного акта

4. Головуючого, який оголосив:

- про відсутність зауважень і пропозицій;
- що питання порядку денного вичерпано;
- про закінчення публічного заходу.

До протоколу додаються:

- список реєстрації суб'єктів громадського обговорення, що мають намір надати зауваження і пропозиції в усній формі;
- список реєстрації суб'єктів громадського обговорення, які мають намір взяти участь у публічному заході;
- аудіо-, відеозапис публічного заходу;
- презентаційні та інші матеріали, що було представлено розробником проекту регуляторного акта на публічному заході, у тому числі, якщо такі є, й в електронній формі.

Головуючий

підпис

ПШ

Доповідач

підпис

ПШ



Додаток 7  
до Порядку

**Бланк**  
**Відповідального підрозділу \_\_\_\_\_ ради**

Наказ № \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Дата

Про призначення  
головуючого на публічному заході  
щодо громадського обговорення проекту  
регуляторного акта

Керуючись законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», відповідно до п. 4.10 Порядку проведення громадського обговорення проекту регуляторного акта,

**НАКАЗУЮ:**

1. Призначити \_\_\_\_\_  
(посада та ПІБ посадової особи)  
головуючим на публічному заході щодо обговорення проекту регуляторного акта \_\_\_\_\_ та відповідного аналізу регуляторного впливу.  
(назва проекту)
2. Контроль за виконанням цього наказу залишаю за собою.

\_\_\_\_\_  
(посада особи та назва відповідального підрозділу)  
\_\_\_\_\_ ради

підпис

ПІБ

Додаток 8  
до Порядку

## ОГОЛОШЕННЯ

про перенесення публічного заходу  
щодо громадського обговорення проекту регуляторного акта

\_\_\_\_\_ (назва проекту)

та відповідного аналізу регуляторного впливу  
до іншого місяця

Шановні суб'єкти громадського обговорення!

Відповідно до пункту 5.2. Порядку проведення громадського обговорення проекту регуляторного акта у \_\_\_\_\_ раді затвердженого рішенням \_\_\_\_\_ ради від \_\_\_\_\_ №\_\_\_\_, публічний захід щодо проведення громадського обговорення проекту регуляторного акта \_\_\_\_\_ та відповідного аналізу регуляторного впливу \_\_\_\_\_ (назва проекту) переноситься до \_\_\_\_\_ (назва приміщення) за адресою \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_ (назва відповідального підрозділу)

\_\_\_\_\_ ради

Додаток 9  
до Порядку

## ОГОЛОШЕННЯ

про перенесення публічного заходу  
щодо громадського обговорення проекту регуляторного акта

\_\_\_\_\_ (назва проекту)

та відповідного аналізу регуляторного впливу  
до іншого місяця та на іншу дату

Шановні суб'єкти громадського обговорення!

Відповідно до пункту 5.2. Порядку проведення громадського обговорення проекту регуляторного акта у \_\_\_\_\_ раді затвердженого рішенням \_\_\_\_\_ ради від \_\_\_\_\_ №\_\_\_\_, публічний захід щодо проведення громадського обговорення проекту регуляторного акта \_\_\_\_\_ та відповідного аналізу регуляторного впливу \_\_\_\_\_ (назва проекту) переноситься до іншого місця проведення та на іншу дату.

Інформацію про дату, час та місце проведення перенесеного заходу, який відбудеться протягом трьох днів, буде повідомлено не пізніше ніж за 24 години до проведення перенесеного публічного заходу шляхом:

– розміщення на офіційному сайті \_\_\_\_\_ ради у розділі «Регуляторна політика»;

– розміщення біля входу до будинку \_\_\_\_\_ ради (на дошці оголошень).

\_\_\_\_\_ (назва відповідального підрозділу)

\_\_\_\_\_ ради

Додаток 10  
до Порядку

ОГОЛОШЕННЯ  
про проведення перенесеного публічного заходу  
щодо громадського обговорення  
проекту регуляторного акта

\_\_\_\_\_ (назва проекту)  
та відповідного аналізу регуляторного впливу

Відповідно пункту 5.7. Порядку проведення громадського обговорення проекту регуляторного акта у \_\_\_\_\_ раді затвердженого рішенням \_\_\_\_\_ ради від \_\_\_\_\_ №\_\_\_\_, \_\_\_\_\_.20\_\_ об \_\_\_\_\_ годині, у приміщенні \_\_\_\_\_, за адресою \_\_\_\_\_, відбудеться перенесений публічний захід щодо громадського обговорення проекту регуляторного акта \_\_\_\_\_ та відповідного аналізу регуляторного впливу.  
(назва проекту)

\_\_\_\_\_ (назва відповідального підрозділу)  
\_\_\_\_\_ ради

Додаток 11  
до Порядку

## ЗВІТ

за підсумками громадського обговорення проекту регуляторного акта

(назва проекту)

та відповідного аналізу регуляторного впливу

Проект регуляторного акта \_\_\_\_\_  
(назва проекту)та відповідного аналізу регуляторного впливу розробленого \_\_\_\_\_.  
(розробник)Протягом проведення громадського обговорення відбулося \_\_\_\_\_  
публічних заходів, а саме:

1. \_\_\_\_\_;  
(дата, місце проведення);
2. \_\_\_\_\_;  
(дата, місце проведення);
3. ....

Загальна кількість суб'єктів громадського обговорення, які взяли участь у публічних заходах - \_\_\_\_\_ осіб.

Загальна кількість наданих зауважень і пропозицій, які надані у письмовій та усній формі - \_\_\_\_\_.

Загальна кількість врахованих зауважень і пропозицій \_\_\_\_\_.

На підставі врахованих зауважень і пропозицій, що призвело/не призвело до істотних змін проекту регуляторного акта \_\_\_\_\_ та відповідного аналізу регуляторного впливу розробнику  
(назва проекту)**РЕКОМЕНДОВАНО:**винести проект регуляторного акта \_\_\_\_\_ та відповідного  
(назва проекту)

аналізу регуляторного впливу, який пройшов процедуру громадського обговорення на розгляд або затвердження регуляторному органу

**або**забезпечити проходження процедури громадського обговорення проекту регуляторного акта \_\_\_\_\_ та відповідного аналізу регуляторного  
(назва проекту)

впливу, як такого, що зазнав істотних змін.

\_\_\_\_\_  
(посада особи та назва відповідального підрозділу)

\_\_\_\_\_ ради

підпис

ПІБ