

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧЕРНІГІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

***ПУБЛІЧНЕ
АДМІНІСТРУВАННЯ:
НАУКОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА
РОЗВИТОК***

ЕЛЕКТРОННИЙ НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

№ 2 (6)

ЧЕРНІГІВ 2018

УДК 35(086)
ББК 67.401
П88

Друкується за рішенням вченої ради Чернігівського національного технологічного університету (протокол № 12 від 26.12.2018).

Фахова реєстрація: включений до переліку електронних наукових фахових видань України з державного управління (наказ МОН України від 11.07.2017 №996).

П 88 Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток: електронний науковий журнал / Чернігівський національний технологічний університет. – Чернігів: ЧНТУ, 2018. – № 2 (6). – 106 с.

У цьому випуску електронного наукового журналу «Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток» вміщено статті, присвячені теоретичним проблемам та прикладним аспектам механізмів державного управління, електронного врядування, децентралізації державної влади.

Видання буде корисним для науковців, аспірантів, магістрантів та студентів вищих навчальних закладів.

УДК 35(086)
ББК 67.401

Головний редактор:

Бутко М.П., доктор економічних наук, професор.

Заступники головного редактора:

Олійченко І.М., доктор наук з державного управління, професор;

Оліфіренко Л.Д., доктор наук з державного управління, доцент.

Члени редакційної колегії:

Вдовенко С.М., доктор наук з державного управління, професор;

Руденко О.М., доктор наук з державного управління, професор;

Пепа Т.В., доктор економічних наук, професор;

Удовиченко В.П., доктор економічних наук, професор;

Царенко О. В., доктор наук з державного управління, доцент;

Юрченко Ю.Д., кандидат наук з державного управління, доцент;

Дітковська М.Ю., кандидат наук з державного управління, доцент;

MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE OF UKRAINE
CHERNIHIV NATIONAL UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

***PUBLIC ADMINISTRATION:
RESEARCH AND
DEVELOPMENT***

ELECTRONIC SCIENTIFIC JOURNAL

ISSUE № 2 (6)

CHERNIHIV 2018

UDC 35(086)
LBC 67.401

Published by the decision of the Academic Council of the Chernihiv National University of Technology (protocol № 12 dated 26.12.2018).

Professional registration: included in the list of electronic scientific professional editions of Ukraine on public administration (Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine of 11.07.2017 №996).

Public administration, research and development, electronic scientific Journal / Chernihiv National University of Technology. - Chernihiv: Chernihiv National University of Technology, 2018. – № 2 (6). – 106 p.

The articles on theoretical problems and the applied aspects of the mechanisms of governance, e-government, decentralization of state power have been published in this issue of the electronic scientific journal "Public administration, research and development".

The publication will be useful for researchers, graduate students, undergraduates and high school students.

UDC 35(086)
LBC 67.401

Chief Editor:

Butko M.P., Doctor of Economics, Professor.

Deputy Editors in Chief:

Oliychenko I.M., Doctor of Public Administration, Professor;

Olifirenko L.D., Doctor of Public Administration, Associate Professor.

Members of the Editorial Board:

Vdovenko S.M., Doctor of Public Administration, Professor;

Rudenko O.M., Doctor of Public Administration, Professor;

Pepa T.V., Doctor of Economics, Professor;

Udovychenko V.P., Doctor of Economics, Professor;

Tsarenko O.V., Doctor of Public Administration, Associate Professor;

Yurchenko. Yu.D., PhD in Public Administration, Associate Professor;

Ditkovska M.Yu., PhD in Public Administration, Associate Professor;

ЗМІСТ

Олійченко І.М. УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....	7
Дітковська М.Ю. ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....	16
Оліфіренко Л.Д., Лосєва О.А. МЕНЕДЖМЕНТ ЯКОСТІ ПОСЛУГ ЯК ІНДИКАТОР РІВНЯ РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМСТВ ІНДУСТРІЇ КРАСИ В УКРАЇНІ.....	26
Шевченко О.М., Пінчук В.І. ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ ТА ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ.....	36
Повна С.В. НАПРЯМИ СПРІЯННЯ ДЕРЖАВИ ЩОДО РОЗВИТКУ КЛАСТЕРНО-ІННОВАЦІЙНОЇ ФОРМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПІДПРИЄМСТВ.....	47
Шевченко О.М., Вернидуб В.А. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ.....	57
Рябець К.А. ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ЗАГАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ У ГАЛУЗІ ВОДНОГО ГОСПОДАРСТВА).....	65
Іванишин В.А., Кривоберець В.В., Лашук О.С. ВПЛИВ РЕФОРМАЦІЇ НА ВИРІШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ПИТАНЬ І ПИТАНЬ САМОВРЯДУВАННЯ У ШВЕЦІЇ ТА ІНШИХ СКАНДИНАВСЬКИХ КРАЇНАХ (НАУКОВИЙ ОГЛЯД).....	74
Шевченко О.М., Вишняк С.В. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ ТА ТЕХНОГЕННОЇ БЕЗПЕКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....	99

CONTENT

Oliychenko I. IMPROVEMENT OF THE SYSTEM OF STATE REGULATION OF NATURE CONSERVATION ACTIVITY IN UKRAINE.....	7
Ditkovska M. FEATURES OF THE IMPLEMENTATION OF STATE ENVIRONMENTAL POLICY AT THE REGIONAL LEVEL.....	16
Olifirenko L., Loseva O QUALITY MANAGEMENT OF SERVICES AS DEVELOPMENT LEVEL INDICATOR ON THE BEAUTY INDUSTRY ENTERPRISES IN UKRAINE.....	26
Shevchenko O., Pinchuk V. INSTITUTE OF PUBLIC SERVICE IN UKRAINE AND PROBLEMS OF CONTINGENCY CORRUPTION.....	36
Povna S. STATE SUPPORT DIRECTIONS OF THE DEVELOPMENT OF CLUSTER-INNOVATIVE ENTERPRISES ORGANIZATION FORM.....	47
Shevchenko O., Vernidub V. THEORETICAL BASES OF THE STUDY OF MECHANISMS OF THE STATE FIRE SECURITY MANAGEMENT IN UKRAINE.....	57
Ryabets K. POLITICAL AND LEGAL BASIS OF THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE (ON THE EXAMPLE OF STATE BODIES OF GENERAL COMPETENCE IN THE FIELD OF WATER MANAGEMENT).....	65
Ivanyshyn V., Kryvoberets V., Lashuk O. THE IMPACT OF LAND-RESOLUTION AND QUESTIONNAIRE REFORM IN SWEDEN AND OTHER SCANDINAVIAN COUNTRIES (SCIENTIFIC REVIEW).....	74
Shevchenko O., Vyshnyak S. THEORETICAL BASES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF EMERGENCY SITUATIONS AND TECHNOLOGICAL SAFETY AT THE REGIONAL LEVEL.....	99

УДК 351; 323, 504.75.06

Igor Oliychenko, Doctor of Public Administration, professor

Chernihiv National University of Technology, Chernigov, Ukraine

**IMPROVEMENT OF THE SYSTEM OF STATE REGULATION OF NATURE
CONSERVATION ACTIVITY IN UKRAINE****І.М. Олійченко**, д.держ.упр., професор

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

**УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ****И.М. Олейченко**, д-р наук по гос. упр., профессор

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ**

The article analyzes the functioning and development of the state regulation system of nature conservation activity in Ukraine. The regulatory-legal framework regulating relations in the field of protection and use of territories, objects of the nature reserve fund, reproduction of natural complexes is researched. The main reasons for the greatest environmental impact in Ukraine are: the pollutants emitted into the atmosphere; pollution of surface and groundwater and their sources; problems of land relations and forestry; challenges for man-made emergencies at different levels. Among the environmental problems, the problem of using domestic waste is of considerable importance. The analysis of the status of state management of the nature reserve fund of Ukraine and the possibilities of using the program-target method in territorial planning for solving specific regional problems of the environmental protection sector of the economy have been carried out. The ecological and natural problems of the Chernihiv oblast on the basis of the environmental monitoring system data have been investigated, which allowed accumulating certain experience and a considerable amount of information both on the state of the environment and on the sources of pollution. The main directions of improvement of ecological-economic relations in Ukraine are offered, as well as suggestions on scientific-methodical, analytical, informational and consultative support. It is proposed: to increase the responsibility of local self-government bodies in solving environmental problems; improve management of innovation processes, disseminate environmental management standards; to ensure distribution of responsibility of local authorities. Among the priority tasks are also proposed to include: optimization of the system of accumulation, transportation, storage, utilization of waste; reduction of atmospheric air pollution; improvement of the technogenic and ecological condition of the territory; increasing the number of green plantations; raising the level of environmental education and upbringing.

Key words: management in the field of environmental protection, ecological state; ecological safety, ecological development, ecological education, natural reserve fund; pollutants; program-target method; monitoring system for the environment

В статті проведено дослідження функціонування та розвитку системи державного регулювання природоохоронної діяльності в Україні. Досліджено нормативно-правове забезпечення, яке регулює відносини в галузі охорони і використання територій, об'єктів природно-заповідного фонду, відтворення природних комплексів. Досліджено основні причини екологічних проблем в Україні, серед яких найвагоміший вплив мають: забруднюючі речовини, які викидаються в атмосферу; забруднення поверхневих і підземних вод та їх джерел; проблеми земельних відносин та лісозабезпечення; виклики щодо техногенних надзвичайних ситуацій на різних рівнях. Серед екологічних проблем значну вагу має проблема використання побутових відходів. Проведено аналіз стану державного управління природно-заповідним фондом України та можливості використання програмно-цільового методу у територіальному плануванні для вирішення конкретних регіональних проблем природоохоронного сектора економіки. Досліджено екологічні та природні проблеми Чернігівської області на основі даних системи моніторингу за станом навколишнього середовища, яка дозволила накопичити певний досвід і значний обсяг інформації як щодо стану навколишнього природного середовища так і щодо джерел забруднення. Запропоновано основні напрямки вдосконалення еколого-економічних відносин в Україні, та пропозиції щодо науково-методичної, аналітичної, інформаційної та консультативної підтримки. Пропонується: підвищити відповідальність органів місцевого самоврядування у вирішенні екологічних проблем; покращити управління інноваційними процесами, поширювати стандарти екологічного менеджменту; забезпечити розподіл відповідальності місцевих органів влади. До числа пріоритетних завдань також запропоновано віднести: оптимізацію системи накопичення, транспортування, зберігання, утилізації відходів; зменшення забруднення атмосферного повітря; поліпшення техногенного та екологічного стану території; збільшення кількості зелених насаджень; підвищення рівня екологічної освіти та виховання.

Ключові слова: управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, екологічний стан; екологічна безпека, екологічний розвиток, екологічне виховання, природно-заповідний фонд; забруднюючі речовини; програмно-цільовий метод; система моніторингу за станом навколишнього середовища.

В статье проведено исследование функционирования и развития системы государственного регулирования природоохранной деятельности в Украине. Исследовано нормативно-правовое обеспечение, которое регулирует отношения в области охраны и использования территорий, объектов природно-заповедного фонда, воспроизводства природных комплексов. Исследованы основные причины экологических проблем в Украине, среди которых весомое влияние имеют: загрязняющие вещества, которые выбрасываются в атмосферу; загрязнение поверхностных и подземных вод и их источников; проблемы земельных отношений и лесообеспечения; вызовы относительно техногенных чрезвычайных ситуаций на разных уровнях. Среди экологических проблем значительный вес имеет проблема использования бытовых отходов. Проведен анализ состояния государственного управления природно-заповедным фондом Украины и возможности использования программно-целевого метода в территориальном планировании для решения конкретных региональных проблем природоохранного сектора экономики. Исследованы экологические и природные проблемы Черниговской области на основе данных системы мониторинга за состоянием окружающей среды, которая позволила накопить определенный опыт и значительный объем информации как о состоянии окружающей природной среды так и по источникам загрязнения. Предложены основные направления совершенствования эколого-экономических отношений в Украине, и научно-методической, аналитической, информационной и консультативной поддержки. Предлагается: повысить ответственность органов местного самоуправления в решении экологических проблем; улучшить управление инновационными процессами, распространять стандарты экологического менеджмента; обеспечить распределение ответственности местных органов власти. К числу приоритетных задач также предложено отнести: оптимизацию системы накопления, транспортировки, хранения, утилизации отходов; уменьшение загрязнения атмосферного воздуха; улучшение техногенного и экологического состояния территории; увеличение количества зеленых насаждений; повышение уровня экологического образования и воспитания.

***Ключевые слова:** управление в области охраны окружающей природной среды, экологическое состояние; экологическая безопасность, экологическое развитие, экологическое воспитание, природно-заповедный фонд; загрязняющие вещества; программно-целевой метод, система мониторинга за состоянием окружающей среды.*

Problem statement. Among the various contemporary problems of humanity, the problem of environmental protection and ensuring environmental safety is one of the most important. The future of the world community and future generations depends on results of its solution. Unfortunately, there are complex environmental problems in Ukraine. The environmental situation is showing a tendency to deteriorate. Therefore, there are grounds to argue that the problem of interaction between man and nature has recently become one of the most discussed and causes further special urgency and interest among domestic and foreign scientists. Problems of ecological safety, ecological development, ecological education, environmental protection, rational use of natural resources and many others issues are given a lot of attention in scientific works, in programs of civic organizations and the mass media. The activities of the authorities are also aimed at solving these problems. The main problem in this area is the reform of the current legislation, and improvement of the system of state regulation of nature conservation activity bringing it in line with EU standards and norms.

The activities of public non-governmental organizations, including in the field of nature conservation, are one of the main components of the formation of civil society in Ukraine. Their work deserves attention not only in the area of increasing the effectiveness of the state's environmental policy, but also in terms of the development and deepening of democratic foundations of state-building processes. Active citizenship often becomes crucial for solving environmental problems and is one of the important factors in the effectiveness of civil society.

Analysis of recent research and publications. The significance of the scientific research of environmental issues is confirmed by numerous works by V.B. Averyanov, B.I. Babenko, D. M. Bakhrach, V.Ye. Boreyk, N.P. Bortnik, V. L. Bredikhina, M. T. Gavriltshev, O. V. Golovkina, S. G. Gritskevich, E. V. Dodin, V. F. Zakharova, V. I. Knysh, I. A. Kuyan, O. Ya. Lazora, Ya. I. Lazarenko, K. Yu. Melnyk, R. V. Mironyuk, A. I. Ostapenko, M. V. Rudenko, K. A. Riabets, S. V. Taranushicha, Ya. M. Tolochko, O. A. Ulyutin, O. M. Khimich, S. V. Sharapova, V. V. Shemchuk, H. P. Yarmaky and others. However, despite the significant achievements of these authors remain poorly studied issues related to improvement of the system of state regulation of nature conservation activity in Ukraine.

Allocation of the unsolved earlier parts of the overall problem. The researches of ecological issues testify the existence of the problem of implementation of an effective system of state regulation of nature conservation activities in Ukraine. Therefore the solving this problem is particularly relevant.

The objectives of the article. The purpose of the study is to research the current state of regulation of nature conservation activities in Ukraine, analyze the relevant normative legal acts and generalization of the practice of their realization, to determine the essence and peculiarities of the supervisory activity in the field of nature protection, the determination of existing problems and the formulation of ways of their solution.

The main results of the study. The relations in the area of the protection and use of the territories and objects of the nature reserve fund, the reproduction of its natural complexes are regulated by the laws of Ukraine "On Environmental Protection" [4], "On the Nature Reserve Fund of Ukraine" [5], the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On taxes for calculating the amount of damage caused by violation of the legislation on the nature reserve fund of Ukraine" [6] and other acts of the legislation of Ukraine. The aim of the legislation is to regulate social relations in relation to the organization, protection and use of the territory and objects of the nature reserve fund, reproduction of their natural complexes, management in this area. According to the normative legal acts, the main ways of preserving the territories and objects of the nature reserve fund are: the establishment of a protected regime; organization of systematic observations on the condition of protected natural complexes and objects; carrying out complex researches with the purpose of development of scientific bases of their preservation and effective use; compliance with the requirements for the protection of territories and objects of the nature reserve fund; introduction of economic levers to stimulate their protection; implementation of state and public control over observance of the regime of their protection and use; establishment of increased responsibility for violation of the regime of protection and use; wide international cooperation and other activities [8].

The protecting the nature reserve fund also helps to establish security zones on adjacent natural complexes and objects of territories. Their size and regime are determined in accordance with their purpose and nature of economic activity in the adjoining territories. In the designated areas, construction of industrial and other objects and the carrying out economic activity, which could lead to negative influence on the territory and objects of the nature reserve fund, is prohibited. An assessment of such influence is carried out on the basis of an environmental expert examination conducted in accordance with the procedure established by the legislation of Ukraine. Provisions defining the regime of each of the security zones are approved by the state authorities that decide on their allocation [11].

Governance in the field of environmental protection is carried out by the Cabinet of Ministers of Ukraine, local councils and executive bodies of village, town and city councils; state environmental protection bodies and other state bodies in accordance with the legislation of Ukraine. The state authorities in the field of environmental protection and the use of natural resources is a central executive body that ensures the formation of a state policy in the field of environmental protection [10]. Public organizations can participate in the management of the environmental protection industry if such activities are provided for by their charters, registered in accordance with the legislation of Ukraine. The purpose of management in the field of environmental protection is the implementation of legislation, control over compliance with environmental safety requirements, ensuring the implementation of effective and comprehensive measures to protect the environment, rational use of natural resources, to achieve coherence of action of state and public bodies in the field of environmental protection [4].

Protection of natural and biosphere reserves, national natural and regional landscape parks, as well as botanical gardens, dendrological and zoological parks of national importance are carried out by the services that are created within the administration of protected areas of the named categories. The protection of territories and objects of the nature reserve fund of other categories relies on the enterprises, institutions and organizations in charge of which they are located. Bodies of local self-government and their executive bodies not only promote the protection and conservation of territories and objects of the nature reserve fund, but also fulfill the tasks entrusted to them. The State Cadaster of

Territories and Objects of the Natural Reserve Fund of Ukraine plays an important role in this, which is a system of necessary and reliable information on the natural, scientific, legal and other characteristics of the territories and objects that are part of the nature reserve fund. This document is being conducted in order to assess the composition and prospects of the nature reserve fund, the status of territories and its objects, the organization of their protection and effective use, the planning of scientific research, as well as the provision of state bodies, interested enterprises, institutions and organizations relevant information necessary for solving the issues of socio-economic development, placement of productive forces and for other purposes envisaged by the legislation of Ukraine [5].

A special place in the system of organizational and legal measures for the protection of the nature reserve fund is the scientific and economic provision of the organization and functioning of the nature reserve fund. Research work in the territories and objects of the nature reserve fund is carried out with the aim of studying natural processes, ensuring constant monitoring of their changes, environmental forecasting, developing scientific bases of protection, reproduction and use of natural resources and especially valuable objects. The Law "On the Natural Reserve Fund of Ukraine" also provides for such a form of protection of the nature reserve fund, as the reserving of valuable natural heritage sites and objects. In order to prevent the destruction of economic activities of natural territories and objects in valuable for the preservation, their reserving is made prior to the adoption in accordance with the established procedure of decisions on the organization or announcement of territories and objects of the nature reserve fund and allocation of necessary funds for this.

In Ukraine, there is a Law "On the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine for the Period up to 2020", which defines the main objectives of the state environmental policy and the task for their achievement [3]. The main causes of environmental problems are: the irrational structure of the economy, in which the most part are occupied by energy-intensive and resource-intensive enterprises and organizations in which the transition to market conditions occurred with negative consequences took place and have destructive influence on the environment; the state of fixed assets of industrial enterprises and transport enterprises; imperfect state management of the environmental protection system, unclear regulation of the use of natural resources, problems with the distribution of environmental and economic functions in state authorities and local self-government; undeveloped civil society in Ukraine; insufficient understanding of the benefits of improving the environment and the need for sustainable development; non-compliance with environmental legislation [2].

Pollutants that are emitted into the atmosphere are a major threat. These include nitrogen oxide, carbon monoxide, dioxide and other compounds of sulfur, dust. There is an increase in exceeding the norms of maximum allowable emissions of pollutants. This is especially true of stationary sources. A large share of such emissions is attributed to road transport. The use of water resources in Ukraine often goes beyond the limits of rationality and productivity, which leads to a gradual reduction of resources that are suitable for use. A large proportion of sources of both surface water and underground water is substantially polluted.

Land in Ukraine is one of the most important resources, but its condition is almost critical. There is an aggravation of problems in land relations, despite attempts to implement an effective land reform. The largest area in Ukraine is occupied by agricultural land. However, the process of land degradation is greatly expanded. The biggest problems with land resources are: erosion (about 57.5 percent), pollution (about 20 percent), floods (about 12 percent). There is a decrease in the content of nutrients in soils, there are losses of humus 0.65 tons per 1 ha during the year.

Forestry of Ukraine makes up more than 15.7% of the territory. Forests are located mainly in the north and west of the country. According to the recommendations of European norms, the most rational is the coverage of 20% of the forest area. In Ukraine, to achieve this percentage, it is necessary to create 2 million hectares of new forests. The total area covered with forest vegetation has increased

from 1961, from 7.1 to 9.5 million hectares (by 33.8%). Relatively average norms for forestry in Ukraine not enough forest resources.

Regarding emergency situations in Ukraine there is a significant risk of their occurrence. Among the enterprises, a significant percentage are organizations, which can cause technogenic emergencies at different levels - at regional, local and specific objects.

Also among the environmental problems is the utilization of domestic waste. Average rates of waste generation are 220-250 kilograms per year per person, and in large cities - 330-380 kilograms per year [9].

Natural reserve fund of Ukraine consists of land and water areas, natural complexes and objects of which have a special nature conservation, scientific, aesthetic, recreational and other value and allocated for the purpose of preservation of the natural diversity of landscapes, the gene pool of animal and plant life, maintenance of the overall ecological balance and providing background monitoring of the environment. In connection with this legislation, the natural reserve fund is protected as a national property, for which a special regime of protection, reproduction and use is established. Ukraine considers this fund as an integral part of the world system of natural territories and objects under special protection [5]. The state administration of the nature reserve fund of Ukraine carries out the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine.

The natural reserve fund is protected as a national property, for which a special regime of protection, reproduction and use is established. Ukraine considers this fund as an integral part of the world system of natural and protected areas. Solving the problem of improving the ecological condition of the territory of Ukraine in the first place should start with the introduction of a system of environmental protection measures in those regions where today the ecological situation is the most intense and that have the greatest socioeconomic significance. Ukraine considers this fund as an integral part of the world system of natural territories and objects under special protection. The natural reserve fund of Ukraine includes: natural territories and objects - natural reserves, biosphere reserves, national natural parks, regional landscape parks, nature reserves, natural monuments, nature reserves, artificially created objects - botanical gardens, dendrological parks, zoological parks, park-sights of garden-park art.

One of the widespread approaches to solving specific regional problems of the environmental sector is the programmatic target method in territorial planning. Such programs cover the nature protection complex of a specific territory in order to ensure the protection of the natural environment. To this end, along with the main target tasks in the regional program, it is necessary to provide for the development of infrastructure, rational use of labor, natural and material resources, rational spatial organization of production.

Proceeding from the goals and objectives of the program, the analytical development is carried out, in the process of which determine ways to meet social needs, resources and specify the timing of the tasks. The cycle of these works should begin with an analysis of the environmental state and the study of problems of its solution, the identification of priority tasks and possible ways of their solution. The program takes into account: the state of the environment, the main references to its software solution; the main purpose of the program, its place in the overall system of goals and objectives of society and national economy; system of goals and main tasks of the program; target indicators that reveal the final results of the program implementation; ways to achieve program goals, programmatic measures; organizational and executive structure; data on the resources required to run the program and terms.

The program-target method is directly related to the methods of system analysis that are used to solve socio-economic, environmental and natural problems. Thus, the starting point for programmatic planning is the clear formulation of the objectives of development of environmental activities, based on the analysis of social needs, established trends and achieved level. In relation to individual programs,

these goals should be expressed in terms of standards and targets. The preliminary analysis of the state of solving environmental problems, the long-term environmental forecast and external conditions, and a general assessment of the relevance of the objectives to the resources allow for the specification of the goals and predict the results [1].

The Environmental Protection Program is a practical tool for implementing the strategic tasks in the field of environmental safety in Chernihiv Oblast. In the context of objectively functioning social and economic constraints, the Program's formation was related to the need to select priority tasks by 2020 based on a system of criteria based on a comprehensive assessment of the real situation [7].

The problem of waste management, which is one of the largest pollutants of the environment and negatively affects all its components, is particularly acute in the region. The situation is complicated by the fact that there is a significant gap between the volumes of accumulated waste and the extent of their disposal and use. Waste management directions are distributed as follows: about 740 thousand tons of waste are placed annually on landfills and landfills; about 1 thousand tons of industrial toxic waste of I-III classes of danger are formed - part is utilized on existing plants, others are transferred for disposal at appropriate capacities outside the oblast, a small amount (about 40 tons) is placed on its own disposal facilities (subdivisions of OJSC Ukrnafta); about 150 thousand tons of industrial waste of grade IV of danger (ash, defecate, sludge treatment facilities, etc.) are formed and placed on the territory of enterprises in special facilities.

Among the various types of waste generated in the process of economic activity, the greatest danger to the environment and health of the population are toxic industrial waste containing in its composition physiologically active substances that cause toxic effects. The main problem with regard to the protection and rational use of water resources of the region in recent years remains the issue of pollution of surface water bodies. Most of the treatment facilities that are exploited have already exhausted their material resources. Namely: 70% of their total number does not provide normative wastewater treatment. The degree of wear of plumbing and sewage networks and treatment facilities of communal enterprises of the region makes up from 50 to 80%. In order to solve the problem of wastewater treatment of communal enterprises, it is necessary to carry out works on the reconstruction of existing wastewater treatment plants and cleaning of bio-waste treatment facilities. The indicated works require significant capital investments and time for their implementation. A significant ecological problem of the region is the violation of the hydrological and hydrochemical regime of small rivers. One of the central factors of anthropogenic influence on the river is the inflow of untreated surface runoff from the city territory to them, which leads to blackening channels, pollution of water, violation of the hydrological regime and the technical condition of the rivers.

Environmental problems include atmospheric air pollution by emissions of pollutants from industrial enterprises and motor vehicles. More than 51% of the total emissions of pollutants into the air is attributed to mobile sources of pollution (motor transport, rail and river transport, industrial machinery).

The Chernihiv region has a monitoring system for the environment and has accumulated some experience and a considerable amount of information on the state of the environment and sources of pollution. However, a lot of information is stored on paper and placed in databases that, according to the structure, do not meet the requirements and recommendations of the UN Economic Commission for Europe to establish a European Observing Network and information on the state of the environment; it is not possible to fully use the available data for its implementation. integrated environmental assessment. In addition, most of the information is distinct, of different quality and accuracy, often does not fully reflect the actual state of the natural components of the environment, in some cases it is duplicated or insufficient.

Observation services have a poor material and technical base. Insufficient computerization and automation of observations and processes of processing results requires the creation of a new

generation of information and analytical systems. There is no single scientific and technical basis for monitoring, which concerns, first of all, the problems of creating an ecological distributed data bank, the system for forecasting changes in the state of the environment and a scientifically based assessment of the impact of environmental pollution on the health of the population, and effective managerial decisions making.

Thus, the main guidelines for improving ecological and economic relations are: strengthening local self-government responsibilities in solving environmental problems; improvement of management of innovative processes, improvement of environmentally friendly technologies, dissemination of environmental management standards; ensuring a clear separation responsibility of local authorities in the field of environmental protection. Taking into account the current ecological situation, one can determine the priority tasks for implementation of the basic priorities of improvement of ecological-economic relations: optimization of the system of accumulation, transportation, storage, utilization of waste; reduction of atmospheric air pollution; improvement of the technogenic and ecological condition of the territory; increasing the number of green plantations; raising the level of environmental education and upbringing.

In order to fulfill the above tasks it is necessary: to increase the volume of harvesting, utilization and use of waste as a secondary raw material; to introduce the latest technologies of solid household waste utilization; to introduce a system of safe handling of hazardous waste; to optimize the transport movement at the expense of environmentally friendly modes of transport; to increase the share of alternative energy sources; to determinate of target values of the contents of hazardous substances for the purpose of choosing technological processes. As for the technogenic state it is necessary: creation of favorable conditions for vital activity of the population; creation of a management system for a complex green area of territories; the introduction of humane ways of keeping and reducing the number of homeless animals. Increasing the level of environmental education is associated with the creation of environmental education centers; increase of personnel training. It is also necessary to develop an effective environmental policy at the level of regions and cities, based on the achievements of recent scientific research and principles of public-private partnership.

In order to effectively implement environmental protection programs, appropriate scientific and methodological support and analytical, information and advisory support should be provided. To achieve this, in order to increase the efficiency of the use of natural resource potential, it is expedient to enter into agreements on cooperation with scientific institutions. Implementation of the programs requires carrying out of scientific works concerning: development of plans of actions on environmental protection; assessing the environmental impact on the health of the inhabitants; forecasting of the activation of dangerous processes and protection of territories, introduction of ecological management; development and implementation of projects on wastewater and emissions into the atmosphere, minimizing the flow of toxic compounds; introduction of environmentally safe low-waste technologies; processing of new technologies of resource conservation; conducting of trainings with the purpose of training of managers and informing the public.

Management functions within the framework of environmental protection programs are: introduction of the economic mechanism of nature use; implementation of state control over observance of environmental legislation; conducting state ecological expertise; conducting of local and object environmental monitoring; providing regular periodic information for the population, interested enterprises and organizations on the state of the environment.

Conclusions and suggestions. The analysis of the functioning of the system of state regulation of nature conservation activity in Ukraine suggests that, despite some positive trends in changes in the state of the environment, there are problematic issues that negatively affect the ecological state of the country. The problem of waste management is particularly acute - there is a significant gap between the volumes of accumulated waste and the extent of their disposal and use. One of the main problems

remains the issue of pollution of surface water bodies. Significant environmental problems are the violation of the hydrological and hydrochemical regime of small rivers and pollution of atmospheric air by emissions of pollutants from industrial enterprises and vehicles. There is an aggravation of problems of land relations, forestry, there is a significant risk of emergencies, there are certain problems with the management of the nature reserve fund of Ukraine. To solve existing problems, a program-target method is proposed. For its application, along with the main target tasks in the program, it is necessary to provide for the development of infrastructure, rational use of labor, natural and material resources, rational spatial organization of production. In order to improve ecological and economic relations in Ukraine it is proposed: to increase the responsibility of local self-government bodies in solving environmental problems; to improve the management of innovation processes, to extend the standards of environmental management; to ensure distribution of responsibility of local authorities. Also among the priority tasks should be: optimization of the system of accumulation, transportation, storage, utilization of waste; reduction of atmospheric air pollution; improvement of the technogenic and ecological condition of the territory; increasing the number of green plantations; raising the level of environmental education and upbringing.

References

1. Baliuk H. I. Pravovi aspekty zabezpechennia yadernoi ta radiatsiinoi (radioekolohichnoi) bezpeky v Ukraini: Monohrafiia / H.I. Baliuk. – K.: Kyivskyi natsionalnyi un-t im. T. Shevchenka. – 1997. – 196 s.
2. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini» № 280/97-VR Redaktsiia vid 11.10.2018 Rezhym dostupu <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
3. Zakon Ukrainy «Pro Osnovni zasady (stratēhiiu) derzhavnoi ekolohichnoi polityky Ukrainy na period do 2020 roku» № 2818-VI vid 21.12.2010 (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 2011, № 26, st. 218)
4. Zakon Ukrainy «Pro okhoronu navkolyshnoho pryrodnoho seredovyshcha» № 1264-XI Redaktsiia vid 12.10.2018. Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>
5. Zakon Ukrainy «Pro pryrodno-zapovidnyi fond Ukrainy" № 2456-XII, Redaktsiia vid 19.04.2018. Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>
6. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro taksy dlia obchyslennia rozmiru shkody, zapodiiano porushenniam zakonodavstva pro pryrodno-zapovidnyi fond Ukrainy» № 287-93-p vid 19 kvitnia 1993 r. (Iz zminamy, vnesenymy zghidno z Postanovoiu KM N 239 (239-95-p) vid 03.04.95). Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287-93-%D0%BF>
7. Prohrama okhorony navkolyshnoho pryrodnoho seredovyshcha Chernihivskoi oblasti na 2014 - 2020 roky. Rezhym dostupu: <http://cg.gov.ua/index.php?id=15239&tp=1&pg=>
8. Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the limits of our planet’ Text with EEA relevance. Published: 2013-11-20. Access mode: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b8e613ef-76de-11e3-b889-01aa75ed71a1>
9. Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine. Development strategy. Access mode: <https://prod-ecology-portal.kitsoft.kiev.ua/en/content/misiya-ta-strategiya.html>
10. Olifirenko, Liliia. Methodical approaches to balanced administration in organs of public authorities/ Liliia D. Olifirenko // Науковий вісник Полісся [Scientific Bulletin of Polissia]. - 2018. - № 1(13). Ч.2 - С. 161-164. DOI: 10.25140/2410-9576-2018-2-1(13)-161-164
11. Teroen, C. M. Toward sustainable development: concepts, methods and policy / C. M. van den Bergh Teroen, Jan van der Straaten. – Cambridge: The Massachusetts Institute of Technology Press, 1994. – 287 p.

References (in language original)

1. Балюк Г. І. Правові аспекти забезпечення ядерної та радіаційної (радіоекологічної) безпеки в Україні: Монографія / Г.І. Балюк. – К.: Київський національний ун-т ім. Т. Шевченка. – 1997. – 196 с.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР Редакція від 11.10.2018 Режим доступу <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

3. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» № 2818-VI від 21.12.2010 (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 26, ст. 218)
4. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» № 1264-XI Редакція від 12.10.2018. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>
5. Закон України «Про природно-заповідний фонд України» № 2456-XII, Редакція від 19.04.2018. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>
6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд України» № 287-93-п від 19 квітня 1993 р. (Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ N 239 (239-95-п) від 03.04.95). Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287-93-%D0%BF>
7. Програма охорони навколишнього природного середовища Чернігівської області на 2014 - 2020 роки. Режим доступу: <http://cg.gov.ua/index.php?id=15239&tp=1&pg=>
8. Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet' Text with EEA relevance. Published: 2013-11-20. Access mode: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b8e613ef-76de-11e3-b889-01aa75ed71a1>
9. Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine. Development strategy. Access mode: <https://prod-ecology-portal.kitsoft.kiev.ua/en/content/misiya-ta-strategiya.html>
10. Olifirenko, Liliia. Methodical approaches to balanced administration in organs of public authorities/ Liliia D. Olifirenko // Науковий вісник Полісся [Scientific Bulletin of Polissia]. - 2018. - № 1(13). Ч.2 - С. 161-164. DOI: 10.25140/2410-9576-2018-2-1(13)-161-164
11. Teroen, C. M. Toward sustainable development: concepts, methods and policy / C. M. van den Bergh Teroen, Jan van der Straaten. – Cambridge: The Massachusetts Institute of Technology Press, 1994. – 287 p.

Oliychenko Igor, Doctor of Public Administration, Professor, Professor of the Department of Management and Public Service, Chernihiv National University of Technology (95 Shevchenko Str., 14027 Chernihiv, Ukraine).

Олійченко Ігор Михайлович, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри менеджменту та державної служби, Чернігівський національний технологічний університет (вул. Шевченка, 95, м. Чернігів, 14027, Україна).

Олейченко Игорь Михайлович, доктор наук по государственному управлению, профессор, профессор кафедры менеджмента и государственной службы, Черниговский национальный технологический университет (ул. Шевченко, 95, г. Чернигов, 14027, Украина).

E-mail: oiimd3@ukr.net

ORCID: [0000-0001-8424-5432](https://orcid.org/0000-0001-8424-5432)

Researcher ID: I-4025-2016

UDC 351; 323, 504.75.06

Maryna Ditkovska, PhD in Public Administration, associate professor
Chernihiv National University of Technology, Chernigov, Ukraine

FEATURES OF THE IMPLEMENTATION OF STATE ENVIRONMENTAL POLICY AT THE REGIONAL LEVEL

М.Ю. Дітковська, к.держ.упр., доцент

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

М.Ю. Дитковская, канд. наук по гос. упр., доцент

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

The article examines the process of implementation of the state ecological policy in Ukraine and analyzes its current state at the regional level. The normative and legal support of the state ecological policy is considered. The legislative acts, which define the basic principles of environmental policy and environmental safety at the national and local level, are investigated. An analysis of the environmental legislation of Ukraine has been carried out. It shows that in spite of the presence of a significant number of indicators in it, it may not be effective in the implementation process. International regulations on environmental protection are considered. The analysis of indicators of anthropogenic pressure on the environment of the Chernihiv region has been carried out. It shows some stabilization of the situation with pollution and the tendency to improve, although in general, its level remains rather high. This situation is associated with structural deformations of the Ukrainian economy sectors, in which over the long term the preference was given to the development of the raw material component and extractive industry in the most environmentally hazardous industries. These factors, as well as the lack of necessary investments to improve technology and the implementation of environmental measures, have been caused by poor environmental conditions. As a result, the risk of emergencies in Ukraine is much higher than in developed countries, particularly in the countries of the European Union. At the same time, the ecological situation in the region is complicated by the contamination of a large area with radionuclides as a result of the Chernobyl accident. Work continues in the region to reduce radiation pollution, continuous monitoring of the level of radiation, the impact of radionuclides on various components of the environment and human health. As a result of state environmental policy studies at the regional level, proposals have been made to improve it by ecologizing industrial and agricultural production, adhering to environmental priorities and restoring ecologically valuable natural resources.

Key words: environmental protection, environmental legislation, ecological situation, ecological status, environmental priorities, reproduction of natural resources, man-made load, ecological strategy, environmental rights of citizens, ecological consciousness, ecological influence.

У статті досліджується процес реалізації державної екологічної політики в Україні та аналізується сучасний її стан на регіональному рівні. Розглянуто нормативно-правове забезпечення державної екологічної політики. Досліджено законодавчі акти, в яких визначені основні принципи екологічної політики та екологічної безпеки на загальнодержавному і на місцевому рівні. Проведено аналіз екологічного законодавства України, який свідчить про те, що незважаючи на наявність в ньому значної кількості індикаторів, воно в процесі реалізації може виявитися недостатньо ефективним. Розглянуто міжнародні нормативно-правові акти з охорони навколишнього середовища. Проведено аналіз показників техногенного навантаження на навколишнє середовище Чернігівської області, який свідчить про деяку стабілізацію ситуації з забрудненнями і тенденції до поліпшення, хоча в цілому його рівень залишається досить високим. Ця ситуація пов'язана зі структурними деформаціями галузей української економіки, в яких протягом тривалого часу було віддано перевагу розвитку сировинної складової і добувної промисловості в найбільш екологічно небезпечних галузях. Ці фактори, а також відсутність необхідних інвестицій для вдосконалення технологій і впровадження екологічних заходів викликали незадовільні умови навколишнього середовища. Як результат, ризик виникнення надзвичайних ситуацій в Україні набагато вище, ніж в розвинених країнах, зокрема в країнах Європейського Союзу. У той же час екологічна ситуація області ускладнюється фактором забруднення значної території радіонуклідами внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС. В області триває робота по скороченню радіаційного забруднення, триває постійний моніторинг рівня радіації, впливу радіонуклідів на різні компоненти навколишнього середовища і здоров'я людини. В результаті досліджень державної екологічної політики на регіональному рівні сформовані пропозиції щодо її удосконалення шляхом екологізації промислового і сільськогосподарського виробництва, дотримання екологічних пріоритетів і відтворення екологічно повноцінних природних ресурсів.

Ключові слова: захист навколишнього природного середовища, природоохоронне законодавство, екологічної ситуація, екологічний стан, екологічні пріоритети, відтворення природних ресурсів, техногенне навантаження, екологічна стратегія, екологічні права громадян, екологічна свідомість, екологічний вплив.

В статье исследуется процесс реализации государственной экологической политики в Украине и анализируется современное ее состояние на региональном уровне. Рассмотрено нормативно-правовое обеспечение государственной экологической политики. Исследованы законодательные акты, в которых определены основные принципы экологической политики и экологической безопасности на общегосударственном и на местном уровне. Проведен анализ экологического законодательства Украины, который свидетельствует о том что несмотря на наличие в нем значительного количества индикаторов, оно в процессе реализации может оказаться недостаточно эффективным. Рассмотрены международные нормативно-правовые акты по охране окружающей среды. Проведен анализ показателей техногенной нагрузки на окружающую среду Черниговской области, который свидетельствует о некоторой стабилизации ситуации с загрязнениями и тенденции к улучшению, хотя в целом его уровень остается достаточно высоким. Эта ситуация связана со структурными деформациями отраслей украинской экономики, в которых в течение длительного времени было отдано предпочтение развитию сырьевой составляющей и добывающей промышленности в наиболее экологически опасных отраслях. Эти факторы, а также отсутствие необходимых инвестиций для совершенствования технологий и внедрения экологических мероприятий вызвали неудовлетворительные условия окружающей среды. Как результат, риск возникновения чрезвычайных ситуаций в Украине намного выше, чем в развитых странах, в частности в странах Европейского Союза. В то же время экологическая ситуация области осложняется фактором загрязнения значительной территории радионуклидами вследствие аварии на Чернобыльской АЭС. В области продолжается работа по сокращению радиационного загрязнения, продолжается постоянный мониторинг уровня радиации, воздействию радионуклидов на различные компоненты окружающей среды и здоровье человека. В результате исследований государственной экологической политики на региональном уровне сформированы предложения по ее усовершенствованию путем экологизации промышленного и сельскохозяйственного производства, соблюдение экологических приоритетов и воспроизведения экологически полноценных природных ресурсов.

***Ключевые слова:** защита окружающей среды, природоохранное законодательство, экологической ситуация, экологическое состояние, экологические приоритеты, воспроизводства природных ресурсов, техногенная нагрузка, экологическая стратегия, экологические права граждан, экологическое сознание, экологическое воздействие.*

Problem statement. In the conditions of the development of modern state-building, the role of the state in the formation of environmental policy is increasing, among the main tasks of which is the stabilization and improvement of the ecological state of the country. This is achieved through the implementation of the state environmental policy using an integrated approach to socio-economic development of Ukraine to ensure the transition to sustainable economic development and the introduction of an environmentally balanced system of nature management. Improvement of the integrated environmental management system is implemented, first of all, by including the ecological component in the programs of development of the sectors of the economy. The priority of the territorial approach to the implementation of the state environmental policy makes it possible to take into account the specifics of each region. In recent years, the implementation of state environmental policy at the regional level has become more and more relevant. Different regions of the country have their own special historical, natural, social and economic conditions for the functioning of territories with the whole complex of life processes and the specificity of the impact on the natural environment. The ecological situation in Ukraine, depending on the territorial affiliation, varies both by the severity of the problems and the possibilities of their practical solution.

In view of this, regional differentiation of management decisions and practical actions in the framework of specific mechanisms for the implementation of state environmental policy is required. The functioning of these mechanisms should be aimed at creating conditions for harmonious and balanced development of the environment, stabilization and improvement of the ecological situation. The policy of effective sustainable development of the region should become the mechanism of state environmental policy at the regional level.

Analysis of recent research and publications. Problems of state management of nature conservation activities were investigated by many Ukrainian scientists, among which one should highlight Y. Adamenko, A. Andrushevich, N. Andrushevich, O. Bondar, T. Grushkevich, S. Linnik, N. Malysh, M. Pylypchuk, K. Sitnik, A. Tolstoukhov, P. Fesyanyov, M. Khvesika, O. Shaptalo and others. Some aspects of formation of the structure of nature use, placing of productive forces and problems of environmental protection were studied by T. Bezvergnyuk, S. Doroguntsov, A. Kachinsky, A. Marshall, O. Stegnyy, N. Tereshchenko.

Allocation of the unsolved earlier parts of the overall problem. Despite the thorough research of state management of environmental activities, the issue of interdependence between the state of the environment and the health of the population, as well as between the state of the environment and the results of the functioning of the economic system and the system of public administration is not sufficiently studied. Therefore, the problems of improving the state policy in the field of environmental protection at the regional level are particularly relevant.

The objectives of the article. The purpose of this work is to analyze the mechanisms of implementation of the state ecological policy at the regional level, its features and to develop proposals for their improvement. The object of the research is the process of improving the mechanisms of implementation of the state ecological policy at the regional level. The subject of the study is theoretical and methodological aspects of the improvement of state ecological policy at the regional level at the present stage of state formation.

The main results of the study. In the historical process, the nature of the relationship between people affected their attitude to nature. This unity is realized in social activity, which combines natural-historical and cultural-creative processes, allows us to consider society and nature as a single process of development. The pace, quality, direction and development results of each component of the socio-natural system are due to their autonomous development and secret influences. Environmental conditions played an important role in the progressive evolution of the biosphere, became ecological factors accelerating the development of some forms and the delay and even elimination of other forms of life. Natural factors, of course, influenced not only directly (catastrophes) but also indirectly through complex biological mechanisms, the main of which is natural selection. However, the fact of the impact of the environmental environment on the formation and development of mankind is important to us.

Mankind has not yet learned how to manage the forces of nature intelligently and therefore faces a dilemma: either a secondary nature created by a human being will be as intelligently organized as possible and turn into a noosphere, or the planet will be collapsed by an ecological catastrophe. The problem of preserving the planet's biosphere has enormous political significance and globality. The diversity of environmental disasters constantly requires political responsibility for future generations. In other words, knowledge of environmental negative phenomena, created by uncontrolled human activities in the environmental sphere, directly penetrate into the sphere of politics.

Among many policy areas, the environmental policy of the state is becoming increasingly important. All policy areas are closely interconnected and interdependent and determined by the goal, which may be current or strategic. For humanity, the strategic goal is to ensure sustainable development, the main feature of which is the harmonious relationship between humanity and nature. The experience of countries that managed to prevent deterioration of the natural environment (Canada, Japan, Finland, etc.) shows that environmental policy should be based on the following principles: building practical measures for the most recent advances in science and technology; allocation of environmental resources to the necessary financial and material resources; rational combination of coercive, economic and moral levers in the management system of nature use; dynamic legal ecological support; high level of environmental education and population culture; active participation of the public.

At the United Nations Conference on Environment and Development (Earth Summit), Rio de Janeiro in 1992, the Agenda 21 was adopted. The program reflects world-wide agreement and political commitment on development and economic cooperation, adopted at the highest level. 179 countries (including Ukraine) have committed themselves to working together - in the spirit of a global partnership - to intensify their joint efforts to meet the needs of present and future generations fairly. This Program is an action program for the implementation of the foundations of sustainable development in the countries of the world. The document states that ensuring sustainable development

is, above all, the responsibility of national governments in accordance with the principle of common but differentiated responsibility and requires the development of national programs and policies [11].

The Program for the Further Implementation of Agenda 21, adopted by the UN General Assembly at the Nineteenth special session in 1997, states that achieving sustainable development requires the integration of its economic, environmental and social goals. Economic and social development and the protection of the environment are interdependent and complementary components of sustainable development. Economic growth is a prerequisite for the economic and social development of all countries. However, economic growth can contribute to sustainable development only if the full use of its benefits is ensured and therefore should take into account the principles of equality, justice, as well as social and environmental factors [9].

In 2013, the European Parliament and the Council adopted the general program of action of the Union for the Protection of the Environment until 2020 "Living well, within the limits of our planet". This paper proposes ways to address the problems of improving regulatory and legal documents on production and consumption. The article deals with the issues of improving the circular economy, improving the ecological characteristics of goods and services, and the supply of environmentally safe goods. This program offers incentives for consumers and producers, as well as rules of influence and tools of environmental impact [8].

In Ukraine, the Law "On the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine for the Period up to 2020" is in force, which provides the purpose and principles of the national environmental policy and sets strategic goals and objectives. The aim of the national environmental policy is to stabilize and improve the state of the environment of Ukraine by integrating environmental policy into the socio-economic development of Ukraine in order to guarantee an environmentally safe natural environment for life and health of the population, the introduction of an ecologically balanced natural resource system and the conservation of natural ecosystems.

The strategic objectives of the national environmental policy are: raising the level of social ecological consciousness; improvement of ecological situation and increase of ecological safety level; achievement of a safe environment for the health of a person; integration of environmental policy and improvement of the integrated environmental management system; termination of loss of biological and landscape diversity and formation of ecological network; provision of ecologically balanced nature management; improvement of regional environmental policy. The Law also proposes instruments for the implementation of the national environmental policy [3].

The Law of Ukraine "On Environmental Protection" specifies the task of legislation on environmental protection; environmental rights and obligations of citizens; powers of councils and authorities in the field of environmental protection; observation, forecasting, accounting and informing, standardization and regulation, control and supervision in the field of the environment; regulation of the use of natural resources, economic mechanism for ensuring environmental protection and measures to ensure environmental safety. The system of natural areas and objects subject to special protection, emergency ecological situations, resolution of disputes in the field of environmental protection, liability for violations of environmental protection legislation and international relations of Ukraine in the field of environmental protection are also considered [4].

In the context of growing interdependence, environmental security issues are geopolitical in nature, and the environmental situation in a particular country cannot be an internal matter - an important component of international relations and an occasion for a variety of international incidents. The governments of the developed countries and international organizations are trying to implement ecological policies that are oriented towards the practical application of the principles of sustainable development.

At the same time, it must be taken into account that the mentality of our people for a long time perceived ecology and environmental problems as something abstract and far-fetched. Even the

Chernobyl disaster did not change the concept of the citizen's views on environmental security, and government authorities perceived environmental measures not as a factor in the stabilization and development of the state, but only as an obstacle to economic and social development. Such an approach did not allow us to engage in a balanced policy on the use and reproduction of natural resources, to take measures to ensure environmental safety and protect the citizens' environmental rights.

In addition to the general problems, the peculiarity of the ecological state of Ukraine is that the local environmental situations is deepened by regional crises and poses a real threat of violations of life support mechanisms and complicates socio-economic development, restraining the improvement of the quality of life of the population and the state as a whole. In view of this, Ukraine needs gradual approximation of its policy to the standards of the European Union, which will be implemented taking into account national interests, conditions and opportunities, and most importantly, it will focus on new, promising ecological and economic mechanisms that are acted in the European Union within its framework sustainable development strategies and eco-social market economy models.

An analysis of world experience in implementing environmental policy has shown that emphasis on achieving environmental objectives has been made on the following administrative means of influence: stringency of standards and standards for product quality and the environment; use of ecological examination of production projects to control their placement; agreements concluded by the local authorities on pollution control; arbitration systems for environmental conflicts; environmental programs of all levels (local - level of enterprise, organization, local - level of administrative district, city, regional - level of the area, national - level of state, interstate - the level of several states) [10].

As a complex and multidimensional process, modern environmental policy is the result of the interaction of various social forces. The main factor here is the government, whose activities should be aimed at preserving the common interests of the Ukrainian people, which includes the right to a safe environment.

However, many issues can and must be resolved at the local level, as current Ukrainian legislation provides local and regional bodies of state executive power, as well as local self-government bodies, vital functions in the field of nature protection. Such a wide range of powers in the field of environmental policy is placed on the local authorities, because they can more than take into account the environmental interests of the population of the respective territory. Through the system of local councils the policy of environmental protection is performed, ensuring environmental safety and maintaining environmental balance. At the local level, the spiritual and ecological interests of the population, cultural and ecological traditions are most fully combined. That is why the local authorities as a management mechanism of interaction between society and nature are given priority.

According to the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", the ecological competence of the councils includes the solution of many issues, since it is the council that approves targeted environmental programs and issues related to their functioning and implementation, establishes ecological local taxes and fees, accumulates extra budgetary targets, including ecological, means, solve land issues, including land tax rates and fees for the use of natural resources, grant permits for the special use of natural resources of local importance, take a number of decisions on the organization of territories and objects of the nature reserve fund of local importance and other territories, which are subject to special protection, etc.[2]

For local authorities, the adoption and implementation of environmental policy means: commitment to continuous improvement of the environment and prevention of pollution; obligations under environmental protection legislation, regulations and international obligations for which the local authority is responsible; integration of the goals of sustainable development into the policies and activities of local authorities; raising awareness and education of the inhabitants; consultation with the

population and its involvement in the process of local planning; public partnership; evaluation, monitoring and reporting on progress towards sustainability.

The ecological strategy of Ukraine's development, at the level of modern requirements of the European community, should be put into practice in the realization of the essential filling of Ukrainian state policy with concrete steps towards the strategic orientations of world civilization. Actual issues are the establishment of constructive interaction between local self-government bodies and local state administrations in the field of implementation of environmental measures, close cooperation with representatives of the mass media to cover environmental problems, which will contribute to the formation of ecological consciousness, creation of an effective mechanism of interaction between public organizations, movements, parties and authorities in solving environmental safety problems, etc.

Statistical data published on the website of the Main Department of Statistics in the Chernihiv region indicate a high technogenic burden on the environment of the region. According to the department in 2017, 525 enterprises (485 in 2016), provided reports in the form of 2-TP (air) about emissions from stationary sources of pollution in the air, 175 enterprises of which are the organizations of agro-industrial complex. Such a report is provided by enterprises, institutions, organizations, citizens, entrepreneurs, having stationary sources of emissions of pollutants and taken on state accounting in the field of air pollution. The share of objects of the agro-industrial complex of the region, which are reported for emissions into the air, is 36%. Total amount of pollutants from stationary sources into the atmosphere in 2017 amounted to 33,910 thousand tons. Compared to 2016, the number of emissions decreased by 19%, which is 7,959 thousand tons.

In 2017, the emissions from the agro-industrial complex amounted to 11 047 thousand tons, which is 607 tons less than 2016. About 54% (39.406 thousand tons) of the total amount of pollutant emissions into the air falls on mobile sources of pollution (motor transport, rail and river transport, industrial equipment) [1].

The largest volumes of emissions of pollutants into the air are enterprises: electric power industry - 13,914 thousand tons, or 41% of total emissions by stationary sources in the region, agriculture and hunting - 11,047 thousand tons, or 33%, production of refined products - 2,070 thousand tons, or 6,1%, collection of cleaning and supply of water - 1,191 thousand tons, or 3,5%. In cities and districts where enterprises of these industries are located, the highest volumes of emissions into the air are observed, namely: Chernihiv (15,096 thousand tons, or 44,5% of total emissions by stationary sources in the region), Nizhyn town (1,115 thousand tons or 3.3%), Bahmach district (1,616 thousand tons or 4.8%), Warvinsky district (2,595 thousand tons, or 7.7%), Nosiv district (1,107 thousand tons, or 3.3%), Koryukivsky district (1.265 thousand tons, or 3.7%). The atmosphere of the city of Chernihiv undergoes the greatest anthropogenic load - 194 t / km², 32,29 kg per capita.

According to the results of the research, the overall level of air pollution in the Chernihiv by the index of air pollution (IAP) was assessed as low. Annual average concentrations of impurities that were determined did not exceed the average daily allowable concentration, except for nitrogen dioxide (substances of the 3rd hazard class), whose concentration during the year was 1.8 - 2.3 MPCs (maximum permissible concentration). Annual average concentrations of other impurities were: sulfur dioxide - 0.6 MPCs, suspended matter - 0.2 MPCs. Maximum single concentrations were reached: nitrogen dioxide 0.9 MPC, suspended matter and sulfur dioxide - 0.2 MPC. Sepered in a year and the maximum average monthly concentrations of heavy metals were significantly lower than the corresponding MPCs.

The Chernobyl catastrophe, the world's largest technogenic nuclear disaster, has caused enormous damage to the population and economy of Ukraine, leading to irradiation of 4 million people and the environment by sources of ionizing radiation. This accident has transformed the Polissia's unique territory into a zone of ecological disaster. The basic principle of the Chernobyl recovery program is the implementation of the provisions of the "Concept of living the population on territories

of Ukraine with elevated levels of radioactive contamination as a result of the Chernobyl disaster" [7] and the requirements of the laws of Ukraine "On the legal regime of the territory that was affected by the Chernobyl disaster" [5] and "On the status and social protection of citizens who suffered as a result of the Chernobyl disaster" [6].

Implementation of a set of measures aimed at comprehensive protection of the population, creation of safe living conditions in radioactive contaminated territories are the main tasks of the state policy of minimizing the consequences of the Chernobyl catastrophe. The basis for planning these measures is an objective assessment of the radioecological conditions of residence and the development of relevant regulatory acts.

Today, the radiation situation has significantly improved, namely: as a result of natural processes (physical decay of radionuclides, their fixation and redistribution in various components of the environment, etc.), the implementation of a set of countermeasures aimed at reducing radiation doses and creating radiation-safe conditions residence of citizens in contaminated territories. Positive effect was the biological removal of radionuclides with biomass of plants, which was alienated from this territory. In the Chernihiv region, work is ongoing to reduce radiation pollution. There is ongoing monitoring of the level of radiation, the influence of radionuclides on various components of the environment and human health. A generalization and a comprehensive analysis of this information will make it possible to assess the need for the development of norms limiting the radiation impact on biota and to form the principles on which they should be based.

Almost 1735 thousand hectares of agricultural land, which require ecological sanitation and a complex of anti-radiation measures, have been exposed to radioactive contamination on the territory of the Chernihiv region. The radiation background has decreased by hundreds of times compared to 1986. The processes of self-purification of the environment led to a decrease in the content of radionuclides in the objects of the environment, in agricultural products. And this, in turn, led to a decrease in the doses of external and internal radiation of the population.

In the 30 years after the accident, the territory of Ukraine affected by radioactive contamination has decreased significantly. The total activity of thrown substances has decreased by more than 200 times, and the remaining radioactivity remaining on the earth's surface outside the Chornobyl NPP industrial site more than 85% is represented by cesium-137, almost 10% is strontium-90, the rest - on the account of transuranium elements, the lion's share of which belongs to plutonium-241. The spatial distribution of strontium-90s and plutonium isotopes on the territory of Ukraine is significantly different from the distribution of cesium-137, since more than 60% of the Chernobyl reactor sunken-volatile elements (isotopes of transuranium elements), as well as strontium-90, remain in the exclusion zone.

The largest pollutant of the environment in the transport industry is road transport and infrastructure of the motor transport complex: harmful emissions to the atmosphere from cars in volumes more than an order of magnitude exceed the corresponding aggregate indicator from all other modes of transport. More than 50% of the total amount of pollutant emissions into the air falls on mobile sources of pollution.

The analysis of the main indicators of the technogenic load on the environment indicates the deterioration of the environment as a vital environment for human existence and an integral part of the national security of the country. This situation is connected, first of all, with the structural deformations of the branches of the Ukrainian economy, in which, over a long time, the development of raw materials and extractive industries, the most environmentally hazardous industries was given preference. Therefore, these factors, as well as the lack of necessary investments to upgrade technologies and implement environmental measures poor environmental conditions have been caused. As a result, the risk of emergencies in Ukraine is much higher than in developed countries, in particular in the countries of the European Union.

The new state environmental policy of Ukraine is defined by the Law of Ukraine "On the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy for the Period until 2020" and the National Action Plan for Combating Land degradation and Desertification. The essence of this reform is to integrate environmental policy into socio-economic development policies at the national, regional, regional and local levels. The aim of the regional environmental policy is to stabilize and improve the state of the environment in the region by integrating environmental policy into the socio-economic development of the region in order to guarantee an environmentally safe natural environment for the life and health of the population, the introduction of an ecologically balanced natural resource system and the conservation of natural ecosystems.

Policy aimed at ensuring rational use, protection and reproduction of natural resources is implemented on the territory of the Chernihiv region. The decision of the twentieth session of the sixth convocation of the Chernihiv Oblast Council approved the Program of the Environmental Protection of Chernihiv Oblast for 2014-2020, the purpose and tasks of which are successfully implement.

The Environmental Protection Program of the Chernihiv region serves as a practical tool for implementing the strategic objectives in the field of environmental safety. Under conditions of objectively functioning social and economic constraints, the Program's formation is related to the need to select priority tasks by 2020 based on a system of criteria based on a comprehensive assessment of the real situation. The Program defines the areas of financing for the following sections: protection and rational use of water resources; protection and use of land; protection and rational use of natural resources, conservation of natural reserve fund; rational use, storage and utilization of waste products and household waste; organization of ecological monitoring system of the environment; science, information and education.

Sources of financing of environmental protection measures included in the Program are the State, regional and local environmental funds and other sources of financing. In 2017, in accordance with the Program, the measures were carried out at the expense of the state and regional funds of the environmental protection. In the process of implementing the Program, measures can be adjusted depending on changes in the environmental situation and the economic situation. The list of construction, reconstruction and specific environmental measures is determined by the list of expenditures of the regional fund, which is annually approved in accordance with the established procedure in accordance with the Regulation on the regional fund.

Conclusions and suggestions. Today the issue of environmental protection in Ukraine is one of the most important, as the rapid development of industry; the imperfection and obsolete nature of environmental equipment have led to a significant human-induced burden on the environment. An analysis of environmental legislation shows that, despite the presence of a significant number of indicators in it, it may not be effective in the implementation process as it is necessary to amend a number of existing laws, taking into account both recent changes in the environmental situation in the country and the need bringing Ukrainian legislation in line with international standards. Adoption of the Law of Ukraine "On the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine for the Period up to 2020" introduced its adjustments to environmental legislation, but it is necessary to improve it by introducing a number of amendments and additions. An important aspect of environmental policy is the harmonization of Ukrainian legislation with developed country standards and international legal acts in order to achieve an effective and qualitative transition to the principles of sustainable development.

Further improvement of the ecological situation is possible only through ecologization of industrial and agricultural production and ecologization of thinking of the whole population. Only in this way will the environmental crisis be overcome. To this end, a number of measures need to be taken, among which the main ones are: compliance with environmental priorities in national, sectoral programs and action plans of state, regional and local importance; implementation of the principle of

payment for natural resources, especially water; introduction of a strict principle of payment for pollution discharges, as well as for any waste; raising the level of national importance of ensuring the ecological purity of drinking water and food; Resolving at the legislative level the problems of comprehensive environmental education, environmental information.

References

1. Golovne upravlinnya statistiki u chernigivskiy oblastI. NavkolishnE seredovische Rezhim dostupu: <http://chernigivstat.gov.ua/statdani/Navk/index.php>
2. Zakon UkraYini «Pro mIstseve samovryaduvannya v UkraYinI» # 280/97-VR RedaktsIya vId 11.10.2018 Rezhim dostupu <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr>
3. Zakon UkraYini «Pro OsnovnI zasady (strategIyu) derzhavnoYi ekologIchnoYi polItiki UkraYini na perIod do 2020 roku» # 2818-VI vId 21.12.2010 (VIdomostI VerhovnoYi Radi UkraYini (VVR), 2011, # 26, st. 218)
4. Zakon UkraYini «Pro ohoronu navkolishnogo prirodnogo seredovischa» # 1264-XII, vId 12.10.2018 (VIdomostI VerhovnoYi Radi UkraYini (VVR), 1991, # 41, st.546)
5. Zakon UkraYini «Pro pravoviy rezhim teritorIYi, scho zaznala radIoaktivnogo zabrudnennya vnaslIdok ChornobilskoYi katastrofi» # 791a-XII vId 04.08.2016 (VIdomostI VerhovnoYi Radi URSR (VVR), 1991, N 16, st.198). Rezhim dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791a-12>
6. Zakon UkraYini «Pro status I sotsIalnih zahist gromadyan, yakI postrazhdali vnaslIdok ChornobilskoYi katastrofi» # 796-XII vId 17.07.2018 (VIdomostI VerhovnoYi Radi URSR (VVR), 1991, # 16, st.200). Rezhim dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-12>
7. Postanova VerhovnoYi radi UkraYinskoYi RSR. «Pro KontseptsIyu prozhivannya naselennya na teritorIyah UkraYinskoYi RSR z pIdvischenimi rIvnyami radIoaktivnogo zabrudnennya vnaslIdok ChornobilskoYi katastrofi» # 791-XII vId 27.02.1991. Rezhim dostupu <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791-12>
8. Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the limits of our planet’ Text with EEA relevance. Published: 2013-11-20. Access mode: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b8e613ef-76de-11e3-b889-01aa75ed71a1>
9. Resolution adopted by the General Assembly. Implementation of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the outcomes of the World Summit on Sustainable Development. Access mode: <http://www.un-documents.net/uncsd-docs.pdf>
10. Tietenberg, Thomas H., Lewis, Lynne. Environmental economics and policy. 6th ed., International ed. Boston, MA. ; Harlow : Pearson Education, 2009. 536 p.
11. United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janerio, Brazil, 3 to 14 June 1992 AGENDA 21. Access mode: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

References (in language original)

1. Головне управління статистики у чернігівській області. Навколишнє середовище Режим доступу: <http://chernigivstat.gov.ua/statdani/Navk/index.php>
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР Редакція від 11.10.2018 Режим доступу <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
3. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» № 2818-VI від 21.12.2010 (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 26, ст. 218)

4. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» № 1264-ХІІ, від 12.10.2018 (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, № 41, ст.546)
5. Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» № 791а-ХІІ від 04.08.2016 (Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991, N 16, ст.198). Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791%D0%B0-12>
6. Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» № 796-ХІІ від 17.07.2018 (Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991, № 16, ст.200). Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-12>
7. Постанова Верховної ради Української РСР. «Про Концепцію проживання населення на територіях Української РСР з підвищеними рівнями радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» № 791-ХІІ від 27.02.1991. Режим доступу <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791-12>
8. Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the limits of our planet’ Text with EEA relevance. Published: 2013-11-20. Access mode: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b8e613ef-76de-11e3-b889-01aa75ed71a1>
9. Resolution adopted by the General Assembly. Implementation of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the outcomes of the World Summit on Sustainable Development. Access mode: <http://www.un-documents.net/uncsd-docs.pdf>
10. Tietenberg, Thomas H., Lewis, Lynne. Environmental economics and policy. 6th ed., International ed. Boston, MA. ; Harlow : Pearson Education, 2009. 536 p.
11. United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992 AGENDA 21. Access mode: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

Ditkovska Maryna, PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management and Public Service, Chernihiv National University of Technology (95 Shevchenko Str., 14027 Chernihiv, Ukraine).

Дітковська Марина Юрївна – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту та державної служби, Чернігівський національний технологічний університет (вул. Шевченка, 95, м. Чернігів, 14027, Україна).

Дитковская Марина Юрьевна - кандидат наук по государственному управлению, доцент, доцент кафедры менеджмента и государственной службы, Черниговский национальный технологический университет (ул. Шевченко, 95, г. Чернигов, 14027, Украина).

E-mail: oidm3@ukr.net

ORCID: [0000-0001-9286-5121](https://orcid.org/0000-0001-9286-5121)

Researcher ID: I-4040-2016

УДК 351:005.7:338.646.7

Liliia Olifirenko, Doctor of Public Administration
Chernihiv National Technological University, Chernigov, Ukraine
Olga Loseva, student of master's degree program

Chernihiv National Technological University, Chernigov, Ukraine
**QUALITY MANAGEMENT OF SERVICES AS DEVELOPMENT LEVEL INDICATOR
ON THE BEAUTY INDUSTRY ENTERPRISES IN UKRAINE**

Л. Д. Оліфіренко, д-р. наук з держ. упр.

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

О. А. Лосева, студент магістерської освітньої програми

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

**МЕНЕДЖМЕНТ ЯКОСТІ ПОСЛУГ ЯК ІНДИКАТОР РІВНЯ РОЗВИТКУ
ПІДПРИЄМСТВ ІНДУСТРІЇ КРАСИ В УКРАЇНІ**

Л. Д. Оліфіренко, д-р. наук по гос. упр.

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

О. А. Лосева, студент магистерской образовательной программы

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

**МЕНЕДЖМЕНТ КАЧЕСТВА УСЛУГ КАК ИНДИКАТОР УРОВНЯ РАЗВИТИЕ
ПРЕДПРИЯТИЙ ИНДУСТРИИ КРАСОТЫ В УКРАИНЕ**

In the article the main tendencies of the market of beauty industry services in the world and in Ukraine were analyzed, which allowed to assess the general factors of marketing, supply and demand of services, as well as determine positive and negative factors, influence the work of beauty industry enterprises. Quality – a set of properties and characteristics of products or services that give them the ability to satisfy conditional or perceived needs. Services are a promising and dynamically developing sector of the economy. At a certain stage of the economic development of the beauty industry market, certain services intensively spread and become traditional, others just appear or disappear. The main motivation for buying a service is to obtain a positive effect or pleasure (positive emotions) from consumption. Hence the need to understand the concept of “quality of services” in the field of the beauty industry. The quality of services can determine the degree of compliance with the stipulated requirements and standards, the position of conformity of services provided by their cost or a set of pleasures and expectations of the consumer. The beauty market is entering a dynamic period of prosperity, market competition is fiercest, and the cosmetics industry knows how to promote the product to a new level. It has been established that the decisive tendency is the intensive development of enterprises in the beauty industry due to the growing demand for all types of beauty services. The priority directions for improving the activity of beauty enterprises have been substantiated, the main of which are quality management services; personnel management; controlling compliance with standards and certification requirements for the quality of services provided. Reviewed the procedure for compliance. The analysis of the institutional framework for obtaining permits for the activities of beauty enterprises. It was concluded that the features of the assessment of quality management services are in compliance with the quality of production / service and quality of service requirements of standards, as well as personnel management on the socio-psychological and economic aspects of the formation of service quality.

Keywords: quality management, personnel management, quality criteria, beauty industry, service sector, controlling the quality of services, certification of service quality, entrepreneurship.

JEL Classification: D 03; D 18; L 11; L 15; L 84; M 31; M 54.

У статті досліджувались основні тенденції ринку послуг індустрії краси у світі та в Україні, які дозволили оцінити загальні чинники маркетингу, попиту та пропозицій послуг, а також визначити позитивні та негативні фактори, що впливають на роботу підприємств індустрії краси. Якість – сукупність властивостей і характеристик продукції або послуг, які надають їм здатність задовольняти обумовлені або передбачувані потреби. Послуги – перспективна і динамічна галузь економіки. На певному етапі економічного розвитку ринку індустрії краси певні послуги інтенсивно поширюються і стають традиційними, інші – тільки з'являються чи зникають. Основною мотивацією покупки послуги є отримання позитивного ефекту або задоволення (позитивних емоцій) від споживання. Звідси виникає потреба у розумінні поняття «якість послуг» у сфері індустрії краси. Якість послуг може визначати ступінь дотримання передбачених вимог і стандартів, позицію відповідності послуг, що надаються їх вартості або сукупність задовольнень та очікувань споживача. Ринок краси вступає в динамічний період процвітання, ринкова конкуренція надзвичайно жорстка, а індустрія косметики знає, як просувати товар на новий рівень. Встановлено, що визначальною тенденцією зберігається інтенсивний розвиток підприємств індустрії краси завдяки зростаючому попиту на всі види послуг краси. Обґрунтовано пріоритетні напрями

удосконалення діяльності б'юти-підприємств, основними серед яких є менеджмент якості послуг; менеджмент персоналу; контролінг за дотриманням стандартів та сертифікаційних вимог до якості надання послуг. Розглянуто порядок дотримання норм. Проведено аналіз інституціональних засад щодо отримання дозвільних документів на діяльність б'юти-підприємства. Зроблений висновок, що особливості оцінювання менеджменту якості послуг полягають у відповідності якості виробництва/надання послуги та якості обслуговування вимогам стандартів, а також менеджменті персоналу щодо соціально-психологічного та економічного аспектах формування якості послуги.

Ключові слова: менеджмент якості, менеджмент персоналу, критерії якості, індустрія краси, сфера послуг, контролінг якості послуг, сертифікація якості послуг, підприємництво.

В статье исследовались основные тенденции рынка услуг индустрии красоты в мире и в Украине, которые позволили оценить общие факторы маркетинга, спроса и предложения услуг, а также определить положительные и отрицательные факторы, влияющие на работу предприятий индустрии красоты. Качество – совокупность свойств и характеристик продукции или услуги, которые придают им способность удовлетворять обусловленные или предполагаемые потребности. Услуги – перспективная и динамично развивающаяся отрасль экономики. На определенном этапе экономического развития рынка индустрии красоты определенные услуги интенсивно распространяются и становятся традиционными, другие – только появляются или исчезают. Основной мотивацией покупки услуги является получение положительного эффекта или удовольствия (положительных эмоций) от потребления. Отсюда возникает потребность в понимании понятия «качество услуг» в сфере индустрии красоты. Качество услуг может определять степень соблюдения предусмотренных требований и стандартов, позицию соответствия услуг, предоставляемых их стоимости или совокупность удовольствий и ожиданий потребителя. Рынок красоты вступает в динамичный период процветания, рыночная конкуренция жесточайшая, а индустрия косметики знает, как продвигать товар на новый уровень. Установлено, что определяющей тенденцией сохраняется интенсивное развитие предприятий индустрии красоты благодаря растущему спросу на все виды услуг красоты. Обоснованы приоритетные направления совершенствования деятельности бьюти-предприятий, основными из которых являются менеджмент качества услуг; менеджмент персонала; контролинг за соблюдением стандартов и сертификационных требований к качеству оказания услуг. Рассмотрен порядок соблюдения норм. Проведен анализ институциональных основ по получению разрешительных документов на деятельность бьюти-предприятия. Сделан вывод, что особенности оценки менеджмента качества услуги заключаются в соответствии качества производства / предоставления услуги и качества обслуживания требованиям стандартов, а также менеджменте персонала по социально-психологического и экономического аспектах формирования качества услуги.

Ключевые слова: менеджмент качества, менеджмент персонала, критерии качества, индустрия красоты, сфера услуг, контролинг качества услуг, сертификация качества услуг, предпринимательство.

Target setting. Scientific and technological progress substantially changes the industry of the beauty industry, introducing scientific achievements and innovations at a rapid pace. Rational organization and competence in the development of professional products and services in the field of beauty industry open up new opportunities for the development of business-enterprises, which becomes the main guarantee of their effective activity in the market of services both on a global scale and in Ukraine.

Under such conditions, the problem of controlling the quality of service provision and professional-skilled care in the field of beauty becomes relevant. From the results of such services, the client's health depends first and foremost. Currently, in cosmetic medical centers, beauty salons, hairdressers are witnessing conflicting situations between the client and the subject of providing services in respect of the rights of the client. Given that the personnel of the beauty company (beauty salon) must have professional competence in a particular field of consumer rights, in the first place, not to violate them, and thus avoid possible conflicts that are the decisive ensuring quality management of services and a highly competitive status of the enterprise.

Any component of the quality management services competence of the beauty industry is connected with a complex of problems, the solution of which is impossible without the analysis of the achieved and evaluation of the prospects for the development of this area. A prerequisite for solving these problems is to improve the institutional regulation of the provision of services by the enterprises of the beauty industry in Ukraine, the peculiarities and extremely high rates of development of the market segments which actualize the need to find effective methods for improving the quality management of service provision.

Actual scientific research and issues analysis. The issues of improving the quality management of services, personnel management and state regulation of services of the beauty industry are devoted to the scientific work of leading scientists, among them are Aleshkin S.L.,

Vasiliev N.V., Barkanov V.I., Kuzmich O.G., Morgulets O. B., Kushchenko J.K., Yanovitskaya G.B., Tkachenko N.O.

Uninvestigated parts of general issue defining. Despite the presence of a certain attention to the development of the services market, the peculiarities of the institutional component of the quality management of services and the mechanism for formalizing relations in providing beauty services remain poorly researched.

Purpose of the article. The main goal of the article is to improve the quality management services of the beauty industry through the formalization of relations and the definition of criteria for assessing the quality and safety of services in beauty.

Statement of the main material. One of the main trends in the development of national economies is that the service sector occupies a dominant position [1]. The service sector has a powerful influence on the level and quality of society's life. The structure of the services market is undergoing significant changes, the role of service industries is constantly increasing, employment in service companies is becoming increasingly prestigious, which confirms the need to meet the requirements of the world and European standards as a basic condition for achieving high competitiveness and integration in this area [2]. Any services related to the beauty industry are part of the home business.

This means that a service of this type always has a mass character [3]. The beauty industry is one of the segments of the economy, which has prospects for rapid growth in Ukraine. According to data provided by the analytical company Pro-consulting, the most disadvantageous year for the beauty industry was 2014. The fall in the volume of services amounted to 25% – to UAH 298,8 million. According to experts of the company, in 2015 there was a significant increase in the market of services for businesses – 3,4%, which allowed beauty salons to grow rapidly. In 2016, the beauty salon market grew by 2% – to UAH 325 million [4].

The domestic market for goods of beauty and care products in 2015 grew by 24,6% compared with 2014 and amounted to 30,2 billion UAH. This data was demonstrated by the research company Euromonitor International [5]. According to the results of the 2015 study, all beauty products in the cosmetics market grew in monetary terms. The leaders in terms of growth are "decorative cosmetics" – 28,9%, and "skin care" – 28,5%.

According to Euromonitor International research, the share of premium products is gradually increasing on the world cosmetics market – 27%. The most popular category of "skin care" is the means for cleaning and moisturizing, and in the category "decorative cosmetics" is the most common product for makeup. In the cosmetic market of Ukraine, the largest share – 31,8%, occupies the category of "personal hygiene products". In the world market, this category also ranks first. In the beauty market in Ukraine, "hair care" is 19,6%, the category of skin care – 18,4% (in the world market – 25,9%), decorative cosmetics – 13,6%, and perfumery – 11,6%. Ukrainians prefer mass-market products, which shows an increase in the proportion from 91,3 to 91,6% [5].

Buyers from all over the world pay much attention to the environmental quality of beauty products and are willing to spend a lot of money. In 2017, Grand View Research announced that by 2020, the global market for organic cosmetics reaches \$ 15,98 billion. USA, as the demand for organic products stimulates consumers to look for natural and organic labels. The conducted market analysis showed that, given the growth of organic beauty, the world market by 2024 should reach about 22 billion dollars USA. These figures indicate an approximate growth of 8-10% per year. According to international experts, the current indicators of the market of natural and organic beauty is 11057,1 million dollars. The United States in 2016, which confirms the analysts' expectations of doubling the value of the market over the next eight years. The growth of the global market for natural and organic products is due to factors such as expansion of distribution channels, increase in the number of customers in the Internet commerce, and the change of modern retail

chains to provide products in the traditional retail chain. Also, the development of innovative products, advertising and increased consumer spending on premium offers are key factors contributing to the overall growth of the global market for natural and organic products.

Skincare Company supports the best billing on the world organic beauty market and is expected to receive the most attractive segment with a share of about 31% by 2024. This means that natural and organic materials account for about one-third of the world market of organic beauty. The growth of the product segment in the world market for natural and organic products is primarily due to increased demand for clean label products, combined with an increase in the number of consumers conscious of the health of consumers around the world. Thanks to the growing popularity and consumer benefits of an online retail channel for the purchase of cosmetics and beauty products, the global market will record a significant increase over the projection period.

The global market for natural and organic beauty is further segmented on the basis of the distribution channel, such as hypermarkets/supermarkets, specialized retailers, pharmacies, retail sales and direct sales. The hypermarket/supermarket segment is the main channel for the sale of natural and organic products for personal hygiene, and the global market share is expected to be 28,4% in 2016. Online stores offer another popular sales channel, estimated by this segment by the end of 2016 will be estimated at \$ 1799,3 million the USA. Online stores allow companies to improve product distribution, expand their consumer base. According to a regional segmentation analysis, North America is the main market and it is expected that by the end of 2016, the share in the general market will be around 34%. Europe and the Asia-Pacific region are another major markets for natural and organic products, while Japan, China and India are other major markets. Analysts support a positive long-term forecast for the global market for natural and organic products, predicting that by 2024 world income will exceed \$ 21766,9 million. The USA, during this period, the annual growth will be 8,8%. It is expected that the world cosmetics market by 2022 will increase by 429,8 billion dollars. The US forecast for the period 2016-2022 will be 4,6%. The most important factors affecting the global cosmetics market and the excellent trends in the segmentation of this market are presented in (Fig. 1).

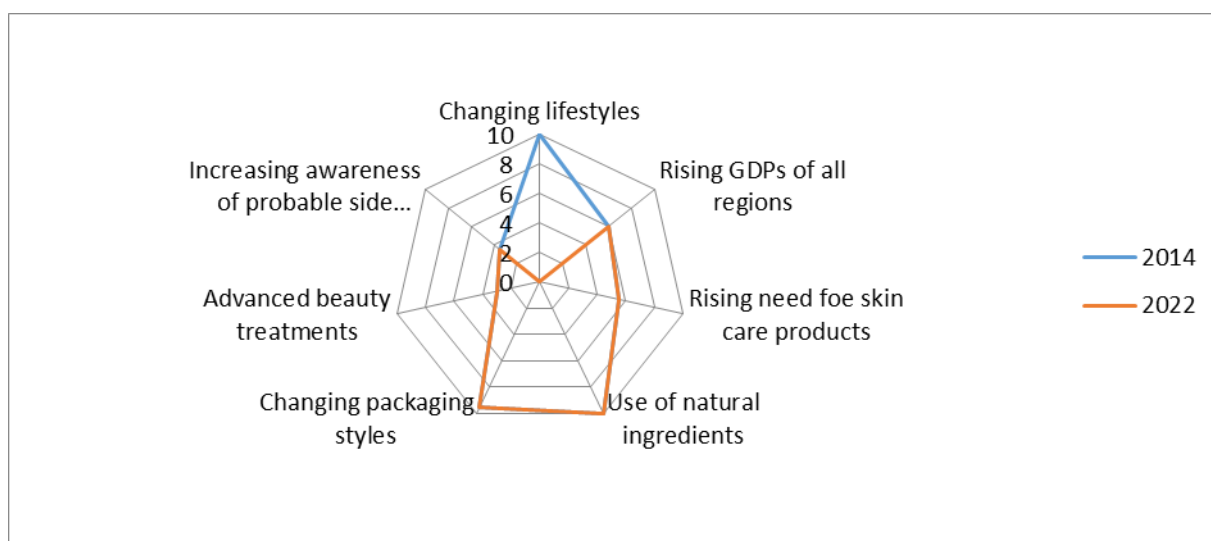


Fig. 1. Factor analysis and differences in trends in the development of the beauty industry in the USA (as of 2017)

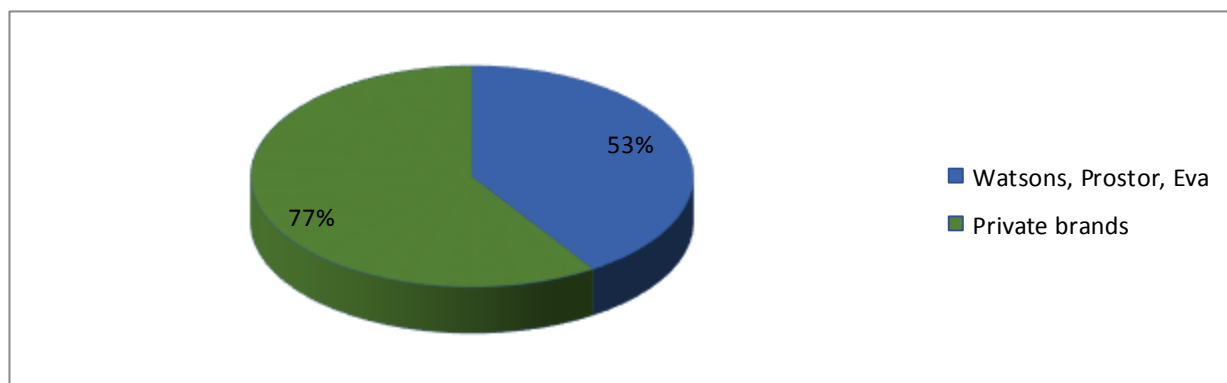
Source: compiled according to analytical data from marketing research company Allied Market Research

Improving the modern way of life significantly affects the beauty market. Consumers have become more aware of the use of cosmetics in their everyday lives, trying to emphasize their style,

personality differences, etc. This growing demand for cosmetic products, in turn, has led to an increase in the cosmetics market around the world.

During the 2007-2009 recession, there was a general global GDP growth and world economies. At present, GDP growth has a positive impact on the global beauty market. Constant GDP growth improves the economies of the countries and increases the opportunities for financing innovative developments in the beauty and health industry. Increasing the level of people's income, awareness raising and aggressive advertising stimulate purchasing power, especially luxury goods, which in turn, positively affects the growth of individual segments markets [6].

According to the project "Cosmetics in Ukraine 2017", which was organized by the Association "Perfumery and Cosmetics of Ukraine", data on distribution of the share of trademarks in the Ukrainian market were presented. Distribution of trademarks Watsons, Prostor, Eva and private brands are presented in (Fig. 2) [7].



*Fig. 2. Distribution of brands in Ukraine in 2017,%
(on an example of research of the Association "Perfumery and Cosmetics of Ukraine")
Source: compiled according to the analytical data of the Association "Perfumery and Cosmetics of Ukraine"*

Modern beauty salons are offering a wide range of procedures in Ukraine, were the first to open large foreign manufacturers of professional cosmetics, such as Yves Rocher and Wella. Later, Ukrainian companies began to open their own salons. At the moment, these institutions offer a wide range of services from image to complex medical, such as, for example, correction of body defects, rejuvenation, anti-cellulite programs, and more. The share of beauty salons in the market of beauty industry was slightly less than a third.

Experts estimate that market growth is 25-30% annually. In the largest cities of Ukraine, the situation in the beauty market has a high competition in the struggle for customers. Consequently, companies that have proven themselves through high-quality service and highly skilled management [8] are now competitive.

By 2020, it is expected that in the next five years the growth rate will increase by an average of 3,2% – to \$ 58,7 billion. The reason for the forecast is due to an increase in per capita income and a decrease in the level of unemployment for a five-year period. Higher incomes will also force salon clients to spend more on relatively more expensive services. It is expected that receiving extra profits that can stimulate the emergence of new enterprises in this sector of the national economy: if the profit in 2011 grew by 2,2%, then in 2016 – by 6,7%. Continued profit growth is projected mainly due to increased sales of more expensive products with higher profitability.

Improving the market situation generates an increase in the number of industry operators by an average of 5,5% per year, reaching 1,3 million in 2020, in monetary terms. Such an increase will stimulate employment growth in this sector of the economy. Improving the labour market will continue to contribute to increasing the number of students in cosmetology colleges. This long-

standing trend coupled with an increase in the number of new employees has already led to an increase in employment in beauty salons by an average of 3,8% per year and amounted to UAH 1,7 million [9].

As the world's business shows, the success of beauty salons depends on customer satisfaction, which first of all pays attention to the quality of service and the qualifications of specialists. Most administrators and owners of beauty companies neglect the assertion that the customer is always right [10]. In order to ensure its own health, the consumer must pay attention to the presence of valid documents confirming the legality of the activity of the beauty-institution located in the corner of the consumer. In accordance with the Laws of Ukraine "On Consumer Rights Protection" [11] and "On ensuring the sanitary and epidemiological well-being of the population" [12], a certificate of registration, information on personnel, a permit from the sanitary and epidemiological service, a list of types of services and their price.

Every salon employee is obliged to remember that the beauty salon belongs to the service companies. The main task of all personnel is to provide quality services and guarantee high-quality service [13]. According to the order of State Committee for Technical Regulation and Consumer Policy of Ukraine dated 11.10.2010 № 457 the classifier of types of economic activity DK 009: 2010 was adopted, according to which an individual in the state registration of an individual – an entrepreneur selects the type of activity that is going to carry out economic activity. Together with DK 009: 2010: group NACE 96.0 "Provision of other individual services" includes the class NACE 96.02 "Providing services for hairdressing and beauty salons".

All beauty salon staff is required to take care of the health of the clients. All procedures must be carried out in clean rooms with sterile tools and professional cosmetic equipment in accordance with SanPiN 2.1.2.1199-03 – function: observance of norms prevents the occurrence and spread of diseases among staff and visitors of hairdressing salons. In addition, the document describes the key sanitary and epidemiological requirements for the placement, arrangement, planning, sanitary and technical condition, maintenance of beauty salons, regardless of their class, as well as working conditions and compliance with personal hygiene rules by personnel.

Before commencement of economic activity, it is necessary to obtain permits from the SES, the fire authority, the permission to place the household maintenance service of the respective district state administration. To obtain a permit from the sanitary and epidemiological service for the opening of a hairdressing salon or beauty salon, it is necessary to submit an application of the established form, to which add the following documents: an explanatory note on the planned activities, a conclusion of the SES regarding the project premises, a list of employees with marks on the results of medical examination, a document that confirms the legality of the use of the premises (contract of sale, lease agreement, etc.), a certificate of state registration of an individual entrepreneur, a passport of the ventilation system, a protocol for measuring noise, a protocol for measuring illumination and microclimate, a contract for the removal of garbage, a contract with the service "Professional disinfection", the protocol for water research, the hygienic conclusion of the state sanitary and epidemiological expertise Ministry of Health of Ukraine on construction and finishing materials, the right to sell products (if trading activity is planned). The procedure for obtaining a permit from a rayon state administration for the placement of a consumer service object is regulated by the Law of Ukraine "On the Permit System in the Field of Economic Activity", the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Some Issues of Acquiring the Right to Perform Certain Actions Concerning the Economic Activity or Types of Economic Activity on a Declarative Principle" from 07.12.2015, number 922. During the examination of beauty salons, the staff of the sanitary and epidemiological service pay attention to the state of inventory and engineering the availability of specialized furniture with disinfectant coatings, as well as the disinfection of working tools. Various inspections by supervisors and supervisors are an integral part of any business, and

the beauty industry is not an exception [14]. Organizations that carry out controlling activities in the field of services for businesses are presented in (Table).

Table

Standardization of beauty services

Organization Name	Function	Notes
Sanitary and epidemiological station (SES)	The search of necessary premises	Art. 15 of the Law "On ensuring the sanitary and epidemiological well-being of the population" states that the SES provides for design, design and technical documentation for construction, rehabilitation, commissioning of new and reconstructed production objects, social-cultural and other purposes
Inspection body for fire	Examination of the fire-fighting state of the enterprise	According to d. 4 of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 14, 2001 №. 150, the grounds for issuing a permit are the conclusion, which is made on the basis of the results of the assessment (examination) of the fire status of the enterprise, facility or premises, carried out by the state fire supervision authority or another legal physical person) who has a license for such an assessment (examination)
State Administration	The issue of permission to place a consumer service object	To the relevant state administration, the application to which are attached the following documents: a copy of the certificate of state registration of an individual – entrepreneur; a document confirming the payment of a fee for the issuance of a permit document; a document confirming the right to use the premises; permit of the sanitary and epidemiological service; permission of the State Fire Surveillance Authority; a contract for the removal of garbage
Employment Center	The conclusion of labour contracts with employees	In accordance with the order of the Ministry of Labor and Social Policy of Ukraine of 08.06.2001 № 260 approved the form of the agreement between the employee and the company. These contracts must be made in writing and registered with the State Employment Center

Source: compiled by authors on the basis of [9; 10].

It is also important to emphasize the feasibility of introducing standards that would solve many issues regarding business organization and controlling compliance with consumer rights.

As a result, we will receive: improving customer safety, ensuring the competitiveness of services, rational use of materials, institutional regulation of relations and conflict prevention between the parties to the business. As a proposal, we can propose the creation of a public system of voluntary certification of the quality of the enterprise of the beauty industry. Beauty salons and hairdressers have the opportunity to voluntarily pass certification to improve the quality of service and evaluate the professionalism of the staff, which allows them to position their own business at the international standards level and gain competitive advantages in the market of certain services [15-17].

In the process of improving the activities of the enterprises of the beauty industry, special attention should be paid to the professionalization of the personnel. The domestic market situation is such that beauty salon and hairdressers are poorly motivated in terms of training and advanced training. As practice shows, in the United States, there are mandatory training standards in the field of beauty. For example, in Arizona, you need to take 1,500 hours of training to get a hairdresser's license. In the state of Michigan, the master of nyl-design – 400 hours of training, allows you to create a single control system and establish criteria for assessing the quality of service delivery,

which integrating, enable companies to gain some benefits and achieve competitiveness in individual segments of the beauty industry market.

Hence, quality management is a complex complex whose assessment is complicated by the lack of unambiguous quality criteria, the fluidity of the staff, on which the quality of the service depends, and the level of its competence, as well as the perception of the customer by a certain level of quality of service as a standard of quality. The latter two factors can form both positive and negative synergies between the relationship between the performer and the consumer of the service. The balance of properties, which determines the suitability to meet the market needs of consumers, is based on a combination of the high-quality performance of the service with a personal approach to customer service. The peculiarity of evaluating the quality management of the service is in accordance with the quality of production/provision of services and quality of service to the requirements of standards (international, industry, technical specifications), a combination of which the consumer chooses from a range of proposed. That is, when making an order, the user makes a direct contribution to the quality of the service that the service provider must provide, provided that the costs are minimized and the consumer has the maximum possible convenience [15; 16].

Conclusions. The practice of functioning of the enterprises of the beauty industry in developed countries has shown that the sphere of domestic services is extremely important from the point of view of forming the economic, social, educational, and cultural-information level of the competitiveness of consumers, orders which stimulate all participants of the bust business to search for innovative products and services the beauty industry. For companies that work in the field of beauty in the national market, the criterion of quality of service is the level of customer service, the formalization of which requires the development of appropriate national standards at the international level for assessing the quality of products/services performed during cosmetic procedures and the provision of complex hairdressing/cosmetic services. Beauty industry companies need to be certified, which confirms a certain level of consumer health safety. The fulfillment of such requirements will lead to the international level of quality of services, to create a high image of beauty companies, as well as to improve the quality of service and competence of masters, which will eventually provide the opportunity to achieve professionalisation and institutionalization of quality management, create and promote national brands on international markets.

References

1. Barkanov, V. I. (2010). Faktorniy analiz popytu ta propozytsii na vnutrishnomu rynku tovariv i posluh [Factor analysis of supply and demand in the domestic market of goods and services] / V.I. Barkanov, O. H. Kuzmych, // Natsionalne hospodarstvo Ukrainy: teoriia ta praktyka upravlinnia : zb. nauk. prats. – K. : RVPS Ukrainy NAN Ukrainy, – S. 29-36 [in Ukrainian].
2. Morhulets, O. B. (2015). Dynamika rozvytku sfery posluh Ukrainy [Dynamics of development of the sphere of services of Ukraine] / O. B. Morhulets // Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Seriya : Ekonomika i menedzhment. – Vyp. 11. – S. 194-197 [in Ukrainian].
3. Aloskin, S. L. (2012). Metodolohichni osnovy upravlinnia yakistiu nadання pobutovykh posluh [Methodological bases of quality management of provision of household services] // Ekonomichnyi visnyk Donbasu – № 3(29), – S. 175-178 [in Ukrainian].
4. Za rakhunok choho salony krasy vyzhyvaly v 2016 rotsi [Due to which beauty salons survived in 2016] [Elektronnyi resurs]. Retrieved from <https://delo.ua/business/za-chet-chego-salony-krasoty-vyzhyvali-v-2015-godu-327703/> [in Ukrainian].
5. U 2015 rotsi ukrainskyi kosmetychnyi rynek vyris na 24,6% [In 2015, the Ukrainian cosmetic market grew by 24,6%]. Retrieved from <http://www.dsnews.ua/society/v-2015-godu-ukrainskiy-kosmeticheskyy-rynek-vyros-na-24-6-05042016181700/> [in Ukrainian].
6. Rynek kosmetyky za katehoriiami. Analiz hlobalnykh mozhlyvostei ta prohnoz promyslovosti, 2014 – 2022 [Market of cosmetics by categories. Analysis of global opportunities and Industry forecast, 2014-

2022] [Elektronnyj resurs]. – Retrieved from <https://www.alliedmarketresearch.com/cosmetics-market> [in English].

7. Proekt prezentacii "Kosmetika v Ukraine 2017» [Project presentation "Cosmetics in Ukraine 2017"] [Elektronnyj resurs]. – Retrieved from https://cosmeticsukraine.org/wpcontent/uploads/2016/11/2017_Forum_Presentation.pdf (data obrashcheniya 17.10.2018) [in English].

8. Kushchenko, Zh. K. (2016). Daleko ne kozhnomu salonu krasyy mozhna doviryty turbotu pro svoiu zovnishnist [Not every beauty salon can be trusted to care for its appearance] [Elektronnyi resurs] / Zh. K. Kushchenko. – Retrieved from exo.in.ua/porada/201 [in Ukrainian].

9. Pro zakhyst prav spozhyvachiv [The protection of consumer rights] [Elektronnyi resurs] : Zakon Ukrainy vid 12.05.1991 № 1023-XII. – Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1023-12/ed20030611> [in Ukrainian].

10. Pro zabezpechennia sanitarnoho ta epidemichnoho blahopoluchchia naselennia [On ensuring the sanitary and epidemiological well-being of the population] [Elektronnyi resurs]. – Zakon Ukrainy vid 24.02.94, VVR, 1994, № 27, st. 219. – Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4004-12> [in Ukrainian].

11. Yanovytska, H. (2015). Pravo spozhyvacha na nalezhnu yakist produktii [The right of the consumer to the proper quality of products] / H. Yanovytska // Visnyk Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy. – № 3. – S. 46-50 [in Ukrainian].

12. Dozvilni dokumenty dlia saloniv krasyy [Permits for beauty salons] [Elektronnyi resurs]. – Retrieved from <http://cpk.ua/uk/korisni-poradi/4-korisni-poradi/full/dozvilni-dokumenti-dlya-saloniv-kрасi/> [in Ukrainian].

13. Tkachenko, N. (2012). Dobrovilna sertyfikatsiia perukarskykh ta kosmetychnykh posluh – harantovane pidtverdzhennia yikhnoi vysokoi yakosti [Добровільна сертифікація перукарських та косметичних послуг – гарантоване підтвердження їхньої високої якості] / N. Tkachenko // Standartyzatsiia. Sertyfikatsiia. Yakist. – № 4. – S. 63-65 [in Ukrainian].

14. Vymohy do litsenzuvannia salonu krasyy [Requirements for licensing salon beauty] [Elektronnyi resurs]. – Retrieved from <http://smallbusiness.chron.com/beauty-salon-licensing-requirements-57829.html> [in English].

15. Olifirenko, L. D. (2015). Strukturni zviazky instytutsionalnogo mekhanizmu rehuliuвання rozvytku subiektiv hospodariuvannia [Структурні зв'язки інституціонального механізму регулювання розвитку суб'єктів господарювання] / Liliia Olifirenko // Ekonomichnyi chasopys – XXI : naukovyi fakhovyi zhurnal. – №155(11-12). – S. 51-54 [in Ukrainian].

16. Olifirenko, L. D. (2017). Functional Review of Institutional Mechanism in the Context of Interrelations of Mechanisms of Regulation of Business Entities Development / Liliia Olifirenko // Scientific Bulletin of Polissia. – 3(11), R. 1, 136-144 [in English].

17. Shkarlet, S. M. (2018). Quality Management / Serhiy Shkarlet, Igor Oliychenko, Maryna Ditkovska. – Chernihiv: Chernihiv National University of Technology, – 216 p. [in English].

References (in language original)

1. Барканов, В.І. Факторний аналіз попиту та пропозиції на внутрішньому ринку товарів і послуг / В.І. Барканов, О.Г. Кузмич // Національне господарство України: теорія та практика : зб. наук. праць. – К. : РВПС України НАН України, 2010. – С. 29-36.

2. Моргулець, О.Б. Динаміка розвитку сфери послуг України / О.Б. Моргулець // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Економіка і менеджмент. – 2015. – Вип. 11. – С. 194-197.

3. Альошкін, С.Л. Методологічні основи управління якістю надання побутових послуг // Економічний вісник Донбасу – № 3(29), 2012. – С. 175-178.

4. За рахунок чого салони краси виживали в 2016 році? [Електронний ресурс]. – URL: <https://delo.ua/business/za-chet-chego-salony-krasoty-vyzhivali-v-2015-godu-327703/>. – (дата звернення 17.12.2017).

5. У 2015 році український косметичний ринок виріс на 24,6% [Електронний ресурс]. – URL: <http://www.dsnews.ua/society/v-2015-godu-ukrainskiy-kosmeticheskiy-rynok-vyros-na-24-6-05042016181700/>. – (дата звернення 19.12.2017).

6. Cosmetics Market by Category (Skin&Sun Care Products, Hair Care Products, Deodorants, Makeup&Color Cosmetics, Fragrances) and by Distribution Channel (General departmental store, Supermarkets, Drug stores, Brand outlets) – Global Opportunity Analysis and Industry Forecast, 2014-2022 [Електронний ресурс]. – URL: <https://www.alliedmarketresearch.com/cosmetics-market> (дата звернення 17.12.2017).
7. Project presentation "Cosmetics in Ukraine 2017" [Електронний ресурс]. – URL: https://cosmeticsukraine.org/wpcontent/uploads/2016/11/2017_Forum_Presentation.pdf (дата звернення 17.10.2018).
8. Кущенко, Ж. К. Далеко не кожному салону краси можна довірити турботу про свою зовнішність [Електронний ресурс] / Ж. К. Кущенко. – URL: echo.in.ua/porada/201. – (дата звернення 17.12.2017).
9. Про захист прав споживачів [Електронний ресурс] : Закон України від 12.05.1991 № 1023-ХІІ. – URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1023-12/ed20030611> (дата звернення 17.10.2018).
10. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення [Електронний ресурс]. – Закон України від 24.02.94, ВВР, 1994, № 27, ст.219. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4004-12> (дата звернення 17.10.2018).
11. Яновицька, Г. Право споживача на належну якість продукції / Г. Яновицька // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 3. – С. 46-50.
12. Дозвільні документи для салонів краси [Електронний ресурс]. – URL: <http://cpk.ua/uk/korisni-poradi/4-korisni-poradi/full/dozvilni-dokumenti-dlya-saloniv-kраси/> (дата звернення 20.12.2017).
13. Ткаченко, Н. Добровільна сертифікація перукарських та косметичних послуг – гарантоване підтвердження їхньої високої якості / Н. Ткаченко // Стандартизація. Сертифікація. Якість. – 2012. – № 4. – С. 63-65.
14. Вимоги до ліцензування салону краси [Електронний ресурс]. – URL: <http://smallbusiness.chron.com/beauty-salon-licensing-requirements-57829.html>. – (дата звернення 17.12.2017).
15. Оліфіренко, Л. Д. Структурні зв'язки інституціонального механізму регулювання розвитку суб'єктів господарювання / Л. Д. Оліфіренко // Економічний часопис – XXI : науковий фаховий журнал. – №155(11-12). – 2015. – С. 51-54.
16. Olifirenko, L. D. Functional Review of Institutional Mechanism in the Context of Interrelations of Mechanisms of Regulation of Business Entities Development / Liliia Olifirenko // Scientific Bulletin of Polissia. – 2017. – 3(11), P. 1, 136-144.
17. Shkarlet, S.M. Quality Management: educational manual /Serhiy Shkarlet, Igor Oliychenko, Maryna Ditkovska. – Chernihiv: Chernihiv National University of Technology, 2018. – 216 p.

Olifirenko Liliya D. – **Doctor of Public Administration**, PhD, Professor of Department of Management Innovation and Public Administration, Chernihiv National University of Technology (95 Shevchenka Str., 14027 Chernihiv, Ukraine).

Оліфіренко Лілія Дмитрівна – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри менеджменту інноваційної діяльності та державного управління, Чернігівський національний технологічний університет (вул. Шевченка, 95, Чернігів, 14027, Україна).

Олифиренко Лилия Дмитриевна – доктор наук по государственному управлению, доцент, профессор кафедры менеджмента инновационной деятельности и государственного управления, Черниговский национальный технологический университет (ул. Шевченко, 95, Чернигов, 14027, Украина).

E-mail: olifirenkoliliya@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9187-1749>

ResearcherID : F-7170-2016

Loseva Olga A. – student of master's degree program, Chernihiv National University of Technology (95 Shevchenka Str., 14027 Chernihiv, Ukraine).

Лосєва Ольга Андріївна – студент магістерської освітньої програми, Чернігівський національний технологічний університет (вул. Шевченка, 95, Чернігів, 14027, Україна).

Лосєва Ольга Андреевна – студент магистерской образовательной программы, Черниговский национальный технологический университет (ул. Шевченко, 95, Чернигов, 14027, Украина).

E-mail: olaloren456@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4475-0853>

УДК : 35.07(477)

О. М. Шевченко, к.е.н., доцент

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

В. І. Пінчук, аспірант

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ ТА ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

О. Н. Шевченко, к.е.н., доцент

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

В. І. Пінчук, аспірант

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

ИНСТИТУТ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ И ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Oleg Shevchenko, PhD in Economics, Associate Professor

Chernihiv National Technological University, Chernihiv, Ukraine

Vitaliy Pinchuk, graduate student

Chernihiv National Technological University, Chernihiv, Ukraine

INSTITUTE OF PUBLIC SERVICE IN UKRAINE AND PROBLEMS OF CONTINGENCY CORRUPTION

Досліджено основні проблеми інституту публічної служби в Україні та ризики виникнення корупції. Проаналізовано стан та актуальні проблеми публічної служби в умовах становлення демократичного державного управління в Україні.

Ключові слова: корупція, запобігання та протидія корупції, антикорупційні заходи морально-ідеологічного спрямування, державна служба; державне управління; реформування державної служби; Європейська інтеграція; модель державної служби, публічна адміністрація, публічна служба, діяльність на державних політичних посадах, служба в органах місцевого самоврядування, посада, посадова особа, професійна діяльність, вид публічної служби, орган державної влади.

Исследованы основные проблемы института публичной службы в Украине и риски возникновения коррупции. Проанализировано состояние и актуальные проблемы публичной службы в условиях становления демократического государственного управления в Украине.

Ключевые слова: коррупция, предотвращение и противодействие коррупции, антикоррупционные меры морально-идеологического направления, государственная служба; государственное управление; реформирования государственной службы; Европейская интеграция; модель государственной службы, публичная администрация, публичная служба, деятельность на государственных политических должностях, служба в органах местного самоуправления, должность, должностное лицо, профессиональная деятельность, вид публичной службы, орган государственной власти.

The main problems of the institute of public service in Ukraine and the risks of corruption are investigated. The state and actual problems of public service in the conditions of formation of democratic state administration in Ukraine are analyzed.

Key words: corruption, prevention and counteraction of corruption, anti-corruption measures of moral and ideological orientation, public service; governance; reforming the civil service; European integration; public service model, public administration, public service, activities in state political positions, service in local government bodies, position, official, professional activity, type of public service, government body.

Постановка проблеми. Прийняття у 1993 році Закону України “Про державну службу” [5] вважається першим офіційним кроком на шляху формування інституту публічної служби у нашій державі. Зазначимо, що у статті 2 Закону України “Про загальний військовий обов’язок і військову службу” у 1992 році військову службу було названо “особливим видом державної служби” [7]. У 2001 році Законом України “Про службу в органах місцевого самоврядування” було узаконено і цей вид публічної служби [6]. Законодавче визначення видів публічної служби покликано допомогти впровадженню європейських стандартів надання управлінських публічних послуг. Формування публічної

служби потребує нових інструментів кількісного та якісного аналізу, термінології, зміни правового регулювання інституцій, визначення їх статусу, тощо. Важливим аспектом класифікації видів публічної служби є розвиток адміністративної юстиції, як інституту судового захисту прав людини від порушень з боку влади, зокрема з приводу прийняття на публічну службу, її проходження та звільнення з неї [3].

Європейські стандарти професіоналізму, відповідальності та компетентності службовців виникли та оформилися в системі органів публічної влади. Перехід на європейські засади публічного врядування потребує також змін у структурі органів виконавчої влади і в нашій країні. Характеризуючи стан реформування системи державної служби, серед напрямів слід виокремити такі її принципові позиції: посилення впливу громадянського суспільства на вироблення управлінських рішень, антикорупційне законодавство, кадрова політика.

Як вказується у Звіті ООН «Загальна оцінка країни. Україна», з часу проголошення незалежності в 1991 р. Україна була змушена розпочати будівництво основних інституцій демократичної держави практично з нуля. У Звіті зазначається, що протягом останнього десятиліття Україна повинна була виконувати нагальні завдання, пов'язані із забезпеченням умов для сталого людського розвитку та постійного руху в напрямі до демократії, що потребувало розвитку культури прав людини та формування сильного громадянського суспільства [9]. Серед важливих завдань побудови нових інститутів було й залишається державне управління, його переорієнтація на «клієнтську модель», коли споживачі державних послуг – громадяни, громадські організації та інші суб'єкти, задоволення потреб яких визнаються пріоритетними цілями функціонування державного управління. Одним із важливих інститутів державного управління є державна служба, яка спрямована на реалізацію державної волі, є учасником прямого каналу зв'язку «держава-суспільство». Враховуючи сучасні інтеграційні процеси України до Європейського Союзу перед її інститутами постають непрості завдання щодо реформування та покращення, відповідно до стандартів ЄС. Не останню роль у цьому процесі побудови системи якісного врядування відіграє державна служба [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення проблем та методів протидії корупції досліджували зарубіжні фахівці, а саме А. Авенаріус, В. Ананд, Г. Блек, Н. Беслі, Н. Макіавелі, М. Беккер, Г. Беккер, Л. Вайлд, Н. Вінер, Е. Кант, Ф. Луї, Сар Дж. Пундей, Л. Мизес, Дж. Муди-Стюарт, Л. Туроу, М. Олсон, С. Роуз-Аккерман, Д. Мак-Ларен, П. Чендер, Ф. Фукуяма.

Питаннями дослідження корупційних процесів займалися такі вітчизняні вчені як: І. Білас, І. Голосніченко, О. Дудоров, М. Камлик, О. Кожушко, І. Корж, А. Красницька, В. Євтушевський, М. Мельник, Є. Невмержицький, Г. Омельченко, В. Прісняков, М. Хавронюк, С. Стеценко, Л. Скорик, О. Терещук, Б. Щур, В. Чубарєв, В. Чорновіл, К. Футей, С. Хмара, та інші.

Вагомий внесок у формування основ національної антикорупційної стратегії в умовах суспільно-політичних трансформацій в Україні можна знайти у парцях: В. Авер'янова, В. Бакуменко, С. Дубенко, О. Кальмана, Н. Липовської, О. Маркєєва, М. Мельника, В. Мартиненко, Т. Мотренко, Н. Нижника, Є. Невмержицького, А. Новака, В. Олуйко, М. Погорецького, О. Прохоренко, С. Рогульського, С. Сєрьогіна, М. Стрельбицького, Р. Тучака і багато інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Інститут публічної служби (державної служби та служби в органах місцевого самоврядування) є надзвичайно важливим елементом механізму урядування, відіграючи виключну роль для функціонування держави, забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Однак на перешкоді досягненню

зазначених важливих цілей є «слабкість» публічної служби та її нездатність ефективно протистояти корупції. Зокрема, для теперішнього стану організації та функціонування публічної служби в Україні характерними лишаються такі корупційні ризики як непрозорий та недостатній рівень оплати праці більшості публічних службовців, надмірний суб'єктивізм у вирішенні питань публічної служби, низький професійний рівень багатьох публічних службовців.

Мета статті. Метою статті є з'ясування теоретичної та нормативно-правової основи інституту публічної служби в Україні разом з визначенням шляхів подолання корупції в її діяльності.

Виклад основного матеріалу.

Публічна служба, як поняття соціальне, застосовується для визначення характеру і способу діяльності людей, що відображає факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно зв'язана з державою та органами місцевого самоврядування, їх місцем і роллю в житті суспільства. В діяльності службовців публічної служби знаходять своє реальне втілення завдання і функції держави. Оскільки посада містить частку компетенції відповідних органів, вона невідривна від його структури і в той же час має за свою мету організацію особового складу органу – службовців публічної служби. З посадою – первинним структурним підрозділом – зв'язаний комплекс питань: встановлення посад, правила та способи їх заміщення, порядок переводу з посади на посаду. Отже, публічна служба, якщо її розглядати з точки зору місця, яке вона займає в організації держави, починається там, де встановлюється посада. Посада невідривна від організації державного апарату, органів місцевого самоврядування.

Євроінтеграція та розвиток громадянського суспільства, орієнтованого на європейські цінності, вимагають перетворення бюрократичного апарату на ефективну систему урядування, що слугуватиме людям. У зв'язку з цим постала необхідність переосмислення призначення держави та публічної влади.

Закономірно, що одним із стратегічних завдань адміністративної реформи було визначено запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних послуг.

Відповідним чином має змінитись і діяльність публічних службовців в нових умовах. Визначальним критерієм для таких змін є впровадження в діяльність службовців України європейських стандартів обслуговування громадян та професійного обслуговування політичного керівництва держави. Зокрема, на публічних службовців мають бути покладені завдання щодо ефективного виконання функції аналізу політики, забезпечення її реалізації, в тому числі розробку проектів нормативних актів, управління публічними фінансами, а також щоденне адміністративне обслуговування приватних осіб.

Для сучасної України багато викликів державотворення були надзвичайно складними через відсутність достатніх знань у сфері демократичного урядування. До нерозроблених, а також досліджуваних у певних ідеологічних рамках проблем, належав і інститут публічної служби. На жаль, можна констатувати, що і дотепер для українського адміністративного права навіть саме поняття «публічної служби» є ще новим.

Спроби дослідження проблематики публічної служби в сучасній Україні почалися відносно недавно, хоча ще у 50-х роках XX сторіччя відомий український правник Юрій Панейко визначав поняття «публічної служби» виходячи з визначення держави як «корпорації публічних служб», а відтак публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу» [4].

З огляду на інституційний аспект, публічна служба в найширшому розумінні може здійснюватись працівниками усіх організацій публічного сектору: органів державної влади (тобто, не лише виконавчої, але й законодавчої та судової); державних підприємств та установ; органів місцевого самоврядування; комунальних підприємств та установ. Тобто, до поняття публічної служби включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні завдання, в тому числі діяльність державних або муніципальних лікарів, вчителів тощо. У вузькому розумінні в інституційному вимірі публічну службу розглядають як діяльність, насамперед, службовців органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування.

Функціональний аспект є важливим з огляду на те, що протягом останніх десятиріч завдання публічної адміністрації в багатьох країнах виконуються не лише органами та організаціями публічного (державного та муніципального) сектору, але й делегуються громадським організаціям, і навіть приватним структурам. Тобто, мова йде про розширення кола суб'єктів, залучених до виконання публічних функцій, і про визначення меж публічної служби через реалізацію публічних завдань.

При обранні підходу, на наш погляд, варто керуватися в першу чергу потребами практики. Зокрема, функціональне розуміння публічної служби важко назвати корисним для правового регулювання відповідних відносин в Україні. В цьому контексті також важливо виходити зі специфіки правової системи до якої належить наша країна. Адже у країнах романо-германської сім'ї права відносини у сфері публічної служби належать до сфери регулювання публічного права, натомість у англосаксонській системі права поділ права на публічне і приватне фактично відсутній.

Відтак на наш погляд, при визначенні меж публічної служби, найбільш раціональним є інституційний підхід, який обмежує сферу публічної служби рамками публічної адміністрації в статутному значенні, тобто в Україні це насамперед органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування. Звідси можна додати ще одну ознаку публічної служби – здійснення на постійній основі владно-адміністративних (управлінських) функцій і повноважень.

Слід визнати, що різні підходи до розуміння категорії «публічна служба» прослідковуються у законодавстві зарубіжних держав зважаючи також на історико-правові традиції конкретних країн [13].

Наприклад, в країнах англо-американської правової системи термін «публічна служба» поширюється на усі організації публічного сектору, а статус публічного службовця поширюється на більшість працівників публічного сектору, в тому числі викладачів, лікарів тощо. Натомість для означення діяльності професійних чиновників – службовців державного (урядового) апарату у цих країнах використовується термін «цивільна служба».

Проте і у країнах романо-германської системи права є відмінні підходи до означення публічної служби та її сфери. Наприклад, у Франції є поняття «службовця державного апарату», яким охоплюються всі службовці держави, як юридичної особи публічного права. До службовців державного апарату належать працівники законодавчих, виконавчих і судових органів держави. Крім того, до таких осіб, окрім традиційного корпусу чиновників, належать вчителі та викладачі вищих навчальних закладів, лікарі державних закладів охорони здоров'я, які становлять окремі корпуси державних службовців. При цьому всі названі категорії осіб мають як права та обов'язки державного службовця, так і підкоряються низці обмежень, пов'язаних із наданим статусом.

У законодавстві ФРН є така категорія як «чиновники вищих учбових закладів». Зокрема, керівники на посаді, члени керівних органів на посаді за основною професією, а також

чиновники, які відповідно відносяться до наукового і мистецького персоналу вищого навчального закладу.

Але в будь-якому випадку основну увагу у законодавстві і Франції, і ФРН зроблено саме на регулюванні статусу чиновників публічної адміністрації.

У найновішому законодавстві країн Європи цей акцент є ще більш чітким і однозначним. Наприклад, в законодавстві Естонії визначено, що «публічною службою є робота в державних і муніципальних адміністративних установах». Аналогічні підходи також у законодавстві Литви, Грузії тощо.

В законодавстві України термін «публічна служба» донедавна взагалі не застосовувався. Натомість використовуються два інших поняття: «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування» [1].

Згідно з нормами чинних законодавчих актів, державна служба – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів, а служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. До речі, доцільно звернути увагу на таку характеристику служби в органах місцевого самоврядування як діяльність «на постійній основі». Дуже часто в зарубіжних країнах за цим критерієм виділяють основну групу публічних службовців – власне «чиновників» [14].

Вперше термін «публічна служба» в сучасній Україні на законодавчому рівні використано Кодексом адміністративного судочинства України, де визначено, що публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Очевидно, це визначення є надмірно широким і викладено лише в цілях цього Кодексу. Адже від публічної служби, як мінімум, необхідно відокремлювати діяльність політиків на державних політичних посадах та суддів. За своєю природою ці посади не є службовими.

Отже, першим проблемним моментом у окресленні чітких меж поняття публічної служби є необхідність розмежування політичних та адміністративних (службових, чиновницьких) посад в органах виконавчої влади та в органах місцевого самоврядування.

І якщо для розвинених демократичних держав розмежування політики та адміністрування це аксіома, то в Україні лише у 2001 році після тривалих дискусій Указом Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи» було встановлено, що посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад і не відносяться до категорій посад державних службовців. А для управління апаратом міністерств були запроваджені посади державних секретарів міністерств. І хоча через два роки посади державних секретарів міністерств було ліквідовано, на наше переконання, виключно з міркувань короткострокової політичної кон'юнктури, можемо впевнено стверджувати, що рано чи пізно Україна буде змушена повернутися до цієї демократичної практики.

Досвід розмежування політичних та адміністративних посад у вищих органах виконавчої влади характерний для всіх країн Європи. Існує цілий ряд ознак, що дозволяють провести відмежування посад державних політичних діячів від посад державних службовців. Це, зокрема, порядок призначення та звільнення з посад, характер виконуваних повноважень, види та підстави притягнення до відповідальності тощо. Так для політичних посад

здебільшого характерна виборність на певний строк або «похідне» призначення за політичними критеріями, до яких в першу чергу належить наявність (підтримка) певної політичної програми. Власне і завдання особи на політичній посаді полягає насамперед у формуванні політики. Також для політиків, зокрема, членів уряду, на відміну від професійних службовців, характерна так звана «політична відповідальність», що включає можливість звільнення без формальних мотивів та обмежує право на судовий захист у випадку звільнення.

Можна виділити ряд інших додаткових ознак, які відрізняють політиків від державних службовців. Зокрема, для претендентів на політичні посади є обов'язковим наявність певної освіти чи досвіду роботи у певній галузі, не передбачається проходження конкурсу на перевірку професійних якостей тощо. Головним фактором при призначенні чи обранні на посаду державного політичного діяча є висування або підтримка особи впливовими політичними групами. Державні службовці, навпаки мають бути політично нейтральними до легітимного керівництва держави [15].

Саме з огляду на ці важливі обставини необхідно розмежувати посади державних політичних діячів та державних службовців в органах виконавчої влади, що є обов'язковою умовою ефективного функціонування, як уряду, так і виконавчої вертикалі загалом. Тому окремо від законодавства про публічну службу - правовий статус Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України регулюється Конституцією України та врегульовано спеціальними законами – «Про статус народного депутата України», «Про Кабінет Міністрів України».

Фактично такий перелік посад поза межами державної служби міститься і у статті 9 Закону України «Про державну службу» 1993 року, хоч назва цієї статті Закону («особливості правового регулювання статусу державних службовців державних органів та їх апарату») вводить в оману навіть фахівців. Принагідно звертаємо увагу, що із досвіду інших країн нам не відомо жодного прикладу застосування терміну «службовець» стосовно, наприклад, члена уряду або члена парламенту. І очевидно, зумовлено це тим, що політик самостійно формує свою позицію, завдання. Натомість службовець виконує (впроваджує у життя) «чужу» (не свою, а політика, законодавця) позицію, бачення.

Аналогічні підходи слід застосувати і в органах місцевого самоврядування, адже очевидно, що посади місцевих депутатів та місцевих голів є саме політичними посадами, і теж повинні бути виведені за межі законодавства про публічну (або муніципальну) службу.

Крім того, від публічних службовців слід відмежувати працівників патронатних служб політиків. Оскільки, патронатні службовці обслуговують діяльність політичного діяча, то політик самостійно визначає функції працівників патронатної служби. А з огляду на особливий порядок зайняття ними своїх посад (без конкурсу) та звільнення (у зв'язку з залишенням посади певним політичним діячем), поширювати на працівників патронатних служб статус публічних службовців і нераціонально, і не зовсім коректно. Хоча тут законодавство зарубіжних країн має деякі винятки, про які буде зазначено нижче.

Види публічної служби. Багатофункціональність держави визначає внутрішню диференціацію публічної служби. Двома основними видами публічної служби є служба в органах державної влади (державна служба) та служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба).

Принципових відмінностей у службовій діяльності державних службовців та службовців місцевого самоврядування немає. І в цій роботі поняття публічного службовця (в теоретичному розумінні) та державного службовця (в розумінні законодавства України) часто будуть вживатись, як синоніми. Проте для більш повного розуміння суті публічної служби доцільно зупинитися на інших класифікаціях публічної служби.

Зокрема, відомим є поділ публічної служби на цивільну та мілітаризовану. Мілітаризована служба характеризується особливим призначенням і завданнями, спеціальним порядком формування і проходження служби, спеціальними вимогами щодо професійної підготовки. Особливими характеристиками мілітаризованої служби є: здійснення охоронної функції, що полягає в охороні і захисті законності та правопорядку, територіальної цілісності та безпеки держави, захисті життя і здоров'я громадян; можливість застосування примусу (легальне застосування насильства); наявність чіткої системи субординації, суворої ієрархії особового складу, обов'язковості наказів. Крім того, при прийнятті на мілітаризовану службу, як правило, визначено жорсткіші вимоги щодо: віку, стану здоров'я, фізичної підготовки тощо. Також службовці мілітаризованої служби мають спеціальні зовнішні атрибути (форму одягу, зовнішні відзнаки), їм присвоюють спеціальні звання.

В Україні до мілітаризованої служби відносять військову державну службу – у Збройних Силах України, Службі безпеки України та правоохоронну (воєнізовану) державну службу – в органах внутрішніх справ (міліції), державній прикордонній службі тощо [16].

Інший вид публічної служби становить служба професійного апарату чиновників, тобто осіб, що забезпечують функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. В країнах Європи цей вид служби зазвичай називається цивільною службою, що також дозволяє відмежувати її від служби мілітаризованої та якнайкраще відповідає основному обов'язку цих службовців – служіння суспільству. Акцент на цивільному характері служби зроблено у багатьох країнах, наприклад, у Законі Латвії «Про державну цивільну службу», Законі Польщі «Про цивільну службу» та ін..

В країнах Європи цивільну службу поділяють на загальну цивільну службу та спеціалізовану цивільну службу. Це розмежування закріплено, наприклад, у законодавстві Латвії. Аналогічний підхід спостерігається і в законі Польщі «Про цивільну службу».

Загальна цивільна служба пов'язується з виконанням однотипних, «стандартних» функцій публічної адміністрації, які в принциповому плані не мають своєї специфіки. В сучасних умовах основним призначенням діяльності цивільних службовців є сервісні функції. При цьому такі функції знаходять вияв у багатьох формах, зокрема, обслуговування політичного керівництва держави, надання адміністративних послуг громадянам та організація надання інших публічних послуг.

Натомість спеціалізована служба покликана забезпечувати діяльність держави в окремих, вузьких сферах. Спеціалізовані корпуси державної цивільної служби, як правило, складають дипломатична служба та консульська служба, оскільки міжнародний характер їх діяльності накладає цілий ряд особливостей, пов'язаних із організацією проходження служби.

В Україні до спеціалізованої служби також пропонується відносити службу в прокуратурі, зважаючи на обмежені можливості горизонтального переміщення з органів прокуратури до органів виконавчої влади та те, що організаційно-правовий статус прокурорів, заступників та помічників прокурорів, слідчих прокуратури встановлено Законом України «Про прокуратуру». Водночас правовий статус службовців, які працюють в апараті органів прокуратури, визначаються відповідно до загального закону «Про державну службу».

Отже, публічна служба – це професійна, політично нейтральна діяльність осіб, на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. До публічної служби можна також відносити професійну, неполітичну діяльність в апаратах інших органів державної влади: глави держави, парламенту, судів тощо.

Чітке розмежування видів публічної діяльності на законодавчому рівні – одне з актуальних завдань для України. Таке розмежування дозволить вирішити проблеми пов'язані

зі статусом та порядком призначення і звільнення політичних діячів та публічних службовців, порядком проходження служби тощо.

Організація публічної служби має базуватись на принципах верховенства права, законності, публічності, професійності, відкритості, політичної нейтральності, лояльності, стабільності та доброчесності.

Необхідно звернути увагу на основні проблеми організації публічної служби в Україні.

Інститут публічної служби (державної служби та служби в органах місцевого самоврядування) є надзвичайно важливим елементом механізму урядування, відіграючи виключну роль для функціонування держави, забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Однак на перешкоді досягненню зазначених важливих цілей є «слабкість» публічної служби та її нездатність ефективно протистояти корупції.

Зокрема, для теперішнього стану організації та функціонування публічної служби в Україні характерними лишаються такі корупційні ризики як непрозорий та недостатній рівень оплати праці більшості публічних службовців, надмірний суб'єктивізм у вирішенні питань публічної служби, низький професійний рівень багатьох публічних службовців.

Першою проблемою з точки зору антикорупційної політики є питання оплати праці публічних службовців. Низький рівень заробітної платні більшості публічних службовців є загально визнаною причиною корупції.

Хоча загалом у 2017 році порівняно з попередніми роками спостерігається суттєве зростання фонду оплати праці та його складових. Посадовий оклад за Міністерствами за всіма групами оплати праці державних службовців зріс порівняно з 2016 роком майже вдвічі, а порівняно з 2015 роком — майже в 4 рази (див. Таблицю 1). Надбавки та матеріальна допомога зростають через зростання посадових окладів, і зростання у 2017 році відбулося у 1,5 і 2,5 рази відносно 2016 і 2015 років відповідно [8].

Таблиця 1.

Фонд оплати праці та його складові

	млн грн			2017, %	
	2015	2016	2017	до 2015	до 2016
Фонд оплати праці	1130,0	1809,0	2681,0	237	148
Посадовий оклад	294,4	610,4	1220,0	414	200
Надбавки та виплати за додаткове навантаження	280,9	413,4	732,9	261	177
Премії	262,0	389,7	325,0	124	83
Матеріальна допомога	118,6	205,9	323,8	273	157
Інші виплати	174,0	189,7	79,3	46	42

Проблемою є непрозорість системи оплати праці публічних службовців та суб'єктивізм з боку керівництва у визначенні конкретних розмірів оплати праці. Згідно із Законом України «Про державну службу» (ст. 33), заробітна плата державних службовців складається з посадових окладів, премій, а також інших доплат і надбавок. При цьому в структурі заробітної плати домінують саме премії, надбавки і доплати. Їх розміри визначаються підзаконними актами, а призначення здійснюється на розсуд керівника. Тому суттєвим чинником забезпечення неупередженості та відданості державного службовця суспільству є підвищення частки посадового окладу в сукупному обсязі його зарплатні, із встановленням належного розміру оплати праці, що відповідає (з відповідними умовами) оплаті аналогічної діяльності у приватному секторі.

Іншою проблемою у публічній службі України є низький професійний рівень багатьох службовців. Однією з причин такого стану визнається формальність та недієвість механізм у конкурсного добору на публічну службу. Результатом даного негативного явища стала фактична відсутність реального конкурсу при заміщенні посад. Це стало можливим з огляду на вкрай невідале нормативне врегулювання необхідності проведення конкурсу у чинному законодавстві, що встановлює прийняття на посади на конкурсній основі лише окремих категорій посад державної служби (3-7), та допускає інші численні винятки. Наслідком непрозорості та фіктивності конкурсів закономірно став низький професійний рівень службовців [9].

Загальному погіршенню професійності та моральності персоналу державної служби сприяє також висока плинність кадрів та звільнення державних службовців з політичних мотивів. Відчуття нестабільності перебування службовця на посаді, викликане можливістю повсякчасного звільнення, створює додатковий корупційний ризик.

На прикладі системи Пенсійного фонду України за 2017 рік постійно проводиться інформаційно-роз'яснювальна робота серед державних службовців з питань роз'яснення антикорупційного законодавства та проведено 4986 семінарів, нарад, лекцій, тощо. Протягом 2017 року тільки в засобах масової інформації (телебачення, радіо, преса, в мережі інтернет) оприлюднено 1818 статей (роз'яснень, коментарів тощо) антикорупційного спрямування. Але у зв'язку реорганізацією структури управлінь в районах, та скороченню штатної чисельності працівників, та великим навантаженням на працівників кадрових служб на прикладі Пенсійного фонду України в Чернігівській області з 2015 року до теперішнього часу кількість проведення семінарів, нарад, лекцій зменшується (рис. 1).

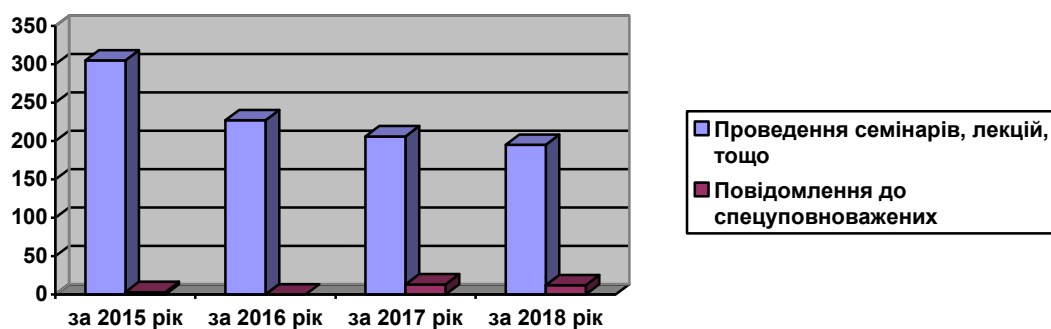


Рис. 1. Показники діяльності ПФУ в Чернігівській області з питань запобігання корупції.

Корупційні ризики у сфері публічної служби зумовлені також надмірним впливом керівника органу на службовців. Це стосується не лише оплати праці службовців, а й власне їх поточної діяльності. Зокрема, в Україні існує проблема *браку процедурної самостійності державних службовців* виконавської ланки (спеціалістів, інспекторів), оскільки у більшості випадків має місце централізація прийняття рішень, аж до прийняття рішення на рівні керівника органу. Це може породжувати корупційні ризики, пов'язані з: подальшим затвердженням рішення керівником; отриманням незаконних вказівок щодо вирішення справи тощо. У багатьох службовців відсутнє відчуття, що вони служать державі (громаді), а не керівнику. Такі можливості впливу керівника органу на підпорядкованих службовців складають самостійну проблему, адже за умови корумпованості керівника органу та при надмірній процедурній (службовій) залежності рядових службовців корупція може легко вражати орган (систему) в цілому. Так за даними звіту Пенсійного фонду України за 2016 рік від підприємств, установ та організацій, фізичних осіб-підприємців, органів місцевого самоврядування та громадян надійшло 86 повідомлення, в тому числі 38 анонімних щодо

можливих корупційних порушень з боку посадових осіб органів Фонду. За результатами розгляду 85 звернень викладені факти не підтвердились, в 1 випадку (Івано-Франківська область) викладена інформація підтвердилась, посадову особу звільнено із займаної посади на підставі п.4 ч.1 ст.87 Закону України «Про державну службу». [10] За 2017 рік від підприємств, установ та організацій, фізичних осіб-підприємців, органів місцевого самоврядування та громадян надійшло 83 повідомлення, в тому числі 12 анонімних щодо можливих корупційних порушень з боку посадових осіб органів Фонду. За результатами розгляду 79 звернень викладені факти не підтвердились, в 2 випадках (Донецька область), документи передані до правоохоронних органів; в 1 випадку (Тернопільська область) на державного службовця накладено дисциплінарне стягнення та переведено на іншу посаду; в 1 випадку (Київська область) направлено лист до Національного агентства з питань запобігання корупції [11].

Висновки і пропозиції.

Важливість дослідження проблем раціоналізації національної антикорупційної політики завжди полягає в інституціональному та теоретичному визначенні шляхів удосконалення правової бази з питань запобігання та протидії корупції в органах влади.

Реформування та якісне державне управління, а разом із ним й державна служба так чи інакше знаходяться в площині політичного простору конкретної країни, особливо в умовах демократичних змін в країнах, що розвиваються. Відтак, зусилля щодо ефективного впровадження сучасних тенденцій реформування державної служби залежать від політичної волі присутньої політичної еліти та її здатності до реагування на зміни суспільних настроїв з метою забезпечення стабільного та поступового розвитку [3].

Корупція належить до тих проблем, які неможливо вирішити у відриві від політичних, економічних і культурних проблем. Розкрито соціальну сутність корупції, як одного з найнебезпечніших проявів суспільного життя, яка є його продуктом, має чітко виражене політичне забарвлення і свідчить про неефективність діяльності державних і суспільних інститутів. З позицій наукового аналізу доведено, що ефективність зусиль щодо подолання негативного соціально-політичного явища, яке досліджується, значною мірою залежить від здійснення політичної, а також державно-правової реформи та її складових: адміністративної, муніципальної та судово-правової реформи; чіткого правового визначення повноважень і функцій політичних інститутів та їх посадових осіб; запровадження демократичних принципів управління громадськими справами, створення умов для всебічного розвитку структур громадянського суспільства, втілення дієвого механізму соціального контролю за владними інституціями. Тому успішне проведення євроінтеграційних процесів неможливо без подолання корупції, боротьба з якою повинна стати державним імперативом в Україні. Ідеологічна корупція спотворює державне управління і є загрозою національним інтересам. Для її викоренення необхідно підвищити як кримінальну, так і моральну відповідальність політиків, оскільки за наявного стану речей суспільство ніколи не позбавиться вульгарного політиканства, цинічної влади бюрократії, політизованого прагматизму. Потрібно активізувати зусилля щодо створення аналітичної бази боротьби з корупцією, задля чого необхідно проводити широкомасштабні дослідження і опитування, спрямовані на виявлення масштабів і моделей корупції в окремих інституціях, галузях і сферах національного господарства, а також збір, аналіз і оприлюднення статистичних даних про діяльність органів із боротьби з корупцією. Здійснення бажаних антикорупційних звершень повинно відбуватися за активної взаємодії державної влади і громадянського суспільства [1].

З вищевикладеного можна зробити висновок, що непрозорий та недостатній рівень оплати праці більшості публічних службовців, надмірний суб'єктивізм у вирішенні питань

Проблема корупції, нажаль, залишається актуальною і потребує додаткового дослідження у подальших працях.

1. Авер'янов. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні [Електронний ресурс] / . Авер'янов – Режим доступу до ресурсу: <http://radnuk.info/pidrychnuku/derj-ypr/492-malinovski/21773---7-----73-----73.html>.
2. Є.В. Грайнер [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2015-1/doc/4/03.pdf>.
3. Цуркан М. Адміністративні спори щодо проходження публічної служби – Режим доступу: <http://www.legalweekly.com.ua/>.
4. Янюк Н. Атестація публічних службовців: проблеми правового регулювання у національному законодавстві/ Н. Янюк // Вісник Львів. ун-ту. Серія юрид. – 2011. – Вип. 53. – С. 177–183.
5. Закон України “Про державну службу” від 16.12.1993 № 3723-XII – Режим до - ступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
6. 12. Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 07.06.2001 № 2493-III – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
7. Закон України “Про загальний військовий обов’язок і військову службу” від 25.03.1992 № 2232-XII – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
8. АНАЛІЗ ВПЛИВУ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ “ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ” НА ЗАРОБІТНІ ПЛАТИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/FEAO_Derzh_sluzhbha_A5_08_web-1.pdf.
9. Загальна оцінка країни . Україна . Представництво ООН в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: www.un.org.ua/files/CCA_2004_ua.pdf ..
10. Звіт про стан виконання Програми Пенсійного фонду України щодо впровадження антикорупційних заходів на 2016 рік [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.pfu.gov.ua/7427-zvit-pro-stan-vikonannya-programi-pensijnogo-fondu-ukrayini-shhodo-vprovadzhennya-antikoruptsiynih-zahodiv-na-2016-rik/>.
11. Звіт про стан реалізації заходів, визначених Антикорупційною програмою Пенсійного фонду України на 2017 рік, за 2017 рік [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.pfu.gov.ua/31161-zvit-pro-stan-realizatsiyi-zahodiv-vyznachenyh-antikoruptsiynoyu-programoyu-pensijnogo-fondu-ukrayiny-na-2017-rik-za-2017-rik/>.
12. Інформація про стан реалізації заходів за 9 місяців 2018 року територіальними управліннями Пенсійного фонду України, визначених Антикорупційною Пенсійного фонду України на 2018 рік [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.pfu.gov.ua/233890-informatsiya-pro-stan-realizatsiyi-zahodiv-9-misyatsiv-2018-roku-terytorialnymy-upravlinnyamy-pensijnogo-fondu-ukrayiny-vyznachenyh-antikoruptsiynoyu-pensijnogo-fondu-ukrayiny-na-2018-rik/>.
13. Інститут публічної служби в Україні та проблеми протидії корупції [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://studfiles.net/preview/5129818/page:25/>.
14. Місце публічної служби в системі сучасного адміністративного права [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: http://www.pap.in.ua/7_2014/37.pdf.
15. Понятійні аспекти становлення Публічної служби в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-1/doc/2/05.pdf>.
16. ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ФОРМИ КОРУПЦІЇ [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://kpu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/05/zapobigannya-ta-viyavlennya-koruptsiyi.pdf>. УДК 351.82:334.7

С.В. Повна, канд. екон. наук, доцент

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

НАПРЯМИ СПРИЯННЯ ДЕРЖАВИ ЩОДО РОЗВИТКУ КЛАСТЕРНО-ІННОВАЦІЙНОЇ ФОРМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПІДПРИЄМСТВ

С.В. Повная, канд. экон. наук, доцент.

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

НАПРАВЛЕНИЯ СОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА РАЗВИТИЮ КЛАСТЕРНО-ИННОВАЦИОННОЙ ФОРМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРЕДПРИЯТИЙ

Svetlana Povna, PhD, Associate Professor

Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine

STATE SUPPORT DIRECTIONS OF THE DEVELOPMENT OF CLUSTER-INNOVATIVE ENTERPRISES ORGANIZATION FORM

В статті досліджено показники, за допомогою яких Європейський союз та міжнародні організації визначають рівень розвитку кластерних форм організації підприємств. Визначені програми, що передбачають фінансове сприяння розвитку кластерів в Європейському Союзі. При вивченні нормативних документів щодо розвитку кластерів в Україні було з'ясовано, що серед мотиваційних механізмів фінансові заходи не передбачені. Увага законодавства до розвитку кластерів може сприяти лише наданню адміністративної підтримки за ініціативи місцевої влади. Проаналізована динаміка кількості об'єднань підприємств в Україні та визначено, що протягом 2012-2018 років частка об'єднань у кількості юридичних осіб знижується, що свідчить про недостатній розвиток кластерного напрямку. Проаналізовано необхідний склад кластерів, серед елементів якого мають бути фірми, університети чи дослідницькі організації, державні установи та каталітичні організації. Порівняно відповідний склад деяких кластерів на прикладі Румунії та України та визначено, що в Україні не вистачає учасників за складом, особливо державних установ, що свідчить про їх індивідуальність до розвитку кластерно-інноваційних форм організації підприємств. Таким чином, необхідно приділити більше уваги щодо сприяння розвитку кластерів в Україні, використовуючи такі напрями сприяння, як фінансовий та адміністративний механізми, з контролюванням звітності щодо наявності та розвитку кластерів в регіоні.

Ключові слова: кластер, показники розвитку кластеру, учасники кластеру, сприяння держави розвитку кластерів, програми фінансування кластерів

Табл.: 4. Бібл.: 21.

В статье исследованы показатели, с помощью которых Европейский союз и международные организации определяют уровень развития кластерных форм организации предприятий. Определены программы, предусматривающие финансовое содействие развитию кластеров в Европейском Союзе. При изучении нормативных документов по развитию кластеров в Украине было определено, что среди мотивационных механизмов финансовые меры не предусмотрены. Внимание законодательства к развитию кластеров может способствовать лишь предоставлению административной поддержки по инициативе местных властей. Проанализирована динамика количества объединений предприятий в Украине и определено, что в течение 2012-2018 годов доля объединений в количестве юридических лиц снижается, что свидетельствует о недостаточном развитии кластерного направления. Проанализированы необходимый состав кластеров, среди элементов которого должны быть фирмы, университеты или исследовательские организации, государственные учреждения и каталитические организации. Проведено сравнение соответствующего состава некоторых кластеров на примере Румынии и Украины и определено, что в Украине не хватает участников по составу, особенно государственных учреждений, что свидетельствует об их индифферентности к развитию кластерно-инновационных форм организации предприятий. Таким образом, необходимо уделить больше внимания по содействию развитию кластеров в Украине, используя такие направления содействия, как финансовый и административный механизмы, с контролированием отчетности о наличии и развитии кластеров в регионе.

Ключевые слова: кластер, показатели развития кластера, участники кластера, содействие государства развитию кластеров, программы финансирования кластеров

Табл.: 4. Библ.: 21.

The article examines the indicators with the help of which the European Union and international organizations determine the level of cluster forms development of enterprises organization. Programs have been identified that provide financial assistance for the development of clusters in the European Union. When studying regulatory documents on the development of clusters in Ukraine, it was determined that among the motivational mechanisms financial measures are not provided. The attention of legislation to the development of clusters can only contribute to the provision of administrative support at the initiative of local authorities. Analyzed the dynamics of the number of associations of enterprises in Ukraine and determined that during 2012-2018 the share of associations

in the number of legal entities is reduced, which indicates a lack of development of the cluster direction. Analyzed the necessary composition of clusters, among the elements of which should be firms, universities or research organizations, government agencies and catalytic organizations. A comparison was made of the corresponding composition of some clusters on the example of Romania and Ukraine, and it was determined that Ukraine lacks participants in composition, especially public institutions, which indicates their indifference to the development of cluster-innovative forms of enterprise organization. Thus, it is necessary to pay more attention to promoting the development of clusters in Ukraine, using such areas of assistance as financial and administrative mechanisms, with monitoring reporting on the availability and development of clusters in the region.

Key words: cluster, cluster development indicators, cluster participants, state assistance to cluster development, cluster financing programs

Tabl.: 4. Bibl.: 21.

JEL Classification: H 540, O 100

Постановка проблеми. Сьогодні розвиток кластерних форм організації підприємств вважається таким, що підтримує високий рівень конкурентоспроможності та інноваційного розвитку таких підприємств. Через цей факт розвитку кластерів приділяють увагу як міжнародні організації, так і уряди багатьох країн. Оцінка рівня розвитку кластерів аналізується при розрахунку індексу конкурентоспроможності та глобального індексу інновацій.

Позитивний розвиток кластерів не в останню чергу пов'язаний з увагою до них державної влади через сприяння на фінансовому та адміністративному напрямках. Важливість державної складової в розвитку кластерів проявляється в тому, що державні установи визначені одним з обов'язкових елементів складу кластерів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам кластерно-інноваційних форм організації підприємств присвячені публікації закордонних та вітчизняних вчених, серед яких можна виокремити таких авторів: К.С. Баделе, О.Б. Ватченко, М. Гус, М. Дельгадо, Д. Косніта, О.О. Куншенко, М. Портер, М.П. Тюхтій, В.О. Чевганова, С. Штерн, Д.Д. Фунденіа та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що кластерні форми організації підприємств сприяють значному підвищенню рівня їх конкурентоспроможності та інноваційності. Враховуючи досвід Європейського Союзу з врегулювання мотиваційних механізмів кластерного розвитку підприємств, є можливим вироблення рекомендацій щодо участі державних установ в розвитку кластерних форм організації національних підприємств.

Мета статті. Мета статті полягає в дослідженні шляхів сприяння публічного управління розвитку кластерних форм об'єднань підприємств, враховуючи їх позитивний вплив на рівень конкурентоспроможності та інноваційності підприємств.

Виклад основного матеріалу. Кластери - це групи незалежних компаній, що діють в певній галузі, щоб стимулювати інноваційну діяльність шляхом заохочення інтенсивних взаємодій, використання загальних послуг, обміну досвідом і знаннями та стимулювання передачі технологій, створення мереж та поширення інформації серед підприємств кластера. Інноваційні кластери, швидше за все, забезпечать новий тип економіки, що базується на інноваціях, за допомогою створення щільних потоків знань для зміцнення підприємництва, стимулюючи формування нових підприємств, тим самим впливаючи на регіональні економічні показники. З точки зору економіки, заснованої на знаннях, для будь-якої успішної стратегії інновацій продукту вона повинна забезпечувати участь компаній в альянсах, які дозволяють здійснювати недорогу передачу технологій [1].

Особливістю кластерів, за визначенням М.Портера, є географічна концентрація організацій визначеної галузі, що об'єднуються навколо великої організації. Це збільшує конкуренцію між ними та відповідно, конкурентоспроможність [2]. Основною характеристикою кластерів є те, що вони забезпечують інноваційність. Так, завдяки завдяки широкому спектру учасників, наявності розвиненої інфраструктури, інтенсивності і

високому рівню інформаційних потоків, комунікації, доступу до особливих або лімітованих чинників виробництва, концентрації висококваліфікованих кадрів, більш гнучким і ефективним виробничим діям, наявності конкуренції між учасниками створюється база не тільки для впровадження, але і створення інновацій [3].

Першу спробу оцінки субнаціональних інноваційних кластерів при розрахунку Глобального індексу інновацій (ГІІ) зроблено в 2017 р., оскільки вважається, що інноваційні кластери потрібні задля досягнення національних інноваційних успіхів. Найбільші кластери в ГІІ вимірюються патентуванням за Договорами про патетну кооперацію, спираючись на передові методи картографування та дані патентування BOIB. Разом з тим, така оцінка досить складна та не завжди доступні дані [4]. Україна за цим показником у 2018 р. поліпшила своє становище на 18 місць і зайняла 98 місце серед 127 країн [5].

Через важливість кластерів в ЄС існують програми фінансування їх розвитку. На європейському рівні існують такі ресурси кластерного фінансування: EEA Financial Mechanism, для фундаментальних та прикладних досліджень; EUREKA – програма фінансування кластерів в таких областях: ІКТ, енергія, розробка технологій; FP7 framework program, фінансування кластерів також доступне через Програми IDEAS, COOPERATION для розвитку дослідницьких проєктів; INTERREG IVC Regions of knowledge, з метою підвищення ефективності політики регіонального розвитку щодо інновацій, економіки знань, оточення, запобігання ризику. Політика ЄС підтримує створення, розвиток і фінансування кластерів, вимагаючи від держав-членів просувати кластерну політику в національних програмах, щоб стимулювати бізнес. Після створення Європейської кластерної обсерваторії, було визначено близько 2000 кластерів (як регіональні агломерації, в тому числі 38% робочої сили). Для аналізу розвитку кластерів на регіональному та місцевому рівнях були виділені макроекономічні показники, а саме: кількість співробітників, темпи зростання співробітників, темпи зростання підприємств, відносини між працівниками і підприємствами, заробітна плата на одного працівника, розмір агломерації, класифікація експертів, спеціалізація і концентрація в певній галузі [1]. Відзначимо, що вони істотно відрізняються від показника, який визначений в якості основного при визначенні кластерів в Глобальному індексі інновацій.

Дельгадо, Портер і Штерн вивчали роль регіональних кластерів як груп тісно пов'язаних і взаємодоповнюючих підприємств галузі, що діють в регіоні, на регіональні економічні показники. Компанії-члени сильного кластера отримують вигоду від розширення підрозділів, зайнятих осіб, збільшення заробітної плати і більшої кількості патентів [1; 6].

В Україні немає законодавчої бази щодо мотиваційного механізму створення та розвитку кластерів. В законодавстві України присутня увага до створення кластерів [7-14], насамперед інноваційно-орієнтованих з віднесенням їх до інноваційної інфраструктури, але законодавчо визначених пільг для їх розвитку не спостерігається. Отже, планується адміністративна підтримка, яка залежить від активності місцевої влади в контексті мотивації створення кластерів. Так, наприклад, місцева влада в Чернівцях надала ІТ-кластеру Cluster bit безкоштовні приміщення у користування [15].

Однак щодо інноваційних кластерів, якими можуть бути технопарки, інша ситуація. В Україні існують наступні пільги для наявних технопарків (яких зареєстровано 16): для реалізації проєктів технологічних парків щорічно в Державному бюджеті України за бюджетною програмою підтримки діяльності технологічних парків визначаються кошти, що спрямовуються на: (1) повне або часткове (до 50 %) безвідсоткове кредитування (на умовах інфляційної індексації) проєктів технологічних парків; (2) повну або часткову компенсацію відсотків, сплачуваних виконавцями проєктів технологічних парків комерційним банкам та іншим фінансово-кредитним установам за кредитування проєктів технологічних парків. Для

реалізації проектів технологічним паркам, їх учасникам та спільним підприємствам, що виконують ці проекти, державою надаються цільові субсидії у вигляді: сум ввізного мита при ввезенні в Україну для реалізації проектів технологічних парків нових устаткування, обладнання та комплектуючих, а також матеріалів, які не виробляються в Україні [16].

Таблиця 1

Рекомендації щодо створення кластерів в українському законодавстві

Законодавчий документ	Сутність документа стосовно кластерів
Стратегія секторної конкурентоспроможності для України, що розроблена ОЕСР [7]	Створення кластерів є найважливішим заходом поряд з доступом до фінансування, інвестиційною політикою та підвищенням професійності
Рекомендації парламентських слухань про транскордонне співробітництво [8]	Кластери є ефективною формою забезпечення транскордонного співробітництва з метою посилення євроінтеграційних процесів
Концепція загальнодержавної цільової економічної програми розвитку до 2020 р. [9]	Необхідно забезпечити ефективний інноваційний розвиток шляхом створення науково-інноваційно-виробничих кластерів, що складаються з галузевих наукових інститутів та державних підприємств з незадіяними виробничими потужностями
Експортна стратегія України [10]	Перспективні для розвитку напрями та відповідні кластери: (1) розвиток інновацій через аерокосмічний сектор та пов'язані сектори, такі як розробка програмного забезпечення та інформаційних і комунікаційних технологій, виробництво запчастин для авіаційної промисловості, послуги з технічного обслуговування для авіаційної промисловості, машинобудування; (2) поліпшення іміджу України через туризм та креативні індустрії; (3) глибша переробка аграрної сировини через розвиток харчової промисловості.
Концепція розвитку цифровізації економіки [11]	Пропонується використовувати інжинірингові кластери, які спрямовані на пошук та розроблення нових промислових продуктів, генерацію ідей, промисловий дизайн, створення прототипів
Стратегія розвитку аграрного сектору економіки [12]	В аграрному секторі пропонується підтримувати кооперацію із застосуванням кластерної моделі.
Стратегія розвитку туризму [13]	Кластерна модель поряд з державно-приватним партнерством та соціальним замовленням є ефективною формою вдосконалення матеріально-технічної бази.
Рекомендації парламентських слухань про розвиток індустрії програмного забезпечення [14]	Посилити розвиток програмної індустрії пропонується за допомогою створення спеціальних організаційних форм: інноваційних кластерів, технопарків, наукових парків, куди можуть входити, крім розробників програмного забезпечення, ще й науково-дослідні організації, маркетингові та юридичні компанії, видавничі та виставкові компанії

На нашу думку [17], очікувати ефективний розвиток інноваційних кластерів в Україні можливо лише при включенні визначених пільг у законодавство та чіткий опис вимог до інноваційних кластерів (як, наприклад, до технопарків). Але мотивацією визначення пільг для держави має бути можливість проводити через кластери політику економічного розвитку

у заданому напрямку (наприклад, розвиток малих підприємств, інноваційної діяльності тощо). Отже, з одного боку, систематичне згадування кластерів у нормативних актах з економічного розвитку вводить їх у сферу уваги владних органів, з іншого боку, широке та нечітке формулювання поняття кластеру робить недоцільним впровадження відповідних законодавчих пілг і залишає це у сфері впливу місцевої влади.

В Україні кластери статистикою не відслідковуються. Найближчі до них форми організації – це асоціація, консорціум та інші об'єднання юридичних осіб (табл. 3).

Таблиця 2

Кількість об'єднань підприємств в Україні (на початок року)

<i>Назви об'єднань</i>	<i>2012</i>	<i>2018</i>	<i>Темпи приросту, %, 2018/2012</i>
Асоціація	2216	2376	+7,2
Консорціум	64	74	+15,6
Інші об'єднання юридичних осіб	950	753	-20,7
Разом об'єднань	3230	3203	-0,84
Усього юридичних осіб	1043595	1235024	+18,3
Частка об'єднань у кількості юридичних осіб, %	0,31	0,26	-0,05

Розраховано автором на основі [18]

Можна побачити, що істотних змін у кількості об'єднань підприємств не спостерігається. При аналізі частки об'єднань у загальній кількості юридичних осіб з'ясовано, що їх питома вага незначно, але стабільно зменшується. Тому потенціал кластеризації економіки, як одного із засобів забезпечення інноваційної діяльності, в Україні поки що не реалізовано.

Стосовно необхідного складу кластера М.Портер виділяє «трилисник», в подальших розробках з'являється «чотирилистник», який додатково включає каталітичні організації. У Румунії адаптована модель «Triple Helix» являє собою кластер, організований як «чотирилистник», який включає додатково роль каталізатора в роботі з трьома іншими категоріями установ для їх підтримки. Внесок учасників в моделі «чотирилисника»: (1) Промисловість: створення виробничих потужностей; (2) Університети і науково-дослідні інститути: дослідження, інформація, передача ноу-хау; (3) Державні органи: посередництво, пряма підтримка; (4) Каталізатори (палати промисловості і торгівлі, консалтингові фірми, Агентства регіонального розвитку): координація, консультування (передача ноу-хау) [19].

Участь місцевих і центральних органів влади необхідна, оскільки інвестиційні проекти в бізнесі не можуть бути реалізовані без інвестицій в комунальні послуги та інфраструктуру, які є атрибутами державного управління. Це партнерство призведе до економічного і соціального розвитку району, підвищення привабливості для інвесторів і збільшення інновацій в регіоні. Університети покликані розвивати передачу технологій і розробку дослідницьких проектів для стимулювання інновацій на національному та регіональному рівнях. Приватні компанії-партнери призначені для надання технічної платформи і фахівців в областях дослідницьких програм, які проводяться університетом або науково-дослідними інститутами. Компанії виграють від швидкого доступу до досліджень, при цьому підвищуючи додану вартість в продуктах, отримуючи конкурентні переваги та інтегруючись в ланцюг поставок [1].

Ми порівняли між собою румунські та українські кластери. Перша відміна полягає у фінансуванні: румунські кластери отримують для свого функціонування і розвитку фінансову підтримку за європейськими і національними програмами, а українські кластери створюються на ентузіазмі зацікавлених організацій без відповідної державної підтримки.

У Румунії (регіон Олтенія) існує п'ять інноваційних кластерів в галузі автомобілебудування, туризму, інформаційних і комунікаційних технологій.

Учасники проаналізованих кластерів були розподілені за чотирма категоріями відповідно до моделі «чотирилисник». В Румунії (Олтенії) усі відповідні категорії організацій мали місце: виробничі компанії, науково-дослідні організації та Університет Крайова, органи державної влади (місцеві і окружні ради), а також каталізатори (Агентство регіонального розвитку Південно-Західна Олтенія, Торгово-промислова палата і Промисловість, НВО або консалтингові фірми) [1].

Таблиця 3

Приклади та порівняння складу кластерів в ЄС та Україні

Назва кластеру	Фірми	Університет та дослідницькі організації	Державні установи	Каталітичні організації
Румунія, регіон Олтенія				
TURINN Cluster	7	3	5	2
ICT Oltenia Cluster	14	6	1	2
Automotive South-West Oltenia Pole	21	8	2	3
INOVTRANS Pole	17	4	2	3
Tourism Oltenia Cluster Olt Tur-Olt InTT	26	1	7	3
Україна, Хмельницька область				
Будівельний кластер	25	1	–	4
Україна, Чернігівська область				
IT	9	1	–	–

В Україні досить успішний будівельний кластер створений у Хмельницькій області. Двадцять п'ять підприємств, що об'єдналися в цей кластер, створили каталітичні організації для більш зручного власного функціонування: (1) юридично-аудиторську службу, яка забезпечує комплексне юридичне й аудиторське обслуговування підприємств – учасників кластера; (2) маркетингову службу, яка забезпечує маркетинговий супровід діяльності підприємств і розробляє рекламну програму; (3) мережу консультаційних бюро; (4) спільне виробництво сухих сумішей, що використовують всі члени кластера. Об'єднавшись у кластер, підприємства створили не тільки власну матеріальну інфраструктуру, але й спеціальні центри послуг за різними напрямками діяльності, що дає змогу знизити вартість операцій, які здійснюються між партнерами. До того ж учасники кластера одержали шанс більш ефективно відстоювати свої інтереси на рівні місцевих органів влади або місцевого самоврядування, а також брати участь у великих інвестиційних програмах [20; 21].

В Чернігівській області створилися кластери у сфері водного туризму та інформаційних технологій (ІТ), які ще не можна вважати повноцінними, хоча кластер водного туризму існує вже десять років. В обох випадках учасником є Чернігівський національний технологічний університет. На відміну від кластерів ЄС, в Україні помітна відсутність участі державних

установ в організації кластера, що свідчить про їх індіферентність до розвитку кластерно-інноваційних форм організації підприємств.

На основі розглянутої інформації ми можемо виділити наступні напрями сприяння держави щодо розвитку кластерно-інноваційної форми організації підприємств (табл 4).

Таблиця 4

Напрями сприяння держави щодо розвитку кластерних форм організації підприємств

Напрямок сприяння	Заходи
1. Фінансовий	Розробка програм фінансування: • Прям підтримка (інвестиції в комунальні послуги та інфраструктуру, повне або часткове фінансування наукових досліджень в межах кластера, безкоштовне патентування спільних розробок); • Непряма підтримка (податкові пільги, пільгові кредити комерційних банків)
2. Адміністративний	На рівні центральної влади: • Законодавча легалізація національних програм підтримки кластерів; • Контроль показників розвитку кластерів у регіонах На рівні місцевої влади: • Посередництво; • Допомога в пошуку приміщень; • Допомога в пошуку інвесторів
3. Ідеологічний	Розповсюдження інформації в засобах масової інформації про користь кластерних форм організації підприємств

На нашу думку, при використанні запропонованих нами заходів, особливо фінансового характеру, кластерні ініціативи могли б набути значних масштабів.

Висновки і пропозиції. Отже, закордонні та вітчизняні теоретичні напрацювання свідчать про те, що створення кластерів є ефективним механізмом інноваційного розвитку території, через що в 2017 р. Глобальний індекс інновацій став включати показник оцінки субнаціональних інноваційних кластерів. Однак в Україні створення кластерів знаходиться на початковому етапі. Державне фінансування за програмами розвитку кластерів відсутнє. В проаналізованих нами українських кластерах явно не вистачає учасників за складом, особливо помітна відсутність участі державних установ в організації кластерів. Таким чином, необхідно приділити більше уваги щодо сприяння розвитку кластерів в Україні, використовуючи такі напрями сприяння, як фінансовий та адміністративний механізми, з контролюванням звітності місцевої публічної влади щодо наявності та розвитку кластерів в регіоні.

Список використаних джерел

1. The impact of regional innovative clusters on competitiveness / Daniela Doina Fundeanua, Cosmin Sandu Badele // Procedia - Social and Behavioral Sciences №124 (2014) PP. 405 – 414.
2. Porter, M. The Competitive Advantage of Nations, New York. – 1990. [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://www.economie.ens.fr/IMG/pdf/porter_1990_-the_competitive_advantage_of_nations.pdf
3. Ватченко О.Б., Куншенко О.О. Обґрунтування характеристик кластера // Проблемы материальной культуры – Экономические науки. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/>

4. The Global Innovation Index 2017. Innovation Feeding the World. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://www.globalinnovationindex.org/userfiles/file/reportpdf/gii-full-report-2017.pdf>
5. Global Innovation Index 2018. Energizing the World with Innovation. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://www.globalinnovationindex.org/Home>
6. Delgado, M., Porter, M.E. and Stern, S. Clusters, Convergence, and Economic Performance. – 2011. [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://www.isc.hbs.edu/pdf/DPS_Clusters_Performance_2011-0311.pdf
7. Меморандум взаєморозуміння між Урядом України і Організацією економічного співробітництва та розвитку щодо поглиблення співробітництва [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966_003
8. Постанова Верховної Ради України Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Транскордонне співробітництво як чинник євроінтеграційних процесів України" (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 43, ст.740) [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1537-19>
9. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.08.2013 р. № 603-р Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/603-2013-%D1%80>
10. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1017-р Про схвалення Експортної стратегії України ("дорожньої карти" стратегічного розвитку торгівлі) на 2017-2021 роки [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1017-2017-%D1%80/page>
11. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 67-р Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80/page>
12. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2013 р. № 806-р Про схвалення Стратегії розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/806-2013-%D1%80>
13. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.03.2017 р. № 168-р Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80>
14. Постанова Верховної Ради України Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Створення в Україні сприятливих умов для розвитку індустрії програмного забезпечення" (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 42, ст.548) [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4538-17>
15. Кластер: формат взаємодії підприємств. У чому переваги неформального об'єднання різних бізнесів. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://msb.aval.ua/news/?id=25974>
16. Закон України від 16.07.1999 р. N 991-XIV «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/991-14>.
17. Повна С.В. Мотивація створення кластерів як форми забезпечення інноваційної діяльності в регіоні [Електронний ресурс] Збірник матеріалів X міжнародної науково-практичної конференції «Правове та інституціональне забезпечення регіональної кластеризації» (25 квітня 2018 р.). Чернігів: Чернігівський інститут ім.Героїв Крут ПрАТ «ВНЗ «МАУП», 2018. – С. 94-99 - Режим доступу: http://maupchern.pp.ua/wp-content/doc/Zbirka_25_april_2018final.pdf
18. Україна у цифрах 2017. Статистичний збірник / за ред. І.Є.Вернера – К.: Державна служба статистики України, 2018. – 241 с.
19. Guth, M., Cosnita, D. Clusters and potential clusters in Romania – A mapping exercise/ –2010. [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://www.minind.ro/presa_2010/iulie/MappingReport_230710.pdf
20. Тяхтій М.П., Бобко Н.А., Шкуренко І.М. Кластери як інноваційна форма організації бізнесу // Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії. – 2016. – №6-1 (06). – С.72-75

21. Чевганова В.О. Кластери та їх економічне значення / В.О. Чевганова, І.Г. Брижань // Економіка України. – 2002. – № 11. – С. 35–41.

References

1. Daniela Doina Fundeanua, Cosmin Sandu Badele (2014) The impact of regional innovative clusters on competitiveness. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* №124 PP. 405 – 414. (in English)
2. Porter, M. (1990). The Competitive Advantage of Nation. Retrived from: http://www.economie.ens.fr/IMG/pdf/porter_1990_-_the_competitive_advantage_of_nations.pdf
3. Vatchenko O.B., Kunshenko O.O. Obgruntuvannya xaraktery`sty`k klastera [Justification of cluster characteristics]. *Problemy matery`al`noj kul`tury – Ekonomy`chesky`e nauky`* Retrived from: <http://www.nbuu.gov.ua/>
4. The Global Innovation Index 2017. Innovation Feeding the World. Retrived from: <https://www.globalinnovationindex.org/userfiles/file/reportpdf/gii-full-report-2017.pdf>
5. Global Innovation Index 2018. Energizing the World with Innovation. Retrived from: <https://www.globalinnovationindex.org/Home>
6. Delgado, M., Porter, M.E. and Stern, S. (2011). Clusters, Convergence, and Economic Performance, Retrieved from http://www.isc.hbs.edu/pdf/DPS_Clusters_Performance_2011-0311.pdf
7. Memorandum vzayemorozuminnya mizh Uryadom Ukrayiny` i Organizaciyeyu ekonomichnogo spivrobitny`cztva ta rozvy`tku shhodo pogly`blennya spivrobitny`cztva [Memorandum of Understanding between the Government of Ukraine and the Organization for Economic Co-operation and Development to deepen co-operation] - Retrived from: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966_003
8. Postanova Verxovnoyi Rady` Ukrayiny` (2016). Pro Rekomendaciyi parlaments`ky`x sluxan` na temu: "Transkordonne spivrobitny`cztvo yak chy`nny`k yevrointegracijny`x procesiv Ukrayiny`" [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine on the Recommendations of the Parliamentary Hearings on the topic: "Transborder Cooperation as a Factor in Ukraine's European Integration Processes"] - Retrived from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1537-19>
9. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny` (2013). Pro sxvalennya Koncepciyi Zagal`noderzhavnoyi cil`ovoyi ekonomichnoyi programy` rozvy`tku promy`slovosti na period do 2020 roku [On Approval of the Concept of the National Target Economic Program for the Development of Industry for the Period until 2020] - Retrived from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/603-2013-%D1%80>
10. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny` (2017). Pro sxvalennya Eksportnoyi strategiyi Ukrayiny` ("dorozhn`oyi karty`" strategichnogo rozvy`tku tovgivli) na 2017-2021 roky` [On Approval of the Export Strategy of Ukraine (Roadmap for Strategic Trade Development) for 2017-2021] - Retrived from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1017-2017-%D1%80/page>
11. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny` (2018). Pro sxvalennya Koncepciyi rozvy`tku cy`frovyoi ekonomiky` ta suspil`stva Ukrayiny` na 2018-2020 roky` ta zatverdzhennya planu zaxodiv shhodo yiyi realizaciyi [On Approval of the Concept of the Development of the Digital Economy and Society of Ukraine for 2018-2020 and approval of the plan of measures for its implementation]. Retrived from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80/page>
12. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny` (2013). Pro sxvalennya Strategiyi rozvy`tku agrarnogo sektoru ekonomiky` na period do 2020 roku [On Approval of the Strategy for the Development of the Agricultural Sector for the Period until 2020]. Retrived from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/806-2013-%D1%80>
13. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny` (2017). Pro sxvalennya Strategiyi rozvy`tku tury`zmu ta kurortiv na period do 2026 roku [On approval of the Tourism Development and Resorts Strategy for the period up to 2026]. Retrived from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80>
14. Postanova Verxovnoyi Rady` Ukrayiny` (2012). Pro Rekomendaciyi parlaments`ky`x sluxan` na temu: "Stvorennya v Ukrayini spry`yatly`vy`x umov dlya rozvy`tku industriyi programnogo zabezpechennya" [On the Recommendation of the Parliamentary Hearings on the topic "Creating Favorable Conditions for the Development of the Software Industry in Ukraine"]. Retrived from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4538-17>

15. Klaster: format vzayemodiyi pidpry`yemciv. U chomu perevagy` neformal`nogo ob'yednannya rizny`x biznesiv [Cluster: the format of the interaction of entrepreneurs. What are the benefits of informal association of different businesses]. Retrived from: <https://msb.aval.ua/news/?id=25974>
16. Zakon Ukrayiny` (1999). «Pro special`ny`j rezhy`m innovacijnoyi diyal`nosti texnologichny`x parkiv [About the special regime of innovation activity of technological parks]. Retrived from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/991-14>.
17. Povna S.V. (2018). Moty`vaciya stvorenniya klasteriv yak formy` zabezpechennya innovacijnoyi diyal`nosti v regioni [Motivation to create clusters as a form of innovation activity in the region]. Retrived from: http://maupchern.pp.ua/wp-content/doc/Zbirka_25_april_2018final.pdf
18. Verner I.Ye. (ed.) (2018) Ukrayina u cy`frax 2017. Staty`sty`chny`j zbirny`k [Ukraine in figures 2017. Statistical collection] Kiiv: Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy (in Ukrainian).
19. Guth, M., Cosnita, D. (2010). Clusters and potential clusters in Romania – A mapping exercise, Retrived from: http://www.minind.ro/presa_2010/iulie/MappingReport_230710.pdf
20. Tyuxtij M.P., Bobko N.A., Shkurenko I.M. (2016). Klastery` yak innovacijna forma organizaciyi biznesu [Clusters as an innovative form of business organization]. Ekonomichny`j visny`k Zaporiz`koyi derzhavnoyi inzhenernoyi akademiyi. – no. 6-1 (06), PP.72-75. (in Ukrainian).
21. Chevganova V.O., Bry`zhan` I.G. (2002). Klastery` ta yix ekonomichne znachennya [Clusters and their economic significance]. Ekonomika Ukrayiny`. – no 11. – PP. 35–41.

Повна Світлана Вікторівна – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри менеджменту та державної служби, Чернігівський національний технологічний університет (вул. Шевченка, 95, м. Чернігів, 14027, Україна).

Повная Светлана Викторовна – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры менеджмента и государственной службы, Черниговский национальный технологический университет (ул. Шевченко, 95, г. Чернигов, 14027, Украина).

Povna Svitlana – PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of Department of Management and Public Service, Chernihiv National University of Technology (95 Shevchenka St., 14027 Chernihiv, Ukraine).

E-mail: SPovna@bignir.net

УДК 351:614.84(477)

О. М. Шевченко, к.е.н., доцент

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

В. А. Вернидуб, аспірант

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

О. Н. Шевченко, к.е.н., доцент

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

В. А. Вернидуб, аспирант

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УКРАИНЕ

Oleg Shevchenko, PhD in Economics, Associate Professor

Chernihiv National Technological University, Chernihiv, Ukraine

Vyacheslav Vernidub, postgraduate

Chernihiv National Technological University, Chernigov, Ukraine

THEORETICAL BASES OF THE STUDY OF MECHANISMS OF THE STATE FIRE SECURITY MANAGEMENT IN UKRAINE

У статті розглянуті теоретичні засади дослідження механізмів державного управління сферою пожежної безпеки в Україні. Автором розглянуті періоди дослідження державного управління пожежною безпекою в Україні та проаналізовані наукові праці, які досліджують.

Ключові слова: механізми державного управління, пожежна безпека, сфера пожежної безпеки, державне управління сферою пожежної безпеки, механізм державного управління сферою пожежної безпеки

В статье рассмотрены теоретические основы исследования механизмов государственного управления сферой пожарной безопасности в Украине. Автором рассмотрены периоды исследования государственного управления пожарной безопасностью в Украине и проанализированы научные труды, исследующие эту проблему.

Ключевые слова: механизмы государственного управления, пожарная безопасность, сфера пожарной безопасности, государственное управление сферой пожарной безопасности, механизм государственного управления сферой пожарной безопасности

The article deals with the theoretical principles of the investigation of the mechanisms of public administration in the sphere of fire safety in Ukraine. The author reviews the periods of research on the state fire safety management in Ukraine and analyzes the scientific works that are investigating this problem.

Key words: mechanisms of public administration, fire safety, fire safety sphere, state control of fire safety sphere, mechanism of state control of fire safety sphere.

Постановка проблеми. Згідно нормам статті 3 Конституції України людина, її життя, здоров'я, а також її безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. На безпеку життя та здоров'я людини звертається особлива увага в Стратегії сталого розвитку "Україна-2020", що затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015. Вектор безпеки визначений у цій Стратегії одним з найважливіших напрямів державної політики. Розуміння важливості питань забезпечення безпеки людини зумовлюється, у тому числі, ускладненням ситуації з мирними процесами в сучасному світі, який перестав бути безпечним і прогнозованим.

Проблемність пожеж має глобальний характер, а забезпечення пожежної безпеки (далі – ПБ) завжди було і продовжує залишатися невід'ємною частиною багатоаспектної

державної діяльності у всьому світі щодо охорони життя та здоров'я людей. Враховуючи важливість проблематики забезпечення пожежної безпеки та зростання сучасних викликів і загроз, в Україні центральні та місцеві органи виконавчої влади та самоврядування в межах своєї компетенції повинні наполегливо та цілеспрямовано на постійній основі організовувати розроблення та впровадження в регіонах і відповідних галузях ефективних організаційних і науково-технічних адресних заходів щодо надійного запобігання пожежам та їх гасіння, забезпечення потрібного рівня пожежної безпеки населених пунктів і об'єктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання різноманітних аспектів державного управління сферою пожежної безпеки перебували у центрі уваги таких фахівців і науковців, як: Балябас В., Волянський П.Б., Вознюк М.В., Гур'єв С.О., Денисов С.Ф., Доманський В.А., Кришгаль М.А., Ліпинський В.В., Лозинський Ю.Р., Люблін В.Д., Мосов С.П., Пасинчук К.М., Потеряйко С.П., Садковий В.П., Терент'єва А.В., Рожков А.П., Труш О.О., Удод М.В. та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Питання державного управління сферою пожежної безпеки (ПБ) і відсутність в Україні базових загальноприйнятих підходів щодо науково-теоретичного обґрунтування механізмів державного управління сферою ПБ обумовлюють теоретичну необхідність і практичну значущість розв'язання наукової проблеми, суть якої полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні механізмів здійснення державного управління сферою ПБ в Україні, що спрямоване на подальше вдосконалення формування та ефективну реалізацію державної політики у цій сфері.

Метою статті є визначення і вивчення теоретичних основ державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні.

Виклад основного матеріалу. Стан пожежної безпеки щорічно висвітлюється в Національній доповіді про стан техногенної та природної безпеки в Україні, аналіз якої свідчить про існування протягом тривалого часу ще далекого від оптимального рівня забезпечення пожежної безпеки в нашій державі обумовлено в значній мірі складним соціально-економічним становищем України, існуючим станом профілактичної роботи щодо запобігання виникненню пожеж, недостатньою участю у важливій справі забезпечення пожежної безпеки як місцевих органів самоврядування, так і громадських об'єднань. Такий стан справ вимагає розробки цілеспрямованих заходів у межах державної політики в напрямку суттєвого покращення ситуації з механізмами забезпечення пожежної безпеки.

Формування та реалізацію державної політики у сфері ПБ згідно Кодексу цивільного захисту України забезпечує центральний орган виконавчої влади, яким на теперішній час є Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), здійснюючи безпосереднє керівництво діяльністю Єдиної державної системи цивільного захисту. Особливим питанням сьогодення для ДСНС є забезпечення пожежної безпеки в умовах ведення бойових дій під час проведення антитерористичної операції в південно-східному регіоні України.

Не тільки Україна, але і весь світ, щорічно зазнає величезних втрат через пожежі, що відбуваються не лише природним шляхом, а й в наслідок виникнення техногенних аварій та катастроф, причини яких часто обумовлені неадекватним ставленням людини до питань безпеки життєдіяльності, а наслідки – забирають людські життя та завдають відчутних збитків економіці держав.

Критичні обставини, що пов'язані зі зростанням ризиків виникнення надзвичайних ситуацій та пожеж, з одного боку, і відсутність єдиних ґрунтовних поглядів щодо

механізмів державного управління сферою ПБ, з іншого боку, зумовлюють необхідність удосконалення зазначених механізмів.

Аналіз ступеня розробленості механізмів державного управління сферою ПБ показав, що, не зважаючи на існування досить значної кількості різноманітних досліджень, присвячених проблемам функціонування різних складових цієї сфери та державного управління ними, є нагальна потреба в пошуку нових підходів стосовно подальшого розвитку механізмів державного управління сферою ПБ.

Людина у боротьбі за своє життя на планеті здійснила найбільше відкриття в історії свого існування та розвитку суспільства – здобула вогонь і навчилася не тільки ним користуватися, але й управляти. Поряд з корисними властивостями вогню існували також і негативні – руйнівні. Вогонь не тільки здатний знищувати матеріальні цінності, але і забирати життя. У світі пожежі розглядаються на одному рівні з такими стихійними лихами, як землетруси, повні, урагани, селеві потоки, лавини та зсуви.

Основні етапи виникнення механізмів державного управління сферою пожежної безпеки узагальнено у табл. 1.

Таблиця 1

Основні етапи виникнення механізмів державного управління сферою пожежної безпеки

Період	Основні етапи та їх характеристика
Античні часи – до н.е.	Поклоніння вогню.
Середньовіччя – до X ст. н.е.	Створення пожежних підрозділів.
XI-XII ст. н.е.	Законодавче регулювання поведінки з вогнем та регламентація запобіжних заходів.
XIII ст. н.е.	Протипожежні заходи розподілено за двома напрямками: - законодавча регламентація; - розробка механізмів щодо забезпечення пожежної безпеки.
XIII ст.– XVIII ст. н.е.	Створення регулярних підрозділів для боротьби з пожежами та їх запобігання.
XIX ст. н.е.	- Поява добровільних пожежних команд та товариств. - Узагальнення нормативних документів з питань пожежної безпеки у відповідних статутах («Будівельний статут», «Пожежний статут»).
XX ст. н.е.	Чітка регламентація заходів щодо державного управління у сфері пожежної безпеки

Зростання значимості механізмів державного управління сферою пожежної безпеки та необхідність їх удосконалення обумовлюється характером і масштабом сучасного виробництва, пов'язаного зі стрімким розвитком різноманітних технологій, широким впровадженням у промисловість, сільське господарство, будівництво та побут новітніх легкозаймистих і горючих речовин та матеріалів, масовим зведенням у містах будинків підвищеної поверховості, концентрацією великих матеріальних цінностей та ринковим характером економіки нашої країни. Усі ці обставини в сукупності та прояв викликів і

небезпек, пов'язаних із недооцінкою важливості здійснення необхідних заходів протипожежного захисту та незабезпеченням потрібного рівня пожежної безпеки, призводять, як показує статистика [1], до виникнення пожеж, у наслідок яких відбуваються великі втрати в економіці та створюються серйозні загрози життю та здоров'ю людей, а також з'являються складні проблеми екологічного характеру.

Пожежі та всі процеси, що пов'язані з їх виникненням і розвитком, вимагають цілеспрямованого управління, яке передбачає поряд із здійсненням організаційних, технічних та економічних заходів, підвищення ролі правового регулювання і координування відносин між відповідними державними органами, суб'єктами господарювання та іншими органами, які мають забезпечувати пожежну охорону населених пунктів та об'єктів господарювання, а також подальшого удосконалення способів їх діяльності та взаємодії.

Враховуючи те, що пожежна безпека є одним із надважливих видів суспільної безпеки, а також виключну значимість питань пожежної безпеки в справі охорони життя людей, національного багатства та навколишнього природного середовища, питання механізмів державного управління сферою ПБ знайшли своє відповідне відображення в працях радянських, українських і зарубіжних вчених.

Питання механізмів державного управління сферою ПБ у радянські часи в прямій постановці не розглядалися, що підтверджується відсутністю понятійних визначень “сфера пожежної безпеки”, “державне управління сферою пожежної безпеки” і “механізм державного управління сферою пожежної безпеки” в літературних джерелах і нормативних актах того часу. При цьому термін “пожежна безпека” був досить відомим і використовувався в якості одного з базових, хоча і мав деякі змістовні відмінності [2].

Зміна політичного устрою внаслідок розпаду СРСР призвела до самостійного становлення та існування колишніх союзних республік. З проголошенням самостійного державного розвитку в Україні розпочалось оновлення всього суспільного життя, що було обумовлено, упершу чергу, кардинальними змінами економічної, соціальної та політичної систем країни. Україна згідно ст.1 Конституції України стала суверенною, незалежною і демократичною державою [3], яка блискавично перейшла на складні та дуже непередбачені рейки ринкової економіки, інтуїтивно трансформуючи соціалістичну власність у різні законодавчо встановлені форми власності. Замість системи директивного управління було сформовано основні необхідні важелі та інструменти державного макроекономічного регулювання. У цих умовах досвід радянського періоду для державного управління сферою ПБ в Україні став обмежено корисним.

Дослідженню різних питань управління пожежною безпекою в незалежній Україні присвячена низка наукових і фахових праць [4].

Праць, у яких відповідним чином розкривалися питання управління пожежною безпекою та забезпеченням протипожежного захисту в Україні, було декілька. До таких праць слід віднести “Проблеми пожежної безпеки” (1995), в якій комплексно висвітлені проблемні питання пожежної безпеки науко-технічної та нормативно-правової діяльності, при цьому питання механізмів управління пожежною безпекою розглядались частково [5].

Група авторів у книзі “Основи охорони праці” (2000), розглядаючи питання державного управління охороною праці та організації охорони праці на виробництві, висвітлили деякі правові та організаційні питання пожежної безпеки. Особливістю праці є викладення загальних принципів організації пожежної безпеки та завдань державного пожежного нагляду [6].

Колектив авторів у однойменній праці “Основи охорони праці” (2003) разом з викладенням правових, нормативних, технічних та організаційних основ охорони праці запропонував концептуальні основи системи пожежної безпеки [7].

Як показує проведений аналіз праць, наведені в них результати досліджень, на жаль, не вийшли за межі історичних, технічних, правових, термінологічних і частково управлінських питань пожежної безпеки в умовах становлення ринкової економіки в Україні. При цьому слід зазначити, що питання пожежної безпеки стали розглядатися не окремо, а в комплексі з іншими питаннями за напрямком “охорона праці”.

Підводячи підсумок періоду 1991-2003 рр., слід звернути увагу на те, що відсутність ґрунтовних праць з питань державного управління пожежною безпекою в Україні обумовлено тим, що у 80-х роках ХХ ст. у Радянському Союзі вийшла низка конструктивних фахових праць, які були присвячені зазначеним питанням. Спрацював закон інерційності, тому що кардинальних змін у системі пожежної охорони в зазначений період не відбулося. Слід також відмітити, що питання розробки механізмів державного управління сферою ПБ, як і за радянських часів, у прямій постановці не розглядалися, що підтверджується відсутністю таких понятійних визначень, як “сфера пожежної безпеки”, “державне управління сферою пожежної безпеки” і “механізм державного управління сферою пожежної безпеки” в літературних джерелах і нормативних актах. Частково досліджувалася структура національної системи пожежної безпеки [4].

Протягом другого періоду 2003-2010 рр., який характеризується перепідпорядкуванням Державного департаменту пожежної безпеки Міністерству України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи [8], дослідження, пов’язані з питаннями державного управління пожежною безпекою в Україні, отримали свій відповідний розвиток.

З’явилася низка наукових праць, у яких були висвітлені різні питання державного управління пожежною безпекою у межах дисертаційних робіт.

Так, у дисертаційному дослідженні Труша О.О. (2003) на прикладі Управління пожежної безпеки в Харківській області запропоновано науковотеоретичні підходи щодо аналізу структур державного управління в системі попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, визначено місце Державної пожежної охорони України у цій системі та структура її функцій як основа організаційної структури органів управління, а також запропоновано підхід до оптимізації структури управління Державної пожежної охорони України [9].

У період 2003-2012 рр. з’явилася низка фахових праць, у яких, під різними кутами, розглядалися питання пожежною безпекою та управління нею. Так, Кузнецов В. у книзі “Пожежна безпека” (2008) висвітлив питання щодо забезпечення пожежної безпеки на об’єктах господарської діяльності, запобігання пожежам і взаємовідносин суб’єктів господарювання з органами державного пожежного нагляду в існуючому правовому полі [3].

Особливості державного управління у сфері цивільного захисту, пов’язані з основними аспектами функціонування системи управління органами внутрішніх справ, як складової системи державного управління в сфері цивільного захисту, досліджено іншим колективом авторів у праці “Державне управління у сфері цивільного захисту” (2009) [10].

Колектив авторів у фаховій праці “Організація управління діяльністю з попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій” (2011) висвітлив місце і роль МНС України в організації та управлінні діяльністю системи цивільного захисту при виникненні надзвичайних ситуацій, у т.ч. і пожеж [11].

У наведених працях поряд з організаційними та правовими питаннями охорони праці висвітлені небезпечні та шкідливі виробничі фактори, їхній негативний вплив на організм

людини, питання гігієни, а також визначено роль і значимість пожежної безпеки та вимоги до її забезпечення, в основному, на побутовому рівні.

Враховуючи відсутність у системі національної безпеки України пожежної безпеки як окремої складової національної безпеки [12], питання пожежної безпеки розглядались також і в межах дослідження надзвичайних ситуацій. Так, Шоботов В.М. у праці “Цивільна оборона” (2006) [13] і колектив авторів у праці “Надзвичайні ситуації та цивільний захист населення” (2006) [14] розглядали питання пожежної безпеки при розкритті змісту складових надзвичайних ситуацій.

Фаховою працею з правових питань пожежної безпеки слід вважати одноособову працю Ліпинського В.В. “Правове забезпечення пожежної безпеки в Україні” (2011), в який автор проаналізував сучасний стан законодавства у сфері пожежної безпеки та дослідив проблеми застосування адміністративної відповідальності за правопорушення в цій сфері [15].

Значну увагу питанням державного управління приділив колектив фахівців з пожежної безпеки під керівництвом Кришталя М.А. у праці “Основи державного управління у сфері пожежної безпеки” (2012). Разом з тим, поза межами посібника залишилось визначення державного управління у сфері пожежної безпеки та механізмів управління у зазначеній сфері, а зміст самого посібника недостатньо адаптований під коло управлінських відносин, характерних для діяльності органів і підрозділів пожежної безпеки, хоча автори і наполягають на цьому [1].

Як показує аналіз праць окремих авторів та авторських колективів, наведені в них результати досліджень, на жаль, не вийшли за межі правового регулювання стану пожежної безпеки та управлінської діяльності відповідальних осіб у межах надзвичайних ситуацій без належного виділення відмінних механізмів управління в умовах забезпечення належного стану пожежної безпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій у вигляді пожеж. За межами праць залишилась термінологія: “сфера пожежної безпеки”, “державне управління сферою пожежної безпеки”, “механізм державного управління сферою пожежної безпеки” та “національна система пожежної безпеки” [2].

Наступним періодом є період, який почався з кінця 2012 р. Він характеризується перетворенням МНС України у ДСНС України з управлінням через Міністра оборони України [16] та Міністра внутрішніх справ України [17] і продовженням досліджень, пов’язаних з фаховими питаннями пожежної безпеки та управлінням нею. При цьому треба зазначити, що ситуація з обмеженим висвітленням зазначених питань за напрямками “безпека життєдіяльності”, “охорона праці” та “цивільна оборона” не змінилася.

Фаховим виданням у цей період стала колективна праця “Пожежна безпека промислових та сільськогосподарських виробництв” (2013), у який проаналізовано протипожежний захист технологічних процесів виробництв, виробничі джерела запалювання та профілактичні заходи з питань пожежної безпеки підприємств [18]. Незважаючи на важливість розглянутих питань, автори частково дослідили питання управління пожежною безпекою технологічних процесів виробництв.

Аналіз сучасних літературних джерел українських фахівців і дослідників вказує на конкретні прогалини в проведенні досліджень, пов’язаних із науково-теоретичним обґрунтуванням існування та розвитку державного управління сферою ПБ України та механізмів державного управління зазначеною сферою.

Для України цей світовий досвід є дуже важливим у практичному руслі, але він має невелику користь для подальшого науково-теоретичного обґрунтування напрямків удосконалення та розвитку механізмів державного управління сферою ПБ в умовах інтеграції нашої країни до сучасного світового простору.

Висновки.

У результаті дослідження історичного підґрунтя щодо виникнення механізмів державного управління сферою ПБ, встановлено, що в міру розвитку людського суспільства, з пізнанням властивостей вогню змінювалося і його сприйняття людиною та державою. Вирішення питань пожежної безпеки та механізмів управління її станом з боку держави здійснювалося в залежності від різних факторів у межах відповідних цивілізацій. До основних особливостей слід віднести такі: розуміючи згубність пожежі, людство розпочало організовувати пожежну справу ще в стародавні часи; у боротьбі з пожежами з часом склалося два основних напрями: організація гасіння пожеж і попередження виникнення пожеж; заходи боротьби з пожежами знайшли своє потрібне відображення на законодавчому і виконавчому рівнях управління державою; починаючи з XIII ст. боротьба з пожежами почала здійснюватися як за напрямом попереджальних мір законодавчого характеру, так і за напрямом мір охоронного порядку; перші протипожежні заходи мали випадковий характер тому, що законодавчі акти були пов'язані більше з мірами покарання винних і мірами охорони від пожеж, але не із загальною організацією заходів постійної боротьби з вогнем; з часом створювалися професійні пожежні команди; у другій половині XIX ст. з'явилися добровільні пожежні команди як важлива складова загальної системи пожежної безпеки держави.

Аналіз сучасних літературних джерел українських фахівців і дослідників вказує на конкретні прогалини в проведенні досліджень, пов'язаних із науково-теоретичним обґрунтуванням механізмів здійснення державного управління сферою ПБ України. Відсутнім залишилося визначення змісту дефініцій “сфера пожежної безпеки”, “державне управління сферою пожежної безпеки”, “механізм державного управління сферою пожежної безпеки” і “національна система пожежної безпеки”.

На підставі проведеного дослідження ступеня розробленості теоретико-методологічних засад державного управління сферою ПБ визначена наукова проблема, якою є проблема науково-теоретичного обґрунтування механізмів здійснення державного управління сферою ПБ в Україні.

Список використаних джерел

1. Жданова Л.А. Организация и управление промышленной фирмой в развитых странах / Л.А. Жданова. – М.: ЗАО “Издательство “Экономика”, 2008. – 637 с.
2. Методичний посібник з питань експлуатації та застосування вогнегасників / Л.А. Присяжнюк та ін. – К.: Основи, 1997. – 150 с.
3. Гандзюк М.П. Основы охраны труда: [підручник] / М.П. Гандзюк, Є.П. Жалібо, М.О. Халімовський; за ред. М.П. Гандзюка. – [5-те вид.] – К.: Каравела, 2010. – 324 с.
4. Наказ МВС України “Про введення в дію Правил пожежної безпеки в Україні” від 22 червня 1995 р. № 400. – [Електронний ресурс]. Режим доступу до док.: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1033.119.3&nobreak=1>.
5. История развития пожарной охраны. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nachkar.ru/histori/histori2-1.htm>
6. Басуров В.А. Основы пожаровзрывобезопасности: [учебно-методическое пособие] / В.А. Басуров. – Нижний Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета, 2006. – 62 с.
7. Загальна оцінка країни Україна. ООН, 2004. – 136 с.
8. Методичні рекомендації щодо визначення органами державної влади та органами місцевого самоврядування потреби у фахівцях у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції. – [Електронний ресурс]. Режим доступу до док.: <http://www.guds.gov.ua>.
9. Максимей И.В. Имитационное моделирование на ЭВМ / И.В. Максимей. – М.: Радио и связь, 1988. – 232 с.
10. Балябас В. Державне управління процесом становлення і розвитку пожежно-рятувальної служби України / В. Балябас. // Ефективність державного управління. – 2012. – Вип.30. – С. 247-254.
11. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: [навчальний посібник] / За заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. – Львів: Вид-во “Львівська політехніка”, 2002. – 352 с.

12. Верховна Рада прийняла за основу законопроект про систему екстреного виклику "112". – [Електронний ресурс]. Режим доступу до док.: <http://www.mns.gov.ua/news/19442.html>.
13. Назаренко В. Поняття та сутність державного управління пожежною безпекою в Україні / В. Назаренко. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/1/07.pdf>
14. Державна служба України з надзвичайних ситуацій. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.firedep.gov.ua>.
15. Вижье, Р. 30 советов по пожарной безопасности / Р. Вижье; перевод с французского Н. И. Суходрева; под редакцией Д. И. Юрченко. – М.: Стройиздат, 1982. – 48 с.
16. Калугін В.Д. Оцінка рівня пожежної небезпеки території України на основі аналізу енергетичних показників стану життєдіяльності / [В.Д. Калугін, В.В. Коврегін, В.В. Тютюник, Л.Ф. Чорногор, Р.І. Шевченко] // Пожежна безпека. – 2013. – №22. – С. 99-112.
17. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки. Послання Президента України до Верховної Ради України // Професіонал (ПВВ).
18. Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс / В.Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 2002. – 320 с.

References

1. Zhdanova L.A. Orhanyzatsiya y upravlenye promyshlennoi fyrmoy v razvitykh stranakh / L.A. Zhdanova. – М.: ЗАО "Yzdatelstvo "Экономика", 2008. – 637 s.
2. Metodichnyi posibnyk z pytan ekspluatatsii ta zastosuvannia vohnehasnykiv / L.A. Prysiazhniuk ta in. – К.: Osnovy, 1997. – 150 s.
3. Handziuk M.P. Osnovy okhorony pratsi: [pidruchnyk] / M.P. Handziuk, Ye.P. Zhalibo, M.O. Khalimovsky; za red. M.P. Hanzhiuka. – [5-te vyd.] – К.: Karavela, 2010. – 324 s.
4. Nakaz MVS Ukrainy "Pro vvedennia v diiu Pravyl pozhezhnoi bezpeky v Ukraini" vid 22 chervnia 1995 r. № 400. – [Elektronnyi resurs]. Rezhym dostupu do dok.: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1033.119.3&nobreak=1>.
5. Ystoryia razvytia pozharnoi okhrany. – [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://nachkar.ru/histori/histori2-1.htm>
6. Basurov V.A. Osnovy pozharovzryvobezopasnosti: [uchebnometodycheskoe posobyie] / V.A. Basurov. – Nyzhnyi Novhorod: Yzd-vo Nyzhehorodskoho hosuniversityeta, 2006. – 62 s.
7. Zahalna otsinka krainy Ukraina. OON, 2004. – 136 s.
8. Metodichni rekomendatsii shchodo vyznachennia orhanamy derzhavnoi vlady ta orhanamy mistsevoho samovriaduvannia potreby u fakhivtsiakh u sferi yevropeiskoi ta yevroatlantychnoi intehtatsii. – [Elektronnyi resurs]. Rezhym dostupu do dok.: <http://www.guds.gov.ua>.
9. Maksymeii Y.V. Ymytatsyonnoe modelirovanye na ЭVM / Y.V. Maksymeii. – М.: Radio y sviaz, 1988. – 232 s.
10. Baliabas V. Derzhavne upravlinnia protsesom stanovlennia i rozvytku pozhezhno-riatuvanoi sluzhby Ukrainy / V. Baliabas. // Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia. – 2012. – Vyp.30. – S. 247-254.
11. Derzhavne upravlinnia v Ukraini: naukovii, pravovii, kadrovii ta orhanizatsiini zasady: [navchalnyi posibnyk] / Za zah. red. N.R. Nyzhnyk, V.M. Oluika. – Lviv: Vyd-vo "Lvivska politehnika", 2002. – 352 s.
12. Verkhovna Rada pryiniata za osnovu zakonoproekt pro systemu ekstrenoho vyklyku "112". – [Elektronnyi resurs]. Rezhym dostupu do dok.: <http://www.mns.gov.ua/news/19442.html>.
13. Nazarenko V. Poniattia ta sutnist derzhavnoho upravlinnia pozhezhnoiu bezpekoiu v Ukraini / V. Nazarenko. – [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/1/07.pdf>
14. Derzhavna sluzhba Ukrainy z nadzvychainykh sytuatsii. – [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.firedep.gov.ua>.
15. Vyzhe, R. 30 sovetov po pozharnoi bezopasnosti / R. Vyzhe; perevod s frantsuzskoho N. Y. Sukhodreva; pod redaktsiei D. Y. Yurchenko. – М.: Stroiizdat, 1982. – 48 s.
16. Kaluhin V.D. Otsinka rivnia pozhezhnoi nebezpeky terytorii Ukrainy na osnovi analizu enerhetychnykh pokaznykiv stanu zhyttiedialnosti / [V.D. Kaluhin, V.V. Kovrehin, V.V. Tiutiunyk, L.F. Chornohor, R.I. Shevchenko] // Pozhezhna bezpeka. – 2013. – №22. – S. 99-112.
17. Yevropeiskyi vybir. Kontseptualni zasady stratehii ekonomichnoho ta sotsialnoho rozvytku Ukrainy na 2002-2011 roky. Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy // Profesional (PVV).
18. Chyrkyn V.E. Hosudarstvennoe upravlenye. Elementarnyi kurs / V.E. Chyrkyn. – М.: Yurystъ, 2002. – 320 s.

УДК 351/354(4)

К. А. Рябець, кандидат юридичних наук, доцент, докторант

Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ, Україна

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ЗАГАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ У ГАЛУЗІ ВОДНОГО ГОСПОДАРСТВА)**Е. А. Рябец**, кандидат юридических наук, доцент, докторант

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, г. Киев, Украина

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ (НА ПРИМЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ОБЩЕЙ КОМПЕТЕНЦИИ В ОБЛАСТИ ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА)**Katerina Ryabets**, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Doctoral Candidate

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kiev, Ukraine

POLITICAL AND LEGAL BASIS OF THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE (ON THE EXAMPLE OF STATE BODIES OF GENERAL COMPETENCE IN THE FIELD OF WATER MANAGEMENT)

У статті проаналізовані політико-правові засади системи органів державного управління загальної компетенції у галузі водного господарства. Досліджені конституційно-правові положення, що визначають місце та роль у державному управлінні водним господарством Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим. Виявлені неточності та прогалини у нормативно-правовій регламентації органів державного управління загальної компетенції у галузі водного господарства. Запропоноване авторське формулювання положень ч. 2 ст. 13 Водного кодексу України в частині визначення системи органів державного управління в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів.

Ключові слова: публічне управління, органи державного управління загальної компетенції, водне господарство, політика, право.

В статье проанализированы политико-правовые основы системы органов государственного управления общей компетенции в области водного хозяйства. Исследованы конституционно-правовые положения, определяющие место и роль в государственном управлении водным хозяйством Верховной Рады Украины, Кабинета Министров Украины, местных государственных администраций, Совета Министров Автономной Республики Крым. Выявлены неточности и пробелы в нормативно-правовой регламентации органов государственного управления общей компетенции в области водного хозяйства. Предложено авторское формулирование положений ч. 2 ст. 13 Водного кодекса Украины в части определения системы органов государственного управления в области использования, охраны вод и возобновления водных ресурсов.

Ключевые слова: публичное управление, органы государственного управления общей компетенции, водное хозяйство, политика, право.

The article analyzes the political and legal principles of the system of public administration bodies of general competence in the field of water management. The constitutional and legal provisions determining the place and role in the state water management of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, local state administrations, the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea are investigated. The revealed inaccuracies and gaps in the regulatory legal regulation of public administration bodies of general competence in the field of water management. Proposed author's wording of the provisions of Part 2 of Art. 13 of the Water Code of Ukraine as part of the definition of the system of public administration bodies in the field of water use and protection and water reproduction.

Key words: public administration, public administration bodies of general competence, water management, politics, law.

Постановка проблеми. Ключову роль у системі публічного управління мають органи державної влади. Дієвість системи вищих органів державної влади визначається не тільки юридичними приписами Основного Закону держави, але й низкою політичних чинників. У країнах розвинутої демократії взаємовідносини між вищими органами державної влади формувалися впродовж багатьох десятиріч і знайшли своє відображення не тільки у

нормативно-правових актах, але й у неписаних правилах – політичних традиціях [21, с. 5]. Своєю чергою, для України, яка сьогодні перебуває у глибокій політичній кризі, характерна низка проблем щодо ефективного формування галузевих державних політик та правових засад їх реалізації.

Зазначена проблема не обминула і галузь водного господарства, однією з основних проблем якої є недосконалість політико-правова визначеність системи органів державного управління загальної компетенції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Діяльність органів державного управління загальної компетенції досліджена низкою вітчизняних науковців. Зокрема, І. Дахова дослідила поняття компетенції Кабінету Міністрів України [7], В. Дмитришина – принципи організації та діяльності Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України [8], М. Ковалів та І. Стахура проаналізували особливості адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України і місцевих державних адміністрацій [10], О. Крупчан здійснив загальну характеристику змісту їх компетенції [14] тощо.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. У науковій сфері України питання органів державного управління загальної компетенції в контексті водного господарства поки що залишається нерозкритим.

Мета статті – формулювання найбільш оптимальної системи органів державного управління загальної компетенції у галузі водного господарства на підставі аналізу їх політико-правових засад.

Виклад основного матеріалу. На законодавчому рівні система органів державного управління у галузі водного господарства регламентована ч. 2 ст. 13 Водного кодексу України, а саме: «Державне управління в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів здійснюють Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, районні, обласні ради, органи виконавчої влади та інші державні органи відповідно до законодавства України».

Загальні органи державного управління законодавчо наділені повноваженнями, сфера впливу яких не обмежується галуззю водного господарства. Проте вони мають безпосереднє відношення до формування та реалізації державної водної політики.

На наш погляд, ч. 2 ст. 13 Водного кодексу України регламентує лише частину загальних органів державного управління в галузі водного господарства, а саме: Кабінет Міністрів України та Раду міністрів Автономної Республіки Крим. Ми вважаємо, що даний перелік повинен бути доповнений єдиним законодавчим органом державної влади – Верховною Радою України (ст. 75 Конституції України [12]). Дане твердження обґрунтовуємо тим, що завдання державного управління у галузі водного господарства полягає у здійсненні компетентними органами державної влади не тільки владно (управлінських) повноважень, але й законотворчої діяльності. Остання визначає домінуючу роль Верховної Ради України у системі органів державного управління водним господарством за рахунок прийняття нею відповідних нормативно-правових актів, які є фундаментом діяльності усіх державно-владних органів у досліджуваній галузі, а також затверджують напрями державної водної політики. Зокрема, Верховна Рада України прийняла Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [10], яким наділила повноваженнями місцеві державні адміністрації; затвердила Законом від 21 грудня 2010 року № 2818-VI «Основні засади (Стратегію) державної екологічної політики України до 2020 року» [17] та Постановою від 5 березня 1998 року № 188/98-ВР «Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» [18].

Результатами науково-теоретичного аналізу місця та ролі Верховної Ради України в системі органів державної влади стала низка наступних науково-теоретичних суджень: парламент – представницький виборний і вищий колегіальний орган державної влади, який функціонує в умовах демократичного управління і має свої повноваження у сфері законотворчості [5, с. 138]; Верховна Рада займає провідне місце серед вищих органів державної влади, у першу чергу завдяки своїм законодавчим повноваженням, а також виступає в якості центральної ланки політичної системи України, визначаючи основні засади внутрішньої та зовнішньої політики нашої держави [8, с. 13]; незважаючи на загальновизнану рівноправність усіх ланок державного апарату, саме законодавча інституція декларує основи конституційного ладу і правового статусу особи. Дискусії про представницький характер парламенту, його місце і роль у системі державного апарату не мають за мету применшити значення інших органів державної влади. Кожна з ланок є необхідною і невід’ємною складовою влади й наділена особливим конституційно-правовим статусом. Але призначення саме парламенту полягає у вираженні волі народу та наданні їй загальнообов’язкового характеру шляхом прийняття законів [23, с. 14] та ін.

На наш погляд, досить доречним обґрунтуванням віднесення Верховної Ради України до загальних органів державного управління водним господарством є закріплення за нею таких специфічних ознак як загальнодержавний орган та орган загальної компетенції [6, с. 5].

З огляду на викладене, вважаємо за необхідне запропонувати здійснити у ч. 2 ст. 13 Водного кодексу України законодавче закріплення Верховної Ради України у системі державних органів в галузі водного господарства.

Віднесення Кабінету Міністрів України та місцевих державних адміністрацій до органів державного управління загальної компетенції є досить поширеним явищем у науковому колі [10, с. 24; 2, с. 101; 7, с. 17 та ін.].

Зокрема, І. І. Дахова стверджує, що до предмету відання уряду України входить дуже широке коло суспільних відносин, його діяльність поширюється на всі сфери життєдіяльності країни, тобто Кабінет Міністрів України є органом загальної компетенції. Звідси випливає, що компетенція Кабінету Міністрів України – це сукупність визначених Конституцією і законами України повноважень, якими уряд наділяється для здійснення керівництва всією системою органів виконавчої влади України та для здійснення діяльності з регулювання суспільних відносин у всіх сферах життєдіяльності держави [7, с. 17].

Характеризуючи роль Кабінету Міністрів України як загального органу державного управління, відзначимо серед його основних повноважень у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів: 1) реалізацію державної політики у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів; 2) розпорядження внутрішніми морськими водами, територіальним морем, а також акваторією морських портів; 3) здійснення державного контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів; 4) визначення пріоритетів водокористування; 5) забезпечення розробки державних, цільових, міждержавних програм використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів тощо (ст. 14 Водного кодексу України).

З метою здійснення викладених повноважень у галузі водного господарства Кабінет Міністрів України співпрацює з очолюваною ним системою органів виконавчої влади (ст. 113 Конституції України), а також з Президентом України та Верховною Радою України. З цього приводу О. Крупчан наголошує, що у відносинах з Президентом України повноваження Кабінету Міністрів України стосуються насамперед його участі у виконанні указів Президента України, у реалізації відповідних повноважень останнього. Серед повноважень Кабінету Міністрів України у відносинах з Верховною Радою України він відмічає його участь у законотворчій діяльності [14, с. 47].

Значну роль у функціонуванні водного господарства у політичному контексті відіграє схвалена Кабінетом Міністрів України Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року [13].

Враховуючи політичний курс нашої держави на поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, особливої гостроти набуває питання щодо рівня ефективності діяльності місцевих державних адміністрацій.

Принагідно зауважимо думку К. Лопатюк, яка полягає в тому, що сучасний механізм здійснення державного управління на низовому рівні, а саме місцевими органами виконавчої влади, в силу численних своїх недоліків викликає неабияку потребу у системному і ґрунтовному аналізі з метою визначення шляхів його реформування [15, с. 82].

У результаті проведеного аналізу нормативно-правової бази діяльності органів місцевої державної виконавчої влади, необхідно зробити висновок, що наразі безпосереднє законодавче закріплення місцевих державних адміністрацій у системі органів державного управління в водній галузі відсутнє. Вони завуальовано прописані у ч. 2 ст. 13 Водного кодексу України під поняттям «органи виконавчої влади». Для чіткої правової регламентації місця та ролі місцевих державних адміністрацій у водній галузі цього звичайно недостатньо. Тому ми пропонуємо у ч. 2 ст. 13 Водного кодексу України закріпити дефініцію «органи центральної та місцевої виконавчої влади» замість поняття «органи виконавчої влади».

Конституційний статус місцевих державних адміністрацій визначений у ст. 116 Основного Закону України. Він по суті визначає місцеву державну адміністрацію місцевим органом виконавчої влади, що входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Так, що стосується виконавчо-розпорядчої діяльності, то тут варто відзначити державно-владний характер такої діяльності. Тобто, передусім, місцеві органи виконавчої влади забезпечують виконання державних функцій [15, с. 84].

Положення Водного кодексу України у ст. 17² регламентують лише два повноваження місцевих державних адміністрацій у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів. Перше з них полягає у погодженні проектів водоохоронних зон, а друге – у вирішенні інших питань у галузі регулювання водних відносин, визначених законом. Останнє повноваження, на наш погляд, є законодавчо неякісним, оскільки носить бланкетний характер.

Після подій, що сталися в Україні у 2014 році, переважна більшість вітчизняних науковців, досліджуючи систему органів державного управління загальної компетенції, ігнорують аналіз діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим [10, с. 24; 2, с. 101 та ін.], або обмежуються зазначенням її в переліку суб'єктів публічної адміністрації [1, с. 78].

Поряд з цим положення ст. 134 Конституції України визначають Автономну Республіку Крим невід'ємною складовою частиною України, яка в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання. Окрім того, ст. 17¹ Водного кодексу України регламентує досить широку компетенцію Ради міністрів Автономної Республіки Крим у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів на території Автономної Республіки Крим, відповідно до якої вона повинна забезпечувати реалізацію державної політики у галузі водного господарства, використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів; брати участь у розробленні та виконанні державних програм, розроблені та забезпечені виконання республіканських (Автономної Республіки Крим) програм використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів; задовольняти потреби населення і галузей економіки у водних ресурсах та здійснювати їх міжбасейновий перерозподіл; здійснювати проектування, будівництво і

експлуатацію водогосподарських систем та об'єктів комплексного призначення, а також заходи щодо екологічного оздоровлення поверхневих вод та догляду за ними тощо.

Відтак, вважаємо юридично обґрунтованим та актуальним положення ч. 2 ст. 13 Водного кодексу України щодо правової регламентації Ради міністрів Автономної Республіки Крим у переліку органів державного управління у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів.

Відзначимо, що у даному переліку крім вищевикладених органів державної виконавчої влади законодавчо закріплені сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, районні, обласні ради. Окрім того, законодавець Водного кодексу України, зазначивши у положеннях ч. 2 ст. 13 Водного кодексу України формулювання «та інші державні органи», визнав по суті місцеві ради державними органами. Досліджуючи компетенцію органів місцевого самоврядування визначену Конституцією України (ст. ст. 140-146) та Водним кодексом України (ст. ст. 8¹, 9, 10), ми приходимо до однозначного висновку, що вона має загальний характер для певної території.

Проте, правильність віднесення положеннями Водного кодексу України місцевих рад до державних органів, на наш погляд, є досить сумнівною.

Принагідно зауважимо, що у науковому колі відсутня думка щодо єдиного переліку системних елементів організаційної структури державного управління. З цього приводу Х. М. Марич [16, с. 125] пише, що частина вчених (А. І. Жмотов [9, с. 23], Л. В. Коваль [11, с. 25-26], В. Н. Яковлев [25, с. 61-63]) висловлює думку, що державне управління здійснюють лише органи виконавчої влади, тим самим ототожнюючи державне управління з діяльністю органів виконавчої влади.

Інші ж науковців ширше розглядають органи державного управління. Так, С. Б. Байсалов та Л. Є. Ільяшенко [3, с. 15], В. В. Петров [19, с. 177-178] та М. М. Брінчук [4, с. 227-233] до органів державного управління, крім органів виконавчої влади, зараховують і ради усіх рівнів. Зазначене відповідає положенням ч. 2 ст. 13 Водного кодексу України.

Своєю чергою, ми вважаємо, що включення органів місцевого самоврядування у систему державних органів у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів суперечить положенням Конституції України. Насамперед мова йде про ст. 6, яка проголошує здійснення *державної влади* в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Наступні положення Конституції України конкретизують категорії суб'єктів здійснення державної влади, а саме: єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент (ст. 75), вищим органом у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України (ст. 113), місцевими органами виконавчої влади – місцеві державні адміністрації (ст. 118), органами правосуддя – суди (ст. 124).

Проведений науково-теоретичний аналіз викладених конституційних положень свідчить, що органи місцевого самоврядування не належать до жодної гілки державної влади. Саме тому, на наш погляд, ототожнення органів місцевого самоврядування з державними органами необхідно вважати безпідставним.

Окреслене питання також стало об'єктом дослідження В. А. Гошовської, Л. А. Пашко та К. Ф. Задой, в результаті проведення якого вони стверджують, що місцеві ради визначаються не як органи держави, а як органи місцевого самоврядування [6, с. 5].

Окрім того, на сьогодні більшість здійснених класифікацій державних органів не включають в себе органи місцевого самоврядування. Зокрема, залежно від характеру та змісту діяльності державні органи поділяють на: законодавчі (парламент), виконавчі (уряд), правоохоронні (міліція, органи безпеки); судові (суди – вищі і місцеві), контрольно-наглядові (прокуратура, державні інспекції) [25, с. 95]; від території, на яку поширюються їх повноваження на: загальнодержавні (центральні), повноваження яких поширюються на всю

територію держави (Кабінет Міністрів України); місцеві (локальні), повноваження яких поширюються на певну частину території держави – область, район, населений пункт (місцеві адміністрації, міський суд) [24, с. 107] тощо.

Зважаючи на результати вищевикладеного дослідження вважаємо за необхідне вилучити із чинної редакції ч. 2 ст. 13 Водного кодексу України, яка регламентує систему державних органів у водній галузі, положення «сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, районні, обласні ради».

Висновки і пропозиції. Проведений науково-теоретичний аналіз системи державних органів управління загальної компетенції у водній галузі свідчить про законодавчо неузгоджену їх систему. Зазначене є суттєвою перешкодою в процесі реалізації державної водної політики. Першочерговим заходом усунення даної проблеми, на наш погляд, є здійснення законодавчого закріплення найбільш оптимальної структури державного управління у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів шляхом перегляду ч. 2 ст. 13 Водного кодексу України. Ми вважаємо, що найбільш досконалим і актуальним її змістом є наступне формулювання: «Державне управління в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів здійснюють Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи центральної і місцевої виконавчої влади та інші державні органи відповідно до законодавства України».

Список використаних джерел

1. Адміністративне право України : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. – Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. – 446 с.
2. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за ред. проф. В. В. Галуцька. – Херсон : Гринь Д.С., 2015. – 272 с.
3. Байсалов С. Б. Закон и охрана природы / С. Б. Байсалов, Л. Е. Ильясенко. – Алма-Ата : Кайнар, 1976. – 105 с.
4. Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды) : учебник для высших юрид. учеб. завед. – М. : Юристъ, 1999. – 688 с.
5. Верховна Рада України: інформаційний довідник / В. О. Зайчук, Ю. В. Ясенчук, А. В. Пивовар та ін. – Вип. 3. – К. : Парламентське вид-во, 2006. – 264 с.
6. Гошовська В. А. Парламентаризм в Україні. Державно-управлінські механізми реалізації функцій законодавчої влади : навч.-метод. матеріали / В. А. Гошовська, Л. А. Пашко, К. Ф. Задоя. – К. : НАДУ, 2013. – 48 с.
7. Дахова І. І. Поняття компетенції Кабінету Міністрів України // Право і безпека. – 2003. – № 2'1. – С. 16-19.
8. Дмитришина В. А. Принципи організації та діяльності державних органів України // Право. – 2014. – № 8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/31_NG_2014/Pravo/8_178235.doc.htm.
9. Жмотов А. И. Государственное управление охраной природы в СССР / А. И. Жмотов ; под ред. В. М. Манохина. – Саратов : Изд-во Саратовского университета, 1983. – 128 с.
10. Ковалів М. В. Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2014. – № 807. – С. 22-26.
11. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій для студ. юрид. вузів та факультетів. – К. : Вентурі, 1998. – 208 с.
12. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vp/page>

13. Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року, затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовт. 2007 р. № 880-р [Електронний ресурс] : – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/880-2007-p>
14. Крупчан О. Загальна характеристика змісту компетенції органів виконавчої влади // Юридична Україна. – 2013. – № 8. – С. 45-49.
15. Лопатюк К. Ю. Адміністративно-правовий статус місцевих органів виконавчої влади // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 18 : Економіка і право. – 2010. – Вип. 12. – С. 82-86.
16. Марич Х. М. Органи державного управління рекреаційними територіями та їх компетенція [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/34608/1/20_124-131.pdf
17. Основні засади (Стратегія) державної екологічної політики України до 2020 року: Закон України від 21 груд. 2010 р. № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.
18. Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затв. Постановою Верховної Ради України від 5 бер. 1998 р. № 188/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38-39. – Ст. 248
19. Петров В. В. Экологическое право России : учебник. – М. : БЕК, 1995. – 557 с.
20. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
21. Розумний М. М., Павленко І. А., Даниляк О. О., Караваєв В. С. Конституційні аспекти розподілу повноважень у системі вищих органів державної влади України. – К. : НІСД, 2015. – 27 с.
22. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : Підручник / Пер. з рос. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
23. Словська І. Є. Верховна Рада України в системі вітчизняного парламентаризму: конституційно-правове дослідження : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Одеса, 2014. – 47 с.
24. Теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 368 с.
25. Яковлев В. Н. Экологическое право / В. Н. Яковлев; отв. ред. П. С. Никитюк. – Кишинев : Штиинца, 1988. – 342 с.

References

1. Halunko V., Dikhtievskiy P., Kuzmenko O., Stetsenko S. (2018), *Administrativne pravo Ukrainy* [Administrative Law of Ukraine]. Kherson : OLDI-PLIUS [in Ukrainian].
2. Halunko V.V. (2015), *Administrativne pravo Ukrainy. T.1. Zahalne administrativne pravo* [Administrative Law of Ukraine. T.1. General administrative law]. Kherson : Hrin D.S. [in Ukrainian].
3. Baisalov S. B., Yliashenko L. E. (1976), *Zakon i ohrana prirody* [Law and nature conservation]. Alma-Ata : Kajnar [in Kazakhstan].
4. Brinchuk M. M. (1999), *EHkologicheskoe pravo (pravo okruzhayushchej sredy)* [Environmental law (environmental law)]. Moskva : Yurystъ [in Russia].
5. Zaichuk V. O., Yasenchuk Yu. V., Pyvovar A. V. (2006), *Verkhovna Rada Ukrainy : informatsiyni dovidnyk* [Verkhovna Rada of Ukraine: information directory]. Kyiv: Parlamentske vydavnytstvo [in Ukrainian].
6. Hoshovska V. A., Pashko L. A., Zadoia K. F. (2013), *Parlamentaryzm v Ukraini. Derzhavno-upravliniski mekhanizmy realizatsii funktsii zakonodavchoi vlady* [Parliamentarism in Ukraine.

Public-management mechanisms for the implementation of legislative functions]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

7. Dakhova I. I. (2003), Poniattia kompetentsii Kabinetu Ministriv Ukrainy [The concept of competence of the Cabinet of Ministers of Ukraine]. Pravo i bezpeka. 2003. № 21. S. 16-19 [in Ukrainian].

8. Dmytryshyna V. A. (2014), Pryntsypy orhanizatsii ta diialnosti derzhavnykh orhaniv Ukrainy [Principles of organization and activity of state bodies of Ukraine] [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : http://www.rusnauka.com/31_NG_2014/Pravo/8_178235.doc.htm [in Ukrainian].

9. Zhmotov A. Y. (1983), Hosudarstvennoe upravlenye okhranoi pryrody v SSSR [State management of nature conservation in the USSR]. Saratov : Yzd-vo Saratovskoho unyversyteta [in Russia].

10. Kovaliv M. V. (2014), Osoblyvosti administratyvno-pravovoho statusu orhaniv vykonavchoi vlady [Features of administrative and legal status of executive bodies]. Bulletin of the Lviv Polytechnic National University. Law Sciences. 2014. № 807. S. 22-26 [in Ukrainian].

11. Koval L. V. (1998), Administratyvne pravo [Administrative law]. Kyiv : [in Ukrainian].

12. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine] Zakon Ukrainy vid 28 cherv. 1996 r. № 254k/96-VR [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-bp/page> [in Ukrainian].

13. Kontseptsiiia natsionalnoi ekolohichnoi polityky Ukrainy na period do 2020 roku [Concept of the national environmental policy of Ukraine for the period till 2020] rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17 zhovt. 2007 r. № 880-r [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/880-2007-p> [in Ukrainian].

14. Krupchan O. (2013), Zahalna kharakterystyka zmistu kompetentsii orhaniv vykonavchoi vlady [General characteristic of the content of the competence of executive authorities]. Yurydychna Ukraina. 2013. № 8. S. 45-49 [in Ukrainian].

15. Lopatiuk K. Yu. (2010), Administratyvno-pravovyi status mistsevykh orhaniv vykonavchoi vlady [Administrative and legal status of local executive bodies] Naukovyi chasopys NPU imeni M. P. Drahomanova. Seriiia 18 : Ekonomika i pravo. 2010. Vyp. 12. S. 82-86 [in Ukrainian].

16. Marych Kh. M. Orhany derzhavnoho upravlinnia rekreatsiinymy terytoriiamy ta yikh kompetentsiia [Governmental bodies of recreational territories and their competence] [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/34608/1/20_124-131.pdf [in Ukrainian].

17. Osnovni zasady (stratehiia) derzhavnoi ekolohichnoi polityky Ukrainy na period do 2020 roku [The main principles (strategy) of the state environmental policy of Ukraine for the period up to 2020] Zakon Ukrainy vid 21 hrud. 2010 r. № 2818-VI. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17> [in Ukrainian].

18. Osnovni napriamy derzhavnoi polityky Ukrainy u haluzi okhorony dovkillia, vykorystannia pryrodnykh resursiv ta zabezpechennia ekolohichnoi bezpeky [The main directions of the state policy of Ukraine in the field of environmental protection, use of natural resources and ensuring environmental safety] Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 5 ber. 1998 r. № 188/98-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1998. № 38-39. St. 248 [in Ukrainian].

19. Petrov V. V. (1995), Ekolohicheskoe pravo Rossyy [Environmental Law of Russia] Moskva : BEK [in Russia].

20. Pro mistsevi derzhavni administratsii [About local state administrations] Zakon Ukrainy vid 9 kvit. 1999 r. № 586-XIV. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1999. № 20-21. St. 190 [in Ukrainian].

21. Rozumnyi M. M., Pavlenko I. A., Danyliak O. O., Karavaiev V. S. (2015), Konstytutsiini aspekty rozpodilu povnovazhen u systemi vyshchykh orhaniv derzhavnoi vlady Ukrainy

[Constitutional aspects of division of powers in the system of higher bodies of state power of Ukraine]. Kyiv : NISD [in Ukrainian].

22. Skakun O. F. (2001), *Teoriia derzhavy i prava* [Theory of state and law]. Kharkiv: Konsum [in Ukrainian].

23. Slovka I. Ye. (2014), *Verkhovna Rada Ukrainy v systemi vitchyznianoho parlamentaryzmu: konstytutsiino pravove doslidzhennia* [The Verkhovna Rada of Ukraine in the system of national parliamentarism: constitutional legal study]. Odesa. [in Ukrainian].

24. Kolodii A. M., Kopeichikov V. V., Lysenkov S. L. (2003), *Teoriia derzhavy i prava* [Theory of state and law]. Kyiv : Yurinkom Inter [in Ukrainian].

25. Yakovlev V. N. (1988), *Экологическое право* [Environmental law]. Kyshynev : Shtyntsia [in Moldavia].

Рябець Катерина Анатоліївна – кандидат юридичних наук, доцент, докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту, Національна академія державного управління при Президентові України (вул. Пугачова, 12/2, м. Київ, 03057, Україна).

Рябец Екатерина Анатольевна – кандидат юридических наук, доцент, докторант кафедры парламентаризма и политического менеджмента, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины (ул. Пугачева, 12/2, г. Киев, 03057, Украина).

Ryabets Katerina Anatolievna – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Doctoral Candidate of the Chair of Parliamentarism and Political Management, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Pugacheva Street, 12/2, Kyiv, 03057, Ukraine).

E-mail: rjabetz2017@gmail.com

ORCID: 0000-0003-2354-4118

Researcher ID: U-3525-2018

УДК 332.3

В.А. Іванишин, д-р. геол. наук, професор

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

В.В. Кривоберець, інженер-землеупорядник

Приватне підприємство «Аксиома», м. Чернігів, Україна

О.С. Лашук, аспірант

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

ВПЛИВ РЕФОРМАЦІЇ НА ВИРІШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ПИТАНЬ І ПИТАНЬ САМОВРЯДУВАННЯ У ШВЕЦІЇ ТА ІНШИХ СКАНДИНАВСЬКИХ КРАЇНАХ (НАУКОВИЙ ОГЛЯД)

В.А. Иванишин, д-р. геол. наук, профессор

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

В.В. Кривоберец, инженер-землеустроитель

Частное предприятие «Аксиома», г. Чернигов, Украина

О.С. Лашук, аспирант

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

ВЛИЯНИЕ РЕФОРМАЦИИ НА РЕШЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ВОПРОСОВ И ВОПРОСОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ В ШВЕЦИИ И ДРУГИХ СКАНДИНАВСКИХ СТРАНАХ (НАУЧНЫЙ ОБЗОР)

Volodymyr Ivanyshyn, Doctor of geological sciences, Professor

Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine

Vitalii Kryvoberets, land surveyor

Private enterprise "Axioma", Chernihiv, Ukraine

Oksana Lashuk, graduate student

Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine

THE IMPACT OF LAND-RESOLUTION AND QUESTIONNAIRE REFORM IN SWEDEN AND OTHER SCANDINAVIAN COUNTRIES (SCIENTIFIC REVIEW)

Після проголошення Україною державної незалежності почалися зміни (реформації) у більшості сфер державного і суспільного життя. Серед них особливою, можливо найскладнішою, постала земельна реформа. Втілення її в життя потребує тривалого часу, про що свідчить історія вирішення земельних питань у країнах різних континентів. Тому тема реформації земельних відносин, землеустрою, кадастру є дуже актуальною для України і буде такою ще багато років. Для прискорення змін в цих питаннях потрібно вивчати досвід передових країн світу. Земельна реформа для будь-якої держави є надзвичайно складною політичною і економічною проблемою, тому що вона містить низку питань, які стосуються всього суспільства та потребують відповідального, обґрунтованого вирішення. Україна не має достатнього досвіду вирішення цієї проблеми, тому повинна використати чужий досвід, але не забувати про національні особливості.

Автори статті ставили перед собою завдання інформувати читача про досягнення скандинавських країн у проведенні земельної реформи, самоврядування для втілення їх результатів в Українську економіку.

Реформація в перекладі з латинської мови означає перетворення, виправлення – церковно-релігійне, духовно-суспільне та політичне оновлення в країнах Західної та Центральної Європи у XVI столітті, спрямоване на повернення до біблійних першоджерел християнства, яке набуло форми релігійної боротьби проти католицької церкви. Ідеологи реформації єдиним джерелом релігійної істини проголошували Святе писання, заперечувалося право церкви на земні багатства, зокрема, на землю. Ідеї реформації сформувалися в Німеччині, набули поширення в Швеції, а потім і в інших скандинавських країнах. При цьому в кожній країні вони мали свої особливості, які відобразилися в земельних питаннях і формах самоврядування.

Вивчення і аналіз викладеного матеріалу свідчить про те, що в перетвореннях, змінах в будь-якій державі, суспільстві центральне місце належить земельним питанням, які вирішуються та вдосконалюються століттями. Вони мають початок, але не мають кінця. При їх вирішенні потрібно враховувати національні особливості кожної держави.

Ключові слова: реформація; католицька церква; Німеччина; Швеція; земельні питання; самоврядування; скандинавські країни.

Бібл. 16.

После провозглашения Украиной государственной независимости начались изменения (реформы) в большинстве сфер государственной и общественной жизни. Среди них особенной, возможно сложнейшей, стала земельная реформа. Внедрение ее в жизнь требует продолжительного времени, о чем свидетельствует история решения земельных опросов в государствах разных континентов. Поэтому тема реформации земельных отношений, землеустройства, кадастра есть очень актуальной для Украины сейчас и будет таковой еще много лет. Для ускорения изменений в этих вопросах нужно изучать опыт передовых стран мира. Земельная реформа для любого государства есть чрезвычайно сложной политической и экономической проблемой потому, что она содержит ряд вопросов, которые требуют общественного, обоснованного решения. Украина не имеет достаточного опыта решения этой проблемы, поэтому должна творчески использовать чужой опыт, но не забывать национальные особенности.

Авторы статьи ставили перед собой задание информировать читателя о достоинствах скандинавских стран в проведении земельной реформы, самоуправления для внедрения их результатов в украинскую экономику.

Реформация в переводе латинского языка означает превращение, исправление – церковно-религиозное, духовно-общественное и политическое обновление в странах Западной и Центральной Европы в XVII столетии, направленное на возвращение к библейским первоисточникам христианства, которое приобрело формы религиозной борьбы против католической церкви. Идеологи реформации единым источником религиозной истины провозгласили Святое письмо, отрицали право церкви на земные богатства, в частности, на землю. Идеи реформации церкви сформировались в Германии, приобрели распространения в Швеции, а потом и в других скандинавских странах. При этом в каждой стране они имели свои особенности, которые отразились в земельных вопросах и формах самоуправления.

Изучение и анализ изложенного материала свидетельствуют о том, что в превращениях, изменениях в любом государстве, обществе центральное место принадлежит земельным вопросам, которые решаются и усовершенствуются столетиями. Они имеют начало, но не имеют конца. При их решении нужно учитывать национальные особенности каждого государства.

Ключевые слова: реформация, католическая церковь, Германия, Швеция, земельные вопросы, самоуправление, скандинавские страны.

Библ.: 16

After the proclamation of Ukraine's independence, changes (reforms) began in most spheres of state and public life. Among them, special, perhaps the most complicated, was the land reform. Implementation of it in life requires a long time, as evidenced by the history of land issues in different continents. Therefore, the theme of the reformation of land relations, land management, cadastre is very relevant for Ukraine and will be so many years old. In order to accelerate the changes in these issues, it is necessary to study the experience of the advanced countries of the world. Land reform for any state is an extremely difficult political and economic problem, because it contains a number of issues that concern the whole of society and require a responsible, well-founded solution. Ukraine does not have sufficient experience in solving this problem, so it should use someone else's experience but not forget about national peculiarities.

The authors of the article set themselves the task of informing the reader about the achievements of the Scandinavian countries in carrying out the land reform and self-government in order to translate their results into the Ukrainian economy.

The reformation in Latin translates as transformation, correction - church-religious, spiritual, social and political renewal in the countries of Western and Central Europe in the XVI century, aimed at returning to the biblical primary sources of Christianity, which has become a form of religious struggle against the Catholic Church. Ideologists of the Reformation, the only source of religious truth proclaimed the Holy Scripture, denied the right of the church to earthly riches, in particular, to the earth. The ideas of the Reformation were formed in Germany, and spread to Sweden, and then to other Scandinavian countries. At the same time, in each country they had their own peculiarities, which were reflected in land issues and forms of self-government.

The study and analysis of the material presented indicates that in the transformations, changes in any state, society, the central place belongs to land issues, which are solved and perfected for centuries. They have a beginning, but have no end. When resolving them, it is necessary to take into account the national characteristics of each state.

Key words: reformation; Catholic Church; Germany; Sweden; land issues; municipality; Scandinavian countries.

Bibl. 16.

Постановка проблеми. Реформація (від лат. reformatio — перетворення, виправлення) — церковно-релігійне, духовно-суспільне та політично рухове оновлення в країнах Західної та Центральної Європи у XVI столітті, спрямоване на повернення до біблійних першоджерел християнства, яке набуло форми релігійної боротьби проти католицької церкви. Почалася в Німеччині з виступу Мартіна Лютера. Ідеологи реформації висунули тези, якими фактично заперечувалася необхідність католицької церкви з її ієрархією і духовенством взагалі (без посередництва ролі духовенства в спасінні віруючого тощо). Єдиним джерелом релігійної істини проголосили Святе письмо, вимагали дешевої церкви, заперечували право церкви на земні багатства тощо.

До скандинавських країн традиційно відносять Данію, Ісландію, Норвегію та Швецію. Фінляндія за мовною ознакою і через те, що вона географічно розташована за межами

Скандинавського півострова, не є скандинавською країною. Проте, за традицію Фінляндія розглядається як частина скандинавського економіко-культурного простору.

В 1517 році брати Олаус і Лаврентій (Ларс) Петрі, сини коваля з Еребру (Швеція), які приїхали в Германію для отримання освіти, стали свідками виступів Мартіна Лютера проти зловживань в Римсько-католицькій Церкві. В 1518 році Олаус повернувся в Швецію і став дяконом і вчителем у Стренгнеській церковній школі. До виступів Петрі негативно віднеслись не тільки церковні ієрархи, а й звичайні прихожани, котрі кидали в проповідника каменями і палицями. Негативно віднісся до проповіді нового вчення і новий король Густав Васса, котрим в 1523 році був виданий указ, який забороняв під загрозою втрати майна і смертної кари вивчати твори Лютера. Але важка внутрішньополітична ситуація змусила короля шукати як нових союзників всередині країни, так і додаткові джерела фінансування свого правління. Як додаток до цього в 1524 році виник конфлікт між королем і папою Клементом VII з приводу обрання нового архієпископа.

В 1531 році архієпископом Швеції став брат Олауса Лаврентій. Під його керуванням в 1536 році в Упсалі відбувся Церковний собор, на якому лютеранські церковні книги були визнані обов'язковими для всієї Швеції. Целібат був скасований. В 1571 році Лаврентієм Петрі був розроблений «Шведський церковний статут», в якому визначалася організаційна структура і характер самокеруючої Шведської Церкви. Пастори і миряни отримували можливість вибирати єпископів, але кінцеве утвердження кандидатів стало прерогативою короля.

При цьому потрібно відмітити, що зважаючи на відсутність жорстокого протистояння між римськими католиками і прихильниками реформації, яке відбувалося в країнах Центральної Європи, відмінності в зовнішньому характері богослужінь реформованої і Римсько-католицької Церкви були мінімальні. Тому шведський обряд прийнято вважати прикладом високої церковної традиції в лютеранстві. Також формально вважається, що Церква Швеції має Апостольську Спадковість тому, що Лаврентій Петрі був ординований в єпископи Петром Магнусоном, єпископом Вестероським, посвяченим в свій сан в Римі.

Реформація була проведена і в Фінляндії, яка тоді була частиною королівства Швеції. Першим лютеранським єпископом в Фінляндії став Мікаель Агрікола, котрий склав перший буквар фінської мови і перевів на неї Новий Завіт і частини Ветхого Завіту. В інших скандинавських країнах реформація мала свої особливості, які отримали відображення в земельних питаннях і формах самоврядування.

Реформація та земельне питання. У Швеції початок проведення Реформації відноситься до 1527-1544 рр. На відміну від Норвегії та Ісландії вище католицьке духовенство прагнуло тут до унії з данським королем, а прихильники Реформації активно брали участь у боротьбі за незалежність країни.

Швеція на початку XVI ст. була країною з відсталим сільським господарством і незначним міським населенням. Єдиними галузями шведської промисловості, що мали міжнародне значення, була гірнична справа та металургія. Усі селяни були особисто вільні, а повинності більшості з них досить помірні. Податі і оброки в основному стягувалися у вигляді поставок зерна, олії, худоби, заліза, лісу. Щотижневу панщину відробляли тільки ті власники, які мешкали поблизу панських господарств, але таких господарств було мало і вони мали невеликі розміри. Життєво важливе значення для шведських, як і для данських, селян мала сільська громада з її примусовим розпорядком польових робіт, спільним користуванням лісами і пасовищами, навіть іноді з переділами. В XVI ст. у Швеції зберігалися залишки натурального господарства. Частина королівських чиновників отримувала платню натурою. Навіть у XVII ст. внутрішня торгівля часто носила характер натурального обміну. Проте вже у XVI-XVII ст. посилює свою діяльність шведське купецтво, головним чином Стокгольма, єдиного великого міста країни. Великі скупники все

частіше проникали в гірничу справу і металургію, економічно підкоряли собі дрібних виробників. З кінця XVI ст. іноземні, особливо голландські, купці стали закуповувати у шведських селян і дворян масло, худобу, необроблене залізо та інші товари.

Ще на рубежі XV - XVI ст. шведам у кровопролитних війнах доводилося відбивати наполегливі спроби данських королів відновити Кальмарську унію Данії зі Швецією. Востаннє така спроба вдалася в 1518-1520 рр. гданському королю Христиану II, який жорстоко розправився зі своїми противниками з числа шведської знаті і містян («Стокгольмська кривава лазня» 1520 р.). Проте терор лише ненадовго продовжив данське панування. Селянське повстання проти іноземних поневолювачів почалося вже у 1521 р., висунувши вождем Густава Ерікссона, і швидко поширилося на всю країну. У серпні того ж року в Вадстене Густав був обраний правителем Швеції. Щоб прискорити досягнення перемоги в 1522 р. він почав переговори з іншим супротивником Данії найбільшим ганзейським містом Любеком. Любецький уряд, зацікавлений у розгромленні Христиана II, який домагався балтійського панування, уклав союз зі Швецією. Сильний Любецький флот рушив до данських проток. Христиан змушений був зайнятися захистом власної країни і не міг надати серйозної допомоги своїм військам і прихильникам у Швеції. До кінця 1522 р. майже вся Швеція була звільнена від данців, які утримували тільки три головні морські фортеці - Стокгольм, Кальмар і Ельвсборг.

Навесні 1523 р. данський король, ослаблений невдачами в Швеції, був повалений великими феодалами в самій Данії і втік до Голландії.

У червні 1523 р. шведський риксдаг у Стренгнесе оголосив Христиана II позбавленим влади, а ненависну унію з Данією розірваною. Швеція знову здобула незалежність. 6 червня 1523 р. риксдаг обрав главою держави — королем керівника національного руху, правителя країни Густава Ерікссона під ім'ям Густава I Ваза.

Перші роки існування молодой держави проходили в складних умовах безперервної внутрішньої боротьби. Гостро відчувався брак коштів. Любек все наполегливіше вимагав сплати боргу, гроші потрібні були на утримання війська та інші державні потреби. У цій ситуації Густав Ваза знайшов єдино правильний шлях для вирішення назрілих проблем, шлях, який дозволив йому отримати міцну підтримку основних соціальних сил країни. Густав розпочав реформу церкви і для цього в 1527 р. знову скликав риксдаг у Вестеросі, що відіграв важливу роль у зміцненні шведської національної держави.

До того часу вселенська католицька церква була гальмом на шляху утворення XI централізованих національних держав, зокрема, у Швеції. Католицьким єпископам і монастирям належали великі земельні володіння, фактично не підвладні шведському уряду. У володіннях «князів церкви» височіли могутні стіни єпископських замків, була своя військова сила - загони озброєних васалів та наймитів. Шведські прелати довго підтримували данську владу, вступивши в гострий конфлікт з основними станами Швеції, що дуже підірвало престиж католицької церкви в країні.

Важливе значення католицької церкви у шведському політичному житті XV - початку XVI ст. зумовлювалося її економічною могутністю. Через дарування, заповіти, купівлю у руки церковних феодалів перейшло безліч земель шведських дворян. На час ліквідації Кальмарської унії церква стала найбільшим землевласником в країні, володіючи такою ж кількістю земель, що і все шведське дворянство загалом.

У церквах і монастирях поступово зосередилися великі рухомі цінності - золоте і срібне начиння, дорогі ікони, срібні статуї святих тощо. Через це великі кошти, які збиралися з населення, вилучалися з обігу, тому уряд постійно відчував гострий брак їх.

Прагнення до збагачення церковників у XV - початку XVI ст. сприяло падінню авторитету католицької церкви серед широких верств населення. Богослужіння відбувалося

повністю латинською мовою, було незрозуміле, тому ідейний вплив церковної служби на маси був невеликий.

У реформі церкви в Швеції було зацікавлене, передусім, дворянство. Воно хотіло отримати землі, що опинилися в руках церкви, особливо ті, які за останні десятиліття перейшли у володіння монастирів. Міське населення було зацікавлене у створенні «дешевої» церкви, яка не прагне до збагачення і не обтяжує поборами населення. Навіть передова частина духовенства, яка бачила занепад католицької церкви, хотіла «очистити» церкву від її вад, відмовитися від накопичення майна, зосередити всю свою діяльність на виконанні чисто духовної місії.

Потрібно наголосити, що боротьба за реформу католицької церкви розгорнулася з 10-х років XVI ст. в Німеччині, де в 1517 р. в Віттенберзькому університеті відкрито виступив із закликом до реформації Мартін Лютер. Тоді у Віттенберзі вчився молодий швед Олаус Петрі (1493-1552рр.), що потім став ревним послідовником нового вчення. Повернувшись на батьківщину, він став першим проповідником лютеранства в Швеції. За ним пішли й інші священики в різних місцях Швеції.

Послаблення позицій католицької церкви після 1523 р. полегшило проповідь реформації. Олаус Петрі, його брат Лаврентій Петрі, Лаврентій Андрее та їх учні енергійно проповідували лютеранство. Король протегував їх діяльність: Олаус Петрі був переведений в Стокгольм і призначений «міським писарем» (секретарем міського управління), а в головному столичному соборі йому була надана проповідницька кафедра. Завдяки діяльності Олауса Петрі і його послідовників лютеранство швидко поширилося в колах столичного бюргерства. Згідно з вченням Лютера богослужіння в стокгольмських церквах з 1525 р. стало вестися шведською мовою. Парафіяни розуміли весь хід богослужіння і активно брали участь у ньому читанням молитов і співом псалмів. У 1526 р. було завершено переклад на шведську мову Євангелія. В тому ж році воно було опубліковане.

Тим часом шведські католицькі прелати продовжували боротьбу проти здобуття перемоги прогресивних сил країни. Видатні церковні діячі брали участь в організації антиурядових хвилювань в Далеккарлії в 1524-1525 і в 1527 р. У такій обстановці католицька церква стала головною силою, яка заважала подальшому зміцненню шведської держави.

У 1527 р. Густав Ваза відкрито приступив до проведення реформи церкви зверху засобами державної влади. Це була «королівська реформація». На риксдагу 1527 р. в Вестеросі королю вдалося домогтися підтримки вищого стану країни - дворянства. Політичну лінію короля підтримали стани містян і селян. Риксдаг постановив: відібрати у єпископів належні їм замки, обмежити число їхніх слуг, передати в розпорядження короля «надлишки» доходів єпископів, соборних церков і монастирів, надати дворянам право на повернення земель, які раніше належали їм, і котрі за попередні три чверті століття перейшли у володіння духовних феодалів. Власність церкви фактично перейшла під управління корони, а більша частина церковної Десятини почала надходити в казну. Через деякий час єпископи, які були не в змозі збирати з залишків своїх володінь необхідну суму податків у скарбницю, змушені були добровільно відмовлятися від своїх земель на користь держави.

Монастирські землі спіткала така ж доля. До середини XVI ст. церковне феодальне землеволодіння було ліквідоване. Без цього джерела доходів поступово закривалися і шведські монастирі, монахи йшли в «світ». Рухоме майно монастирів і єпископів - гроші, золотий і срібний посуд - було взято до казни. З виконанням цих постанов у Швеції були ліквідовані напівавтономні церковні володіння і остаточно знищена база для самостійної ролі церкви в Швеції.

Главою шведської церкви був оголошений король. У всіх церквах Швеції латинське богослужіння було замінено службою місцевою мовою. Колишній католицький культ з його

пишною середньовічної театральністю змінився суворим лютеранським культом, в якому головна увага була спрямована не на зовнішні форми, не на механічне виконання обрядів, а на внутрішній ідейний зміст релігійних дій. У спрощеному богослужінні головне місце зайняла проповідь, спільне читання церковних книг і спів псалмів. Було скасовано культ святих, а з ним і шанування мощів, ікон і священних статуй, численні релігійні свята. Дуже спростився внутрішній устрій і оздоблення церков, звідки були майже повністю вилучені ікони, статуї і художнє різьблення. Були скасовані посади і більшість, так званих, таїнств. Відбулися корінні зміни й у складі духовенства. Зі скасуванням чернецтва зникла типова для раннього феодалізму складна церковна ієрархія, зокрема, єпископат. Католицьких священників, посвячених у сан єпископами і які володіли нібито особливою «благодаттю», що передавалась їм єпископами від самого папи, відтепер замінили пастори - проповідники, які обиралися парафіянами. Після ліквідації єпископату керувати церквою стали світські чиновники, призначувані королем. Було скасовано і обітницю безшлюбності для духовенства. Лютеранство оголошувалось офіційною релігією Швеції, через що проповідувати католицьку релігію заборонялося. Проте було настільки ж нетерпиме до інших віровчень, як і католицизм.

Проведення реформації мало важливе і неоднозначне значення для розвитку шведської культури. Заміна латинської мови в церковному культі шведською прискорило розвиток національної писемності і літератури. Але вплив реформації був не лише позитивним, тому що при цьому закрилося багато церковних і монастирських шкіл, знищувалися середньовічні рукописи. Це привело до занепаду в шкільній освіті. Відмова від культу святих, від шанування мощів і ікон спричинила винищення накопичених у церквах численних пам'ятників середньовічного живопису та прикладного мистецтва.

Головним політичним підсумком Реформації було зміцнення держави. Знищивши політичну самостійність і економічну могутність церкви, Густав Ваза перетворив шведську церкву із суперника королівської влади в міцну опору і надійного служителя цієї влади. Разом із зміцненням соціальної опори монархії (земельне дворянство і верхівка міського бюргерства) Реформація сприяла також вирішенню найгострішої проблеми, що стояла перед шведським урядом в перші роки після повалення Данської влади, поповненню скарбниці. Уряд розплатився з боргами і вийшов з фінансової кризи. Пізніше у власність держави перейшла значна частина земель церковних феодалів, що набагато збільшило багатства скарбниці. Згодом уряд присвоїв собі право збору поголовного податку на користь церкви - десятини, залишаючи собі дві її третини.

Наступник Густава Вази Ерік XIV зміцнював шведську централізовану монархію. З середини XVI ст. Швеція включилася в боротьбу за панування в Балтійському морі. У той час вантажообіг на Балтиці зростав із року в рік. Економічне переважання в цьому районі Європи переходило тоді від старіючих ганзейських міст до голландців. Військове панування чітко тримала у своїх руках Данія, що володіла обома берегами Зунда і найважливішими островами Балтики. У цих умовах шведські королі і дворянство звернуло свою увагу на доступну і багату здобич - землі слабого у, військово-політичному відношенні Лівонського ордену в Східній Прибалтиці.

Володіння Лівон, однієї з житниць Європи, було цінне не тільки саме по собі. У Ризі, Ревелі і Нарві сходилися торгові шляхи зі Сходу, з Росії та Литви, з далеких азійських країн. Традиції грабіжницьких «східних походів» були живі серед нащадків шведських вікінгів і хрестоносців. Вже І устав Ваза незадовго до своєї смерті намагався (в 1554 р.) відновити агресію проти Російської держави в Карелії, але невдало. Успіхи Івана Грозного в Лівонській війні стривожили шведів так само, як і інших західних сусідів Росії. Король Ерік XIV не забарився захопити частину, земель Лівонського ордену. У 1561 р. шведи оволоділи Ревелем (Талліном) і північною частиною Естонії. Семирічна війна (1563 - 1570 рр.) велася між

Данією і Швецією в значній мірі із-за того, в чиїх руках буде знаходитися балтійська торгівля з Російською державою.

Під час Лівонської війни створився військово-політичний союз Швеції і Річі Посполитої. При шведському королі Іоанні III (1568-1592 рр.) у Швеції став помітним вплив польської культури і католицизму. Шведське богослужіння почало набувати католицьких рис. Зближення обох держав проявилось і в здійсненні династичних шлюбів. З 1592 р. Швеція і Польща виявилися з'єднаними особистою унією: вихованець єзуїтів Сигізмунд III був одночасно королем Швеції і Польщі. Для Швеції виникла загроза католицької контрреформації та підпорядкування Річі Посполитій.

Національно забарвлений антикатолицький рух дрібного дворянства, містян і маси податкових селян очолив молодший син Густава Вази, герцог Карл. Сигізмунд III у 1599 р. був вигнаний, а феодална аристократія, на яку він спирався, піддалася суворим переслідуванням.

Залучення північних країн у міжнародну торгівлю, прискорене з кінця XVI ст. загальноєвропейським підвищенням цін на продукти сільського господарства і гірничої промисловості, привело в Швеції, як і в ряді країн Східної та Центральної Європи, до посилення феодалного гніту. Розбагатілі, завдяки балтійській торгівлі, дворяни добились для себе в 1612 і 1644 рр., широких станових привілеїв (право безмитної торгівлі, поліцейської влади над своїми селянами тощо). При Густаві II Адольфі (1611-1632 рр.) і особливо при королеві Христині (1632-1654 рр.) широко розгорнувся продаж, застава і роздача дворянству на різних умовах коронних і особливо податкових земель. Залежність від корони тепер змінилася для маси селян залежністю від окремих дворян. Шведський феодалізм втрачав свої «самобутні» риси незавершеності.

Змінювалася не тільки форма, але і ступінь феодалної залежності. Росло число і розмір дворянських маєтків. Дворяни домагалися збільшення всіх видів ренти, а головне, переведення своїх нових селян на панщину і всіляко намагалися позбавити колишніх податкових селян їх стародавніх прав на землю, зігнати їх із зручною землею, присвоїти громадські угіддя. Над селянами нависла загроза кріпацтва.

Зростання селянських виступів у 30-50-х роках XVII ст. стало відповіддю на феодалний натиск, а також на рекрутські набори і нові податки. Низка обставин перешкоджала поширенню кріпацтва у Швеції. Для торжества кріпосного права тут не було достатньої економічної основи, тому що велике сільськогосподарське виробництво на збут мало обмежені розміри. Наявність чотирьох станів риксдагу і системи місцевих судів за участі селян також давало останнім можливість відсічі феодалам. Крім того, дворянська експансія викликала невдоволення і в шведських містян. Побоюючись народного повстання в грізні для європейських монархів роки англійської революції, зважаючи на одноставні протести верхівки податкових станів, представленої в риксдагу, уряд королеви Христини в 1650-1652 рр., підтвердив непорушність особистої свободи і прав селян на землю, дещо обмежив подальше зростання повинностей. Незважаючи на це, роздача земель дворянству навіть посилювалася, а селянські заворушення в провінціях Смоланд і Нерка в 1652-1653 рр. були жорстко придушені. Уся перша чверть XVII ст. була відзначена боротьбою Швеції та Польщі із-за Східної Прибалтики. Ворожнеча підсилювалася династичними домаганнями Сигізмунда III на шведський престол.

Під час цієї боротьби під виглядом «допомоги» російському цареві Василю Шуйському почалася шведська інтервенція в Росію (1609 р.). Користуючись тимчасовим ослабленням Росії, шведи довго утримували частину російської території. Вони завдали відчутних ударів і Річі Посполитій, захопивши у неї в 20-х роках XVII ст. Ригу, всю Ліфляндію і пруські порти, передусім Піллау - морський порт Кенінгсберга. Прагнення шведських дворян і купців до

панування на Балтійському морі і його південних берегах разом із загрозою католицької контрреформації привело в 1630 р. до вступу Швеції в Тридцятирічну війну.

Посилення міжнародної ролі Швеції було закріплено Вестфальським миром 1648 р., за умовами якого вона отримала всю Західну Померанію, частину Східної, місто Штеттін (Щецін) і деякі інші території. У Європі утворилася нова велика держава, яка оперезала своїми володіннями майже всю Балтію. Шведське панування в Прибалтиці та Північній Німеччині з самого початку лягло важким тягарем на плечі прибалтійських народів, передусім латиських, естонських, німецьких і російських селян. Шведські дворяни осіли в баронських замках Ліфляндії і Естляндії. Шведські митні чиновники, які пройшли буржуазну голландську школу, перехоплювали значну частку прибутку від торгівлі Західної Європи зі Східною.

«Великодержавність» малонаселеної і багато в чому ще відсталой Швеції стало можливим через ослаблення якраз в перші десятиліття XVII ст. таких сусідів Швеції, як Річ Посполита і Росія, а також через війну в Німеччині. Ці обставини у поєднанні зі стратегічною вразливістю шведської «балтійської імперії», з повною відсутністю спільних інтересів у народів, які входили до її складу і нечисленністю самої панівної нації шведів визначили її недовговічність [1-7].

Місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування у Швеції має давню традицію. Першим законодавчим актом у цій сфері прийнято вважати Указ про місцеве самоврядування 1862 року, який розмежував церковні та суспільні справи. Відповідальність за церковні справи була покладена на парафії, а за суспільні — на міста та сільські громади. Указ запровадив також новий орган місцевого самоврядування на регіональному рівні — окружну раду (ландстинг), якому підпорядковувалася територія, що відповідала регіональній адміністративній одиниці — округу (лену). З 1 січня 2000 року церква у Швеції відокремилася від держави і церковні парафії відразу втратили свій адміністративний статус.

Зараз у Швеції існують два типи органів місцевого самоврядування — муніципалітет на місцевому рівні та ландстинг — на регіональному рівні. Усього у Швеції 289 муніципалітетів (місцевих рад), 18 ландстингів та чотири регіональні ради. Новий закон про місцеве самоврядування від 1992 року визначає межі повноважень місцевих рад, ландстингів та регіонів [2].

Повноваження муніципалітетів та ландстингів. Повноваження сектора місцевого самоврядування можна поділити на дві категорії: загальні повноваження, делеговані місцевим радам і ландстингам законом про місцеве самоврядування, та повноваження, визначені спеціальним законодавством. Розподіл повноважень між місцевими радами та ландстингами досі спирається на той принцип, що послуги, яких потребують усі, належать до компетенції ландстингів. Типовим прикладом є охорона здоров'я та медичне обслуговування.

Згідно із законом про місцеве самоврядування муніципалітети та ландстинги самостійно вирішують загальні питання, що стосуються їхніх відповідних територій і не є прерогативою інших органів влади. На підставі цих загальних повноважень місцеві ради та ландстинги опікуються, зокрема, житловим забезпеченням, упорядкуванням вулиць і доріг, транспортом, водопостачанням і каналізацією, виробництвом і постачанням енергоносіїв, розвитком культури та організацією дозвілля. Останніми роками місцеві ради відповідають також за влаштування дедалі більшого числа біженців через спеціальні державні дотації. До обов'язкових повноважень місцевих рад, визначених спеціальним регулюванням, належить освіта, соціальне забезпечення, догляд за громадянами похилого віку та людьми з фізичними і психічними вадами, планування і будівництво, окремі повноваження з охорони навколишнього середовища та рятувальна служба. Для ландстингу такими повноваженнями є охорона здоров'я, лікувальні установи та державні стоматологічні поліклініки [2].

Муніципалітети. Освіта є найбільшим і найважливішим завданням місцевих рад. У муніципальних освітніх закладах у 2000/2001 навчальному році вчилися 1787600 учнів. Місцеві ради відповідають за дошкільне навчання шестирічних дітей, обов'язкову дев'ятирічну середню освіту для дітей віком від 7 до 16 років, гімназії, які відвідує 90 % дітей старшого віку, освіту для дорослих та викладання шведської мови для іммігрантів, спецшколи для дітей та молоді і навчання дорослих з вадами розвитку. Тобто, забезпечення практично всієї освіти нижче університетського рівня покладається на місцеві ради. Окрім того, освіту можуть надавати недержавні, але визнані державою приватні школи. Зараз діє 371 приватна школа та 72 приватні гімназії. Вони отримують субсидії від муніципалітетів. Догляд за дітьми або, як це визначено у шведському законодавстві, дошкільна робота є одним із обов'язків місцевих рад, який упродовж останніх 40 років значно розширився. Сьогодні місцеві ради мають охопити дошкільною роботою кожну дитину віком від одного року, якщо її батьки працюють чи навчаються або ж якщо дитина потребує особливого догляду. Дошкільна робота здійснюється через дитячі садки, дитячі центри для родин та підготовчі класи. Дітей шкільного віку місцеві ради мають зайняти у групах подовженого дня чи в дитячих центрах для родин. 2000 року понад 706 200 дітей віком від 1 до 12 років відвідували дитячі садки, дитячі центри для родин та групи подовженого дня. Доглядом за дітьми можуть опікуватися не тільки муніципалітети. Впродовж останніх років відчутно зросла кількість фінансованих місцевими радами приватних дитячих закладів.

Місцеві ради надають соціальну допомогу всім, хто її потребує, згідно з законом про соціальне забезпечення, який визначає види допомоги. Муніципальні програми соціального захисту окремих громадян чи родин покликані підтримати незахищені групи. Ці програми складаються з профілактичних заходів та цільової дослідницько-виховної роботи з дітьми, молоддю та особами групи ризику, соціальної допомоги (матеріальної підтримки), допомоги у вигляді консультацій з питань сім'ї та заходів по встановленню батьківства.

Місцеві ради мають створити для людей з функціональними відхиленнями належні умови для нормального життя. Це, зокрема, передбачає відповідне працевлаштування та забезпечення їх житлом, пристосованим до особливих потреб. Згідно із законом 1994 р. «Про допомогу та забезпечення громадян з функціональними відхиленнями», особи з розумовими вадами та деякі категорії психічно хворих мають право на особистого помічника та допомогу з боку контактної особи. Закон делегує більшу частину повноважень у цій сфері місцевим радам, решта закріплена за ландстингами. Підтримку органів місцевої влади отримують понад 65 000 осіб з функціональними відхиленнями. Ще одним важливим обов'язком місцевих рад є догляд за людьми похилого віку. Загальна мета - створити умови літнім людям для забезпеченого життя, шануючи при цьому їхні бажання та не втручаючись у приватні справи. Це здійснюють через допомогу вдома, центри для дорослих та інші соціальні служби для людей похилого віку, а також різні форми будинків для старих. До муніципальних обов'язків входить також медичне обслуговування літніх людей удома, центрах для дорослих та будинках для старих. Місцеві ради відповідають за землеустрій та надання дозволу на будівництво. Вони проводять геодезичні та геологічні дослідження, картографічні розробки і в такий спосіб постачають більшу частину базових географічних даних про Швецію.

До повноважень місцевих рад належить організація пожежної безпеки та рятувальних робіт у разі нещасних випадків. Окрім того, кожен муніципалітет відповідає за цивільну оборону та термінову мобілізацію. Нарешті, до функцій місцевих рад належать охорона навколишнього середовища та охорона здоров'я, щоб попередити порушення громадського порядку та захворювання. Крім того, муніципалітети здійснюють контроль за діяльністю небезпечною для навколишнього середовища. Згідно з принципами «Завдання на ХХІ ст.», ухвалених на Міжнародній конференції в Ріо-де-Жанейро 1992 р., муніципалітети мають

також вживати заходів, щоб зробити свою діяльність екологічно безпечною і сприяти дедалі більшому переходу суспільства до постійного використання відновлюваних природних ресурсів. Муніципалітети забезпечують своїх мешканців комунальними послугами, такими як водопостачання та каналізація, вивезення сміття, дотримання чистоти на вулицях, енергопостачання тощо. Вони відповідають, також за будівництво та утримання вулиць і доріг у населених пунктах, догляд за парками.

Муніципалітети всіляко підтримують культурні заходи та організацію дозвілля. У Швеції близько 30 000 спортивних споруд, з них майже половина перебуває в комунальній власності та на утриманні муніципалітетів. Приблизно 40 відсотків належать неприбутковим організаціям, які утримують їх за рахунок різноманітних муніципальних субсидій. Місцеві ради відповідають також за понад 1 500 бібліотек, сотні музеїв та близько 1 500 центрів відпочинку молоді. Вони також фінансують культурні заходи і туризм.

Муніципалітети всіляко підтримують місцевих підприємців. При цьому прямі дотації окремим компаніям, зазвичай, заборонені. У 1990-х роках місцеві ради перебрали на себе здійснюється на місцевому рівні й частково фінансуються з держбюджету. Загалом близько 100 000 осіб беруть участь у цих програмах [3,9].

Ландстинги. Пріоритетним завданням ландстингів є медичне обслуговування. За винятком кількох приватних лікарень, ландстингам підпорядковані всі медичні заклади Швеції. В окремих випадках шпиталі передано в управління приватних медичних компаній. Ландстинги забезпечують стаціонарний медичний догляд у лікарнях та амбулаторний догляд у районних поліклініках. До системи амбулаторних установ належать ще центри матері та дитини. Ландстинги відповідають також за державні стоматологічні поліклініки та психіатричні лікарні. Окрім повноважень у сфері охорони здоров'я, окружні ради керують певною кількістю народних загальноосвітніх шкіл та окремими гімназіями медицини, сільського господарства та лісництва. Окружні ради фінансують також культурні заходи у відповідних ленах. Нарешті, ландстинги відповідають за питання регіонального розвитку, зокрема надаючи підтримку підприємницькому сектору через спеціальний орган. Муніципалітети та ландстинги несуть спільну відповідальність за місцевий та регіональний громадський транспорт, яким часто керують створені ними спільні компанії [4].

Співпраця між місцевими та окружними радами. Погреба у співпраці між місцевими та окружними радами дедалі зростає. Наприклад, одному муніципалітету може знадобитися використання вільних помешкань в будинку для старих чи сміттєпереробний завод іншого муніципалітету. Механізм таких операцій часто визначає звичайна угода між місцевими чи окружними радами. Якщо сторони бажають ширшої та більш організованої співпраці для отримання більшого зиску, можуть утворювати об'єднання. В такому об'єднанні один або кілька муніципалітетів можуть співпрацювати з одним або кількома ландстингами. Об'єднанню можуть бути делеговані повноваження державного управління, тобто правомочність ухвалення рішень про права та обов'язки громадян і компаній. Кількість об'єднань органів місцевого самоврядування зростає, станом на 1 січня 2000 р. їх було 60. Ще однією формою співпраці є спільний комітет, який створюють два чи кілька муніципалітетів чи ландстингів для виконання певного повноваження, скажімо, утримання гімназій чи пунктів першої медичної допомоги. Муніципалітети та ландстинги можуть також засновувати спільні акціонерні товариства чи фонди. Проте виконувати згадані вище функції державного управління, на відміну від об'єднань, не можуть.

Місцеві органи влади керують близько 1 600 компаніями та фондами, більшість з яких перебуває в комунальній власності. При цьому можуть використовуватися альтернативні форми управління. Скажімо, муніципалітет може здійснювати енергопостачання через комітет чи акціонерне товариство. Підприємства комунальної власності забезпечують,

зазвичай, комунальні послуги, такі як прибирання вулиць та вивезення сміття, енергопостачання, громадський транспорт чи управління нерухомістю.

До підприємств комунальної власності застосовуються переважно ті самі закони, що й до приватних компаній. З тією різницею, що громадськість має право ознайомлюватися зі звітністю цих підприємств на підставі так званого «принципу гласності», прописаному в конституції Швеції й поширеному на весь державний сектор. Щоправда, закон про службові таємниці встановлює окремі винятки з цього правила, захищаючи, зокрема, недоторканість приватного життя та економічні таємниці.

Муніципалітети об'єднані в Асоціацію муніципалітетів Швеції. Ландстинги, в свою чергу, утворюють Асоціацію ландстингів. Метою обох об'єднань є підтримка та розвиток місцевого самоврядування, обстоювання спільних інтересів, відповідно, муніципалітетів і окружних рад, представництво їх на державному рівні, сприяння співпраці між членами асоціацій, надання послуг та консультативної допомоги [5-9].

Адміністративно-територіальний поділ. Поділ Швеції на 2 500 міських і сільських територіальних громад згідно з Указом про місцеве самоврядування 1862 р. ґрунтувався на давньому поділі на церковні парафії. Такий поділ проіснував до 1952 р., коли через адміністративно-територіальну реформу кількість громад зменшилася до 1037. Упродовж 1962-1974 рр. відбувалася подальша реорганізація. Однією з головних причин став значний відтік населення у цей період із сільських місцевостей до великих міст, що привів до економічного занепаду маленьких сільських громад. Від 1999 р. у Швеції, як було зазначено, існує 289 муніципалітетів. Злиття адміністративних одиниць позитивно позначилося на місцевих фінансах та управлінні, але негативним наслідком цього процесу стало зменшення кількості обраних народних представників.

Сьогодні здійснюються чотири пілотні проекти щодо нового регіонального розподілу відповідальності у Швеції. А отже, держава передала регіонам певні повноваження, зокрема, відповідальність за економічний розвиток регіонів [10-12].

Місцева демократія та організаційна структура. Прийнятий в 1991 р. законом про місцеве самоврядування визначає головні правила розподілу повноважень і відповідальності у муніципалітетах та ландстингах. Закон розширяє межі їхньої компетенції й покликаний зміцнити місцеве самоврядування. Велику увагу приділено наданню можливості мешканцям територіальних громад контролювати процес ухвалення рішень та впливати на нього. Важливу роль при цьому відіграють осередки політичних партій у місцевих та окружних радах. Ті партії, що представлені у виборних органах, отримують дотації з місцевого чи окружного бюджету.

Основоположним принципом місцевої адміністрації є те, що нею керують обрані представники народу. Зараз у місцевих і окружних радах нараховується близько 50 000 посад, кожен обранець обіймає у середньому 1,5 посади.

Кожна місцева рада має свій директивний орган - збори місцевої ради. Відповідником у ландстингу є збори окружної ради. Постійних членів ради та кандидатів обирають виборці на загальних виборах кожні чотири роки, у день виборів до парламенту Швеції (риксдагу). Депутатів риксдагу, окружних та місцевих рад обирають на чотирирічний термін. Вибори до місцевих і окружних рад та риксдагу відбуваються завжди за партійними списками, але після останніх виборів 1998 року виборці можуть обирати окремих кандидатів. Право брати участь у виборах має кожний шведський громадянин, який постійно проживає на території певного муніципалітету чи ландстингу і на день виборів досяг 18 років. Громадяни однієї з країн - членів Європейського Союзу (ЄС), Ісландії чи Норвегії також мають право голосу. Інші іноземні громадяни мають право голосу, якщо вони прожили у Швеції не менше трьох років поспіль до виборів. Кожний, хто відповідає вимогам виборчого права, може бути обраний до директивного органу місцевої чи окружної ради.

Директивні органи місцевих та окружних рад ухвалюють усі головні рішення в межах своїх відповідних територій. Вони визначають цілі та напрямки діяльності. Вирішують, які комітети створити, якою має бути їхня структура та форма діяльності. Вони також ухвалюють бюджет, встановлюють ставку місцевого прибуткового податку та вирішують інші важливі фінансові питання, включаючи розмір зборів, що стягуються за певні місцеві послуги [10-12].

Правління. Згідно із законом про місцеве самоврядування, завданням правління муніципалітету чи ландстингу є контроль за виконанням справ місцевою владою, а також інформація про діяльність спеціальних комітетів. Правління відстежує всі справи, що можуть позначитися на розвитку та фінансовому становищі місцевого самоврядування, складає проект бюджету, виконує окремі адміністративні завдання, скажімо, управління нерухомістю. Правління контролює діяльність комунальних підприємств. На нього покладена підготовка більшості рішень, ухвалених радою. Це необхідно для загального узгодження всіх заходів місцевого самоврядування.

Членів правління обирають збори місцевої чи окружної ради. До його складу мають входити не менше п'яти осіб, але, зазвичай, правління складається з 11-17 членів. Практично у всіх місцевих та окружних радах один або кілька депутатів працюють на постійній роботі. Голови правління муніципалітету та ландстингу найчастіше мають постійну посаду і називаються, відповідно, муніципальними радниками (а в містах - мерами) та радниками ландстингів. Якщо на постійній роботі зайнято декілька депутатів, вони, зазвичай, є членами правління чи головами інших важливих комітетів [10-12].

Комітети місцевого самоврядування. Закон про місцеве самоврядування дозволяє муніципалітетам та ландстингам самостійно формувати власну організаційну структуру. Органи місцевого самоврядування самі визначають, які комітети їм створити й за які питання відповідатиме той чи інший комітет. Зокрема, шкільну освіту та інші питання, що стосуються дітей та молоді, зазвичай, об'єднують в одному комітеті у справах дітей та освіти. Деякі муніципалітети мають спеціальний комітет з питань забезпечення старості, тоді як інші вважають за краще віднести це питання до більш традиційного комітету з питань соціального забезпечення. Усі комітети місцевого самоврядування зобов'язані стежити за тим, щоб заходи у їхніх відповідних галузях узгоджувалися з цілями та основними напрямками, ухваленими радою та спеціальними законами, що стосуються цієї діяльності; ухвалювати рішення щодо питань, делегованих їм радою. Комітети готують також питання порядку денного для ухвалення рішення зборами й виконують ці рішення.

Усі комітети обираються зборами, переважно на основі пропорційного розподілу місць за представництвом у раді політичних партій. Від 1980 р. муніципалітети отримали право створювати територіальну децентралізовану систему районних комітетів чи правлінь, що відповідають за певні питання на їхній території. Сьогодні близько 20 муніципалітетів мають цілковито або частково децентралізовану систему територіальних комітетів.

Ще однією організаційною моделлю, яка набула поширення, є так звана модель «покупець-постачальник». Ця модель покликана, по-перше, запровадити ринкові механізми через створення більшої конкуренції для державного сектора. По-друге, це дозволить чіткіше розмежувати функції обраних депутатів та державних службовців органів місцевого самоврядування. Завдання депутатів представляти інтереси місцевих виборців. Вони можуть вибирати в кого придбати послуги - у власної державної компанії чи приватного постачальника. А державні службовці відповідають за виробництво, тобто здійснюють поточне керівництво [9-12].

Політична структура. Після виборів 1998 р. політичний спектр шведських місцевих рад виглядає так: 113 муніципалітетів мають соціалістичну більшість (соціал-демократи та Партія лівих), 92 мають праву більшість (помірковані, центристи, ліберали та християнські

демократи) і 84 мають якусь іншу чи невизначену більшість. Багато дрібних місцевих партій здобули місця в радах [9-12].

Місцеві референдуми. Одним із шляхів підготовки питання до розгляду може бути проведення референдуму, опитування громадської думки та подібні заходи, для яких збори ради можуть з'ясувати думку мешканців відповідної територіальної громади. Результати місцевих референдумів завжди носять консультативний характер. На цей час було проведено близько 30 референдумів, передусім щодо нового адміністративно-територіального поділу. Для того, щоб поставити питання перед зборами ради про проведення референдуму досить запиту, підписаного п'ятьма відсотками депутатів муніципальної чи окружної ради, які мають право голосу. Це, проте, не зобов'язує раду проводити референдум, а вимагає розглянути доцільність такої форми голосування [9-12].

Місцеві бюджети. Місцеві бюджети стрімко зросли упродовж 1960-1970-х років. У 1980-х роках це зростання уповільнилось удвічі порівняно з 1970-ми роками. У 1999 році сукупні видатки місцевих та окружних рад у Швеції склали 22,7 % ВВП. Заплановане збільшення видатків місцевих бюджетів на 2000-2003 роки складало 0,7-1,2 % за рік. Видатки на заробітну плату склали у 1999 р. 51,4 % сукупних видатків муніципальних бюджетів та 49,1 % окружних бюджетів.

Освіта є найбільшою видатковою функцією муніципальних бюджетів і складає 29 % сукупних видатків. Другою за обсягом видатковою функцією є забезпечення на старості і догляд за людьми з функціональними вадами (28 %), на третьому місці - видатки на дошкільну освіту (12 %). Муніципалітети в 1992 р. взяли на свій баланс забезпечення на старості. Пізніше муніципальні бюджети внесли до своїх видатків догляд за людьми з відхиленням у розумовому розвитку (1991- 1996 рр.), а також утримання психічно хворих (1995 р.). У ландстингах пріоритетною видатковою функцією є охорона здоров'я та медичне обслуговування - понад 80 % загальних поточних видатків. Частка капітальних видатків у сукупних видатках місцевих та окружних бюджетів поступово зменшувалася від початку 1970-х років. У 1999 році капіталовкладення склали 5,6 % сукупних видатків місцевих бюджетів.

Головним джерелом доходів місцевих бюджетів є прибутковий податок, що збирається на відповідних територіях. Сьогодні це джерело складається винятково з прибуткового податку з громадян та податку на пенсію. Раніше сюди входили надходження від податку на прибуток підприємств, податку на прибутки від капіталу та окремих видів нерухомості. Органи місцевого самоврядування мають право самі встановлювати податкові тарифи. Держава намагається регулювати загальний податковий тягар у Швеції. Це може суперечити праву місцевих органів влади на оподаткування та самостійність. Упродовж 1991-1994 рр. риксдаг заморозив розмір прибуткового податку на місцях на існуючому рівні. У 1995-1996 роках обмеження були послаблені й багато місцевих рад підвищили ставки оподаткування. У 1997-1999 роках діяло правило, що той місцевий бюджет, який підвищував податкову ставку порівняно з 1996 р., втрачав половину можливих надходжень через зменшення на таку саму суму державних дотацій. Від 2000 р. не існує жодних обмежень стосовно оподаткування.

У 2000 р. найвища ставка прибуткового податку в місцевих бюджетах складала 33,17 %, найнижча - 27,13 %. Середній показник - 30,53 %.

1 січня 1996 р. було запроваджено нову систему міжбюджетного вирівнювання, її метою є надання можливості всім органам місцевого самоврядування гарантувати громадянам «однакову якість послуг за однаковою ціною» незалежно від місця проживання. Різниця у рівні надання послуг та потреб має віддзеркалюватися у різниці бюджетного наповнення. Вирівнювання доходів означає, що місцеві бюджети, у яких податкоспроможність населення менша, ніж у середньому по Швеції, отримують субсидії, а бюджети з вищою за середню податкоспроможністю населення роблять відрахування. Дотаційний фонд складається із

загальної суми відрахувань. Обсяг відрахування чи субсидії становить 95 % різниці між податкоспроможністю населення певної територіальної громади та середнім показником по країні.

Вирівнювання видатків покликане вирівняти різницю між потребами та видатками. Це означає, що місцеві бюджети, в яких потреби перевищують обсяг видатків отримують субсидію з держбюджету. Фонд субсидій дорівнює сумі вилучень із місцевих бюджетів, у яких видатки більші за потреби. Місцеві бюджети отримують загальну дотацію з держбюджету. Вона складається з двох частин: одна - за кількістю населення, друга - за віковим складом населення. Перша виплачується загальною сумою із розрахунку на одного мешканця, а обсяг другої різний для різних вікових груп. Обсяг дотації неоднаковий для муніципалітетів та округів.

Відносно значна частка доходів місцевих бюджетів припадає на надходження від плати за надані послуги. Вони складають понад 8,4 % сукупних доходів муніципалітетів (дані за 1999 р.).

Значну частку доходів окружних бюджетів складають суми виплат установ державного соціального страхування лікарням, поліклінікам тощо.

До 2015 року діти, народжені на початку 1990-х рр., вчитимуться у середніх школах та гімназіях. Водночас зростає частка пенсіонерів у загальній кількості населення. Такі демографічні зміни поставлять складні завдання перед місцевими бюджетами [9-12].

Придбання товарів і послуг. Придбання товарів і послуг місцевими та державними органами влади регулюється законом про державну закупівлю товарів і послуг, який вступив у силу 1994 р. Положення закону узгоджено з правилами закупівлі на внутрішньому ринку ЄС. Цей досить докладний і деталізований документ покликаний розвивати конкуренцію та попередити дискримінацію. Згідно з положеннями закону здійснену закупівлю можна оскаржити у суді [12].

Службовці органів місцевого самоврядування. У 1999 року у місцевих та окружних радах Швеції працювали понад мільйон службовців (21 % у муніципалітетах і 6 % у ландстингах). Державні службовці складали 6 % усього зайнятого населення Швеції.

Муніципалітет чи ландстинг часто є найбільшим працедавцем у територіальній громаді чи регіоні. 51 % муніципальних службовців працюють у галузі охорони здоров'я та соціального забезпечення, 23 % - у галузі освіти. Більшість муніципальних службовців (79 %) складають жінки, багато з них працює неповний робочий день. У 1998 році жінки складали понад 81 % службовців ландстингів. Найбільший муніципалітет має близько 50 000 службовців, а найбільший ландстинг - 45 000, що робить їх за шведськими мірками дуже значними працедавцями.

Службовці муніципалітетів та ландстингів належать, зазвичай, до однієї з профспілок у складі Шведської асоціації профспілок (Ю), Профспілкового об'єднання працівників фізичної праці, Об'єднання службовців (ТСО) або Національного об'єднання професійних асоціацій, переважно для робітників з вищою освітою (ЗАСО). Шведська спілка муніципальних службовців є найбільшою окремою профспілкою Швеції і входить до складу Ю. Колективні угоди про заробітну плату та інші домовленості, участь в ухваленні рішень, а також умови праці укладаються між Асоціацією муніципалітетів Швеції, Асоціацією ландстингів, з одного боку, та різними профспілковими організаціями за другою [9-12].

Відносини між державою та органами місцевого самоврядування. Центральний уряд та органи місцевого самоврядування постійно співпрацюють у різних галузях та в різний спосіб. Розподіл функцій між різними рівнями влади постійно змінюється. Уряд та риксдаг визначають основні параметри всього державного сектора. Але в межах цих параметрів органам місцевої влади, за загальної погодженості, надано значної свободи самостійно формувати та виконувати державні програми, виходячи з місцевих умов. Держава спрямовує

та контролює роботу органів місцевого самоврядування, користуючись своїм правом ухвалювати закони, видавати укази та постанови й здійснюючи нагляд через систему державних установ.

Спеціальні закони в галузі освіти, соціального забезпечення, планування і будівництва тощо, також є способом контролю, оскільки точно визначають, як органи місцевого самоврядування мають виконувати різні програми. Ще один спосіб контролю полягає в тому, що ухвалені місцевими чи окружними радами рішення можуть бути оскаржені будь-яким членом відповідної ради в державному адміністративному суді, який перевіряє відповідність цих рішень закону [13].

Органи місцевого самоврядування та ЄС. Членство Швеції в ЄС не має прямого впливу на місцеве самоврядування. Так само й деякі важливі для місцевих громад питання, такі, як соціальна політика та оподаткування, залишаються поза компетенцією ЄС. Але опосередковано співпраця між державами - членами ЄС дедалі більше позначається на діяльності органів місцевого самоврядування у Швеції. Це, зокрема, стосується і питань, що не входять до компетенції ЄС, наприклад, соціальна політика та допомога незахищеним групам населення - старим та інвалідам. Водночас надані кошти та засади структурних фондів ЄС збільшили можливості органів місцевого самоврядування Швеції в розвитку територіальних громад і розширенні співпраці та взаємообміну з місцевою владою інших країн. Серед галузей місцевого самоврядування, на які безпосередньо поширюється законодавство ЄС, охорона навколишнього середовища, державне постачання та енергетика.

Окрім того, розширенню міжнародних зв'язків органів місцевого самоврядування Швеції значно посприяли демократичні перетворення в країнах колишнього Східного блоку. Місцеві ради Швеції та інших скандинавських країн беруть участь у програмах регіонального розвитку країн Балтики та північно-західної частини Росії [13].

Фінансовий стан шведського місцевого самоврядування. У 1999 р. витрати шведських муніципальних рад і рад графств становили 22,7 % ВВП. Найбільшою статтею у видатковій частині бюджету муніципалітетів є витрати на освітню галузь - вони сягають 29 % сукупних витрат. На допомогу людям пенсійного віку та інвалідам спрямовується 28 % загальних витрат. Найважливішим джерелом наповнення місцевих бюджетів є прибутковий податок із зарплат та пенсій громадян, ставки якого місцева влада встановлює самостійно. У 2000 р. розмір найвищої ставки сукупного муніципального та графського податку становив 33,17 %, а найнижчої - 27,13 % оподаткованого прибутку. Іншою важливою статтею прибутків у місцевих бюджетах є плата за комунальні та інші послуги, які надає муніципалітет. У 1999 р. такі надходження склали 8,4 % загальних муніципальних доходів.

Зазначимо, що, починаючи з 1996 р., держава запровадила нову систему податкового вирівнювання для місцевої влади. Вона полягає в тому, що ті графства та муніципалітети, у яких рівень оподаткованого прибутку на душу населення нижчий за середній по країні, отримують державні дотації, а в кого вищий, повинні здійснити додаткові відрахування до державної казни. Така вирівнювальна система дає змогу уникнути диспропорцій між структурними потребами регіонів та наявними коштами на їх забезпечення. Сукупні державні дотації не можуть перевищувати загальну суму додаткових відрахувань. Таким чином у країні відбувається перерозподіл надлишку муніципальних ресурсів, який регулює держава. Відносини між державою та місцевими органами самоврядування можна охарактеризувати як тривалу співпрацю в різних сферах суспільного життя. Окрім того, Уряд та Парламент Швеції здійснюють регулювання та контроль діяльності муніципальної влади через державні агенції, розгалужені законодавчі бази і необхідні інструкції, які регламентують діяльність в основних соціальних сферах муніципального самоврядування. Іншою формою нагляду з боку держави є те, що законність рішень муніципальних рад або рад графств може бути оскаржена будь-яким громадянином у Адміністративному суді.

Із входженням Швеції до Європейського Союзу в 1995 р. посилилася міжнародна кооперація місцевих рад Швеції з аналогічними органами самоврядування в інших європейських країнах. Окрім того, шведські місцеві ради разом із місцевими радами інших нордичних країн включилися у програми розвитку Балтійських країн та північно-західної Росії. Швеція ділиться досвідом » місцевого самоврядування і з Україною, зокрема, здійснюючи експериментальний проект у м. Ірпені, що в Київській області [9-13]. Порівняльна характеристика земельних відносин в Скандинавських країнах і Фінляндії

Склад земель. Норвегія, Фінляндія та Швеція розташовані в межах фізико-географічної країни Фенноскандії, і дуже подібні за природно - кліматичними характеристиками і структурою антропогенного навантаження. У Фенноскандії, з точки зору землеробства, площа придатних для нього земель становить 9% території в Швеції, в Норвегії - не більше 3 %, а в Фінляндії – 8 % (в основному в південних районах на південь від 60° пн.ш.). Площа континентальної частини Норвегії становить 307 860 км², чисельність населення - близько 5 мільйонів чоловік. Міське населення складає 78 %, в тому числі понад 1/5 його проживає в столичній агломерації. У Норвегії гористість території визначає наявність великої частки непродуктивних земель, що досягає 72,3% в країні загалом (в Північній Норвегії воно збільшується до 77 %). Оброблювані землі становлять всього 2,5% загальної площі Норвегії. Близько 48 % площі орних земель знаходиться в трьох районах країни - на півдні Остлана, в горбистих рівнинах Треннелага і на заході Південно-Норвезького півострова (рівнини Ерен і Ліста). Найменший відсоток оброблюваної площі падає на дві найбільші північні адміністративні області - Тромс і Фінмарк. Площа Фінляндії складає 338,1 тис. км², населення - 5,41 млн осіб, в тому числі міського населення - 67 %. Фінляндія відноситься до одної з найбільш північних аграрних країн. Сільськогосподарські угіддя займають тут 8-9 % від усієї території країни. Площа орних земель становить 2,4 млн га. Велика частина ферм - це невеликі господарства з площею орних земель менше 10 гектарів, але простежується тенденція в бік збільшення розміру ферм. До складу земель, крім сільськогосподарських угідь, входить близько 70 % лісів, решта - культурні ландшафти (поселення і інфраструктура), болотисті місцевості і водні об'єкти. Загальна площа території Швеції 450000 км². населення становить близько 9 млн чоловік, міське населення - близько 80 %. До складу земель входять сільськогосподарські угіддя – 8 %, ліси – 53 %, землі поселень – 3 %, водні об'єкти – 9 %, решта - гірські і болотисті райони.

З розглянутих країн островними державами є Данія та Ісландія, а Норвегія, Фінляндія та Швеція є країнами континентальної Європи. Суша Данії (без проливу Гренландії і Фарерських островів) займає 42394 км², площа континентальних водних об'єктів 700 км². Міське населення складає 85 %. До складу земель входять культурні ландшафти - 9,8 %, сільськогосподарські угіддя - 66,3 %, ліси і насадження - 15,5 % (з них ліси - 11,8 %), болота - 5,2 %, інші землі - 1,5 % .

Загальна площа Ісландії становить близько 103 тис. км², з них 11,8 тис. км² покрито льодовиками. Рослинністю вкрито всього 23 %. Тому всі внутрішні водні об'єкти займають 2,3 % території. Більше 60 % населення (з 300 тис.) проживає в Рейк'явіку і його околицях. До складу земель входять культурні ландшафти - 0,38 %, сільськогосподарські угіддя - 2,4 % (з них тільки 2 % оброблювані землі, решта - пасовища), ліси і насадження - 0,56 %, водно-болотні угіддя - 7,2 %, скелі – 23 %, льодовики - 10,5 %, решта - пустки (39,7 %) і ділянки з мізерною рослинністю (14,8 %).

Види прав на землю та концепція права власності. На перший погляд всі країни демонструють однакове розуміння права власності на землю. Власник володіє правами щодо поверхні і всього, що знаходиться під і над нею. Але при найближчому розгляді можна побачити ряд відмінностей. У Норвегії та Фінляндії дорожні тунелі в деяких випадках можуть прокладатися під земельною ділянкою без згоди власника, а в Швеції питання про

таке право вирішується на основі договору з власником (або через встановлення сервітуту, або формування тривимірної ділянки («майно 3D»)). Таким чином, права власника землі в Швеції ширші, оскільки володар прав на підземні споруди повинен забезпечити титул на поверхню, розташовану над такими спорудами. У всіх країнах опис меж здійснюється в горизонтальній площині (в сучасній термінології «майно 2D») без обмеження вниз або вгору. Проте, в Норвегії і Швеції можуть встановлюватися межі власності у вертикальній площині. Юридичний зміст права власності також відрізняється. Наприклад, у Фінляндії, на відміну від всіх інших країн, нерухомим майном вважається титул, а не земля, як така. Будинки й інші пов'язані з землею об'єкти зазвичай є її атрибутами. Законодавство встановлює зміст інституту нерухомого майна.

У Данії та Ісландії, будівлі на орендованих ділянках відносяться до нерухомого майна. Це означає, що норми про нерухоме майно в рівній мірі застосовні і до землі, і до будівель (споруд), титул на які може належати особам, які не є власниками землі. У Швеції такі будови розглядаються як «особисте майно» і не вважаються нерухомим майном. Житлові будинки в Ісландії є нерухомим майном, можуть бути нерухомим майном в Данії і Норвегії, але не можуть бути нерухомим майном в Фінляндії і Швеції.

Форми колективних прав на землю склалися історично через необхідності спільного використання лісів, випасів, доріг, ведення рибальства та ряду інших видів діяльності. Такі права, як у Фінляндії та Норвегії, можуть бути частиною правового режиму конкретних об'єктів права власності (або кадастрових одиниць). У цьому сенсі власність на об'єкт нерухомості дає право на використання землі, що знаходиться в колективній власності. При перекладі не використовувався російський юридичний термін «спільна власність», оскільки спеціальних досліджень щодо змісту цього інституту в країнах Північної Європи в порівнянні з вітчизняними юридичними концепціями не проводилося. Тому використаний термін, не має відповідності в російському законодавстві). Така ж конструкція була тривалий час і для Норвегії, де крім цього існує інститут земель загального користування, права на користування якими є наслідком сформованого звичаю і не приурочені до об'єктів власності. Дослідники відзначають особливості в цьому відношенні і в Данії, де колективні права на землю відносяться до двох основних категорій. Перша містить ряд прав відносно окремих видів об'єктів права власності на землю пов'язаних з умовними правами участі. При цьому висловлюється намір скасувати цей інститут. Друга містить права користування землею за межами земельних ділянок, щодо яких є права колективного користування (зокрема, кладовища і піщані кар'єри). Зараз останні вважаються муніципальною власністю за замовчуванням, якщо хто не буде не доведе наявності титулу. Ряд прав за своїм змістом також можна внести в окрему (третю) категорію колективних прав. Так, зокрема, власник житлового приміщення несе права та обов'язки щодо участі в управлінні загальною землею і загальним майном будівлі. У ряді випадку інститут колективних прав встановлений відповідно до сучасних умов інфраструктури населених пунктів, що відрізняються від сільськогосподарських районів. Наприклад, асоціації з утримання доріг в Фінляндії і загальні комунікації в Швеції щодо доріг, вод, зливової каналізації, посадочних смуг тощо, також є об'єктами прав, що належать до категорії колективна власність. Співвласники взаємодіють в рамках, встановлених законодавчими актами правил.

Обов'язок такої співпраці є невід'ємною частиною правового режиму відповідних об'єктів прав власності на землю. Аналогом цієї категорії прав в Данії є правовий режим окремих приватних доріг.

Цікаві загальні риси і відмінності можна спостерігати при порівнянні співвідношення прав власників та інших правовласників в різних країнах. У всіх скандинавських країнах власник землі може наділятися правами користування щодо об'єктів права власності на землю, що перебувають у власності інших осіб, наприклад, право проходу по чужій

території. Таке право приурочено до відповідного об'єкту права власності на землю і не пов'язане з фігурою власника. Це означає, що при зміні власника новий власник автоматично користується правом проходу по ділянці третьої особи. Такі права можуть виражатися у відносно простих сервітутах, або в досить складних комплексах прав, пов'язаних з використанням групою власників складних установок розташованих на території, щодо якої жоден з них не володіє правом власності. Як приклад останніх можна привести комунальне майно в Швеції. Потрібно зазначити, що в Фінляндії і Швеції концепція обтяжень (сервітутів) приурочена винятково до об'єкта нерухомості і є частиною його правового режиму. В інших скандинавських країнах обтяження носять суб'єктивний характер і приурочені до суб'єкта права. У ряді випадку особи можуть мати право користування землею, що належить іншій особі. Наприклад, можна отримати права користування сільськогосподарськими угіддями, що характерно для всіх скандинавських країн. Або можливо навіть отримати можливість розмістити будову на чужій землі, наприклад, житловий будинок. Останнє представляє окремий інтерес, оскільки форми реалізації такого права мають відмінності. Так, в Ісландії, майже всі будівлі в межах міських поселень розташовані на землі, що належить муніципальній освіті, а власники фактично встановлена фікція, згідно з якою власник будівлі вважається «як би власником» землі. Новий власник будівлі набуває права на землю в тому ж обсязі, що і попередній власник будівлі. До правосуб'єктності власника не ставиться вимога про наявність статусу державної освіти. Аналогічну конструкцію відносин можна спостерігати між приватним власником землі і власником будівлі (наприклад, літнього будиночка), який орендує землю. В межах міст в Фінляндії і Норвегії діє той же підхід, що й у Ісландії. У Норвегії зазначена конструкція оформлена дещо простіше якраз щодо, літніх будиночків, оскільки приурочена до цільового призначення зазначеного виду споруд. Це вирішує проблему розмежування різних інститутів. Хоча ця форма є одним з видів права користування і приурочена до частини об'єкта ділянки на підставі угоди, з точки зору законодавства є різновидом нерухомого майна. У Швеції використовується дещо інший підхід. Земля може використовуватися для цілей проживання, але щодо прав такого користування не застосовуються правила про заставу нерухомого майна. Також відсутня повна свобода розсуду в частині розпорядження таким правом: воно має терміновий характер, хоча може передбачатися перевага при укладенні договору на новий термін. Оскільки для проживання в межах міського поселення необхідно мати право користування землею, то введений інститут користування територією. Норми, що складають цей інститут передбачають, що користувач має всі права, якими б він був наділений будучи власником, за винятком обов'язків користувача вносити плату на користь власника. Іншими словами, він може закласти право користування територією або продати його. Право користування територією можуть надавати, проте винятково органи влади (зазвичай органи місцевого самоврядування). У всіх скандинавських країнах особисті права користування можуть обмежуватися за терміном дії (наприклад, право користування сільськогосподарськими угіддями або землі під будівлями). У ряді інших випадків права користування можуть бути необмежені за дією в часі. Як приклад безстрокових прав можна привести право використання земель під газопроводи в Данії, право власності на комунікації в Норвегії або право користування територією в Швеції. Скандинавські фахівці практично одностайні в тому, що «власність на землю в скандинавських країнах набагато більше аспектичність, ніж класична концепція «абсолютного» права власності, що надає власнику безумовне право розпорядження всім, що знаходиться всередині конуса, теоретично має вершину в центрі Землі і тягнеться до нескінченності у верхні шари атмосфери» [14].

Основні особливості земельних відносин. Данські фахівці вважають, що для всіх розвинених країн характерна система управління земельними ресурсами, що містить чотири підсистеми: право на землю; відносини, пов'язані з грошовою оцінкою землі; використання

землі; розвиток інфраструктури. Зміст підсистем виглядає таким чином. Підсистема прав на землю передбачає:

- Розподіл і забезпечення прав на землю;
- Юридичне оформлення меж земельних ділянок;
- Перехід прав власності або прав користування через укладання угод купівлі-продажу або оренди;
- Використання землі як забезпечення;
- Управління в сфері встановлення меж земельних ділянок та прав на них;
- Розгляд і вирішення спорів щодо прав на земельні ділянки та їх меж.

Підсистема відносин, пов'язаних з грошовою оцінкою землі передбачає:

- Оцінку землі і пов'язаного з нею майна;
- Забезпечення надходжень за рахунок сплати податків;
- Управління в сфері оцінки землі і оподаткування;
- Розгляд вирішення спорів у сфері оцінки землі і оподаткування.

Підсистема використання земель передбачає:

- Контроль використання землі через прийняття схем територіального планування і правил використання землі на національному, регіональному та місцевому рівнях;

- Забезпечення дотримання планів і правил землекористування;
- Розгляд та вирішення спорів в сфері використання землі.

Підсистема розвитку інфраструктури передбачає:

- Будівництво нових об'єктів інфраструктури;
- Планування будівництва і внесення змін до чинних режимів використання землі через видачу дозволів;
- Розгляд та вирішення спорів при розвитку інфраструктури.

При регулюванні земельних відносин у всіх країнах виходять з нерозривного зв'язку всіх чотирьох підсистем, що відображається як в нормативному регулюванні, так і в організаційних механізмах управління земельними відносинами. Проте, кожна з країн має специфічні особливості, які вимагають розгляду в історичному, географічному та правовому контексті кожної з них. По-перше, в Данії, Норвегії, Швеції і Фінляндії, закріплені кордони і визначені права суб'єктів земельних відносин на 100 % території. Це пов'язано з тим, що система кадастрів в них бере свій початок з другої половини XVIII ст. В Ісландії, на відміну від інших країн, кордони за межами поселень традиційно встановлювалися описово і до недавнього часу були відсутні правила про обов'язкову реєстрацію прав. Зараз це призводить до численних конфліктів щодо прав на землю, оскільки сучасне ісландське законодавство оголошує «національними землями» всі землі, щодо яких зацікавлена особа не доведе протилежне. По-друге, у всіх країнах права на землю не відокремлені від прав на користування іншими видами природних ресурсів, таких як надра, водні об'єкти і ліси. По-третє, у всіх країнах є значні відмінності в структурі прав власності на землю. Так, в Данії, Швеції і Фінляндії, велика частина всієї території, в тому числі вкриті лісами землі, знаходяться в приватній власності. У Норвегії (континентальна частина) і Ісландії велика частина земель за межами міських агломерацій знаходиться в державній власності. При цьому всього 3 % лісів Швеції, 4,9 % Фінляндії [5] і 20 % лісів Норвегії знаходяться на землях, що перебувають у державній власності. В Ісландії земля в міських поселеннях знаходиться в державній власності і власники будівель і споруд формально є орендарями (користувачами). По-четверте, в скандинавських країнах відсутній інститут «категорії земель». Тому дозволені види користування встановлюються на основі схем територіального планування. Такі схеми стали вводитися відносно недавно - з середини 1990-х років. Через історичні особливостей розселення, у всіх без винятку країнах є нечисленні великі агломерації населення, що займають від 2 до 5 % території. Решта займають незаймані

території (в основному гірські і болотисті райони) та сільськогосподарські угіддя, в тому числі ліси. З цієї причини різними нормативними актами регулюються питання планування містобудівної діяльності в великих агломераціях і в сільській місцевості (підсистема розвитку інфраструктури). У сільській місцевості та на незачеплених людською діяльністю землях діє дозвільна система розвитку інфраструктури, яка регулюється галузевим законодавством. Діють спеціальні норми щодо використання сільськогосподарських угідь. Наприклад, у разі придбання землі в сільській місцевості, покупець повинен принести документ, що підтверджує дотримання вимог законодавства про забезпечення родючості земель. Таке підтвердження видається органами місцевого самоврядування.

Велика частина природоохоронних зон в скандинавських країнах, в тому числі Фінляндії і Швеції, створені на землях, що перебувають у державній власності, а також в північних районах, які не мають великого значення для господарської діяльності. Не допускається внесення до складу особливо охоронюваних територій земельних ділянок, з власниками яких не врегульовані питання користування такими ділянками.

Врегулювання може здійснюватися в таких формах:

а) вилучення земель для державних потреб з виплатою компенсації і / або надання ділянки в іншому місці (наприклад, у Фінляндії);

б) виплата компенсації за втрачену вигоду (наприклад, в Швеції, де власниками землі, покритої лісами, виплачуються компенсації за втрату доходу від лісгосподарської діяльності, якщо остання стає неможливою через введення природоохоронних обмежень на відповідній ділянці).

У будь-якому випадку, власники земель (земельних ділянок) сповіщаються про плани введення природоохоронних обмежень, які зачіпають права власників. У скандинавських країнах (за винятком Фінляндії і Швеції) існують жорсткі обмеження на придбання землі іноземцями. У більшості випадків іноземний громадянин повинен довести зв'язок з відповідною країною і отримати дозвіл на придбання землі, як правило, в Міністерстві юстиції. З точки зору нормативного забезпечення земельних відносин, то для скандинавських країн характерна відсутність комплексних правових актів, що регулюють широкий спектр відносин, пов'язаних із землекористуванням. Виняток становить лише Швеція, де в 2002 році був прийнятий Земельний кодекс. Проте там до цих пір діють більше 10 законодавчих актів (не враховуючи набагато більш численних підзаконних актів), які так чи інакше регулюють питання реєстрації прав на землю, природоохоронних обмежень тощо.

Для всіх розглянутих країн характерно те, що правила використання земель для здійснення певних видів діяльності регулюються відповідними джерелами. Для кожної країни система таких джерел унікальна через міжнародну економічну спеціалізацію та традиції використання природних ресурсів. Наприклад, в Норвегії найдетальніше врегульовані гідро-електроенергетика і нафтогазова галузь, в Ісландії - використання геотермальних джерел, а в Швеції і Фінляндії - лісгосподарська та гірничодобувна галузі. Відповідно, загальних обмежень прав користування земельними ділянками для власників не встановлено. Найменш детальне законодавче регулювання земельних відносин притаманне Ісландії, де велика частина прав на землю заснована на правових звичаях. З огляду на невелику кількість і фактичну заборону на придбання у власність землі іноземцями, можливо, такий підхід має право на існування [15-16].

Реєстрація прав на землю. У всіх цих країнах реєстрації підлягають не угоди, а права. Реєстрація прав на землю може бути обов'язковою або факультативною. У всіх країнах, крім Данії, реєстрація прав є обов'язковою. Підходи до ведення кадастру можуть припускати такі способи його формування як систематичний, у міру надходження даних, комбінований.

Кадастр. Інформаційне наповнення шведського кадастру засноване на кадастрових книгах, найстаріші з яких датуються 1530 роком. Також, як і в інших країнах, кадастровий

облік був введений для цілей оподаткування. Зазначені книги містять опис об'єктів нерухомості по поселеннях із зазначенням номерів об'єктів обліку. До теперішнього часу зберігається стара система нумерації ідентифікації об'єктів нерухомості. Починаючи з XVII ст. кадастрові книги стали доповнюватися картографічними даними (картами поселень). У 1628 році був створений державний орган із землеустрою-Національне землевпорядкування. Закріплення прав на землю спочатку здійснювалося районними судами для забезпечення стійкості прав і гарантій прав покупців. Тому письмові докази зберігаються з Середніх століть. У 1875 році був введений реєстр об'єктів нерухомості і переходу прав на них. З його введенням документи, що зберігаються в судах, стали зіставлятися з кадастровими книгами і картками, що лягло в основу системи реєстрації об'єктів нерухомості. Було введено поняття об'єкта нерухомості і визначення одиниці обліку. Система реєстрації прав заснована на даних реєстру об'єктів нерухомості. Наближена до сучасної система реєстрації прав на об'єкти нерухомості створювалася в період з 1910 р. до 1930 р. У 1930-і рр. почалася робота зі створення національної карти на основі єдиного стандарту в галузі геодезії. У цей період карти виготовлялися в масштабі 1: 5000, 1: 20000 на основі даних аерофотознімання через подальшу інтерпретацію і зіставлення з уже наявними картами. Програма картування була завершена в 1978 році. Дані картування закріплені, доповнені планами землекористування. Уже в 1960-і рр. було розпочато роботу з удосконалення обліку об'єктів нерухомості, в тому числі закріплення меж в національній системі координат, що стало своєрідним прообразом сучасних ГІС технологій. У 1968 році було прийнято рішення почати оцифровку даних реєстру об'єктів нерухомості, а в 1970 - переклад в машино зчитуваний вид даних земельного реєстру. Переклад даних в електронну форму зайняв 20 років (з 1975 до 1995 рр.) Національне землевпорядкування здійснює формування об'єктів нерухомості, а також накопичення і обробку офіційної геодезичної інформації та інформації про об'єкти нерухомості в Швеції.

Національне землевпорядкування знаходиться у веденні Міністерства навколишнього середовища. У регіонах уповноважений орган представлений регіональними офісами, а також підрозділами в деяких великих муніципальних утвореннях. Цей орган відповідає за збір інформації про землі, необхідні для кадастрового обліку та реєстрації прав. Реєстрація прав і переходу прав на землю здійснюється в районних судах. Вони оновлюють інформацію Земельного реєстра, який є частиною бази даних про землі. У 2007 році було внесено пропозицію передати функції реєстрації прав з судової системи в Національне землевпорядкування, але остаточне рішення з цих пір не прийнято. Податкові органи є оператором Регістру об'єктів нерухомості і населення для цілей оподаткування. Приватні компанії не мають права здійснювати діяльність в сфері землеустрою, реєстрації та кадастрового обліку об'єктів нерухомості. Функції таких компаній зводяться до консультування приватних клієнтів з окремих питань.

Данський кадастр був створений в 1844 році для визначення податкової бази з урахуванням продуктивності земель. Спочатку формувалися описові, графічні (карти) матеріали. До кінця XVIII століття сформувався інститут приватної власності на землю, проте кадастровий облік був заснований на раніше створеній системі. Графічна частина кадастрів складалась з карт в масштабі 1: 4000, які включали сільські поселення і прилеглі угіддя. Регіональні центри (міста) описуються окремо починаючи з 1863 року. Більшість карт цих центрів представлені в масштабі 1: 800. Але практично відразу кадастровий облік став використовуватися для цілей обліку прав на землю. Система реєстрації землі була створена вже у 1845 році під час окружних судів для цілей реєстрації та захисту права власності на землю, застав, сервітутів і прав оренди. За останні 20 років інформація про всі об'єкти прав власності переведена в електронну форму і стала частиною великих інформаційних баз, даних. Інформація про власне земельні ділянки обробляється за

допомогою ГІС-технологій. На всій території Данії діє єдиний кадастр. Вони також містять інформацію про права користування землею власників приміщень у багатоквартирних будинках. Кадастровий облік в Данії містить таку інформацію:

- В кадастр відображається інформація про об'єкти прав власності на нерухоме майно (земельні ділянки), яке може складатися з елементів, що мають різні кадастрові номери і, іноді, відокремлені в просторі;
- Кадастровий план;
- Інформація про результати землеустрою, яка дозволяє точно визначати межі утворених ділянок тощо;
- Земельна книга (Land Book), до якої вноситься інформація про наявні юридичні права на об'єкти нерухомості за результатами кадастрового обліку.

Власне кадастр містить інформацію про приблизно 2,5 млн земельних ділянок, що входять до складу приблизно 1,5 млн об'єктів нерухомості. Примітно, що в Данії поняття «об'єкт нерухомості» для цілей кадастрового обліку допускає множинність земельних ділянок в складі одного об'єкта нерухомості. Таким чином, в Данії земельну ділянку, що має встановлені межі і власний номер кадастрового обліку не може бути об'єктом угод, якщо входить до складу складеного об'єкта нерухомості. Зазвичай, стандартною вважається ситуація при якій об'єкт нерухомості містить лише одну земельну ділянку. Будівлі є частиною об'єкта нерухомості. Таким чином, інститут «об'єкт нерухомості» сприяє забезпеченню контролю використання земель згідно з вимогами нормативних актів (наприклад, Закону про агрохолдинги, Закону про будівництво, Закону про планування тощо). Кадастр містить інформацію про земельні ділянки (кадастровий номер ділянки, площа; опис об'єкта нерухомості, що складається з більш, ніж 1 ділянки; обов'язкові умови щодо сільськогосподарської діяльності і лісокористування); кадастрову карту країни; перелік контрольних точок (близько 360000); архів юридично значущих результатів землеустрою (близько 1 млн листів), а також історичні кадастрові карти на паперових носіях (близько 15000 одиниць). Інформація в кадастрі оновлюється щодня. Всі форми кадастрового обліку і карти існують (ведуться) в електронному вигляді, а доступ до інформації надається через Інтернет. За ведення власне кадастру, а також координацію обробки і надання даних відповідає Національне землевпорядкування та кадастр, що знаходиться у веденні Міністерства навколишнього середовища Данії. У Земельної книзі реєструється право власності, заставні зобов'язання, сервітути і права користування. Земельна книга ведеться уповноваженими співробітниками Відділів реєстрації землі в складі районних судів. Вона є архівом юридично значущих документів, складених на паперових носіях.

Вважається, що у всіх Скандинавських країнах кадастрова інформація зібрана в обсязі 100 %, проте це не стосується Ісландії, де станом на 2008 р. близько 6 % нерухомого майна, що перебуває у державній або муніципальній власності, ще не описувалося, і права на нього не реєструвалися. Загальна кількість зареєстрованих прав на нерухоме майно становила 180000. Інформація про об'єкти прав власності на нерухоме майно відображається в різних елементах кадастрової системи (Земельний реєстр).

Зараз електронна база даних містить опис 96 % зареєстрованих об'єктів прав власності на землю, лише інформація про 4 % об'єктів зберігається на паперових носіях. Хоча інформація про межі об'єктів нерухомості є ключовою з точки зору реєстрації, Ісландія є однією з небагатьох 1 європейських країн, яка не підтримує базу графічного зображення кордонів (карт). Для цих цілей недавно створено новий підрозділ в складі Земельного реєстра Ісландії. Вимога про обов'язкову реєстрацію договорів купівлі-продажу або інших документів, що свідчать про здійснення угоди, не пред'являється. Проте, на практиці договори завжди реєструються. Відсутність реєстрації, однак, не впливає на юридичну силу документів і не тягне вад прав і обов'язків, що виникають на їх підставі. Для посвідчення підпису сторін в

документах, що свідчать про здійснення угоди з землею, стороною в яких є органи влади, може використовуватися нотаріальне завірення, завірення адвокатом, ліцензованим агентом в сфері нерухомості або підписами двох свідків. На практиці в Ісландії рідко вдаються до послуг нотаріусів. Виникнення і / або припинення прав (власність, оренда, користування, застава, обтяження, сервітути тощо) реєструється Відділом юридичної реєстрації Земельного реєстра. Цей відділ підпорядковано Міністерству юстиції. Встановлені законодавством обов'язкові вимоги до землекористування зазвичай не вказуються при реєстрації прав на об'єкт нерухомості, але відображаються на планах поселень, які приймаються муніципальними утвореннями. Виняток з цього правила становлять права користування землею для цілей будівництва (зазвичай правовласником є муніципальне утворення), при реєстрації яких робляться записи про обов'язкові вимоги до забезпечення водопостачанням, електрикою, телефонними лініями і каналізацією. Права користування для цілей будівництва практично завжди реєструються. Єдина система збору та подання даних про межі земельних ділянок в графічній формі відсутньої. Кожне муніципальне утворення самостійно здійснює картування в межах своєї відповідальності. Кількість земельних ділянок, що є об'єктами обліку в Ісландії становить 83000 одиниць, з них 7000 ділянок сільськогосподарського призначення. Облік земельних ділянок, що використовуються для цілей ведення сільського господарства здійснює Міністерство сільського господарства Ісландії.

Спочатку землі **Норвегії** займалися для ведення землеробства, потім належали королю і церкві. Починаючи приблизно з 1650 р. король, почав процес продажу земель, який тривав приблизно 200 років. До кінця XIX в. близько 80 % землі в Норвегії перебували в приватній власності. Перший відомий факт реєстрації земель в Норвегії відзначений в 1250 р. що було пов'язано з оподаткуванням і військовою повинністю. Проте, офіційна реєстрація почалася в Середні століття. Сучасне правове регулювання і практика реєстрації сформувалися до кінця XIX в. під впливом прикладу Німеччини. Проте, власне кадастровий облік, заснований на професійному землеустрої і картуванні кордонів до 1980 р. здійснювався тільки в великих містах. У сільській місцевості об'єкти нерухомості формувалися за відсутності обов'язкових вимог до землеустрою та підготовки графічного опису. З прийняттям в 1980 р. Закону про розмежування земель, вступили в силу вимоги про уточнення меж, позначенні їх на місцевості, підготовку плану ділянок і надання відповідної інформації до органу, який здійснює кадастровий облік. Земельний податок не є важливим джерелом надходжень до бюджету Норвегії, тому важливість кадастрового обліку визначається його роллю в територіальному плануванні на різних рівнях охорони навколишнього середовища, а також у встановленні розмірів платежів за водокористування, каналізацію і відрахувань на ремонт. Переклад даних кадастру в електронний формат почався у 1980-х рр. В рамках Регістру земельних ділянок, адрес і будов (ЗАС). Збір, введення та обробка даних здійснюються спільно Норвезьким агентством з картування та кадастру і місцевими органами влади. Крім цього, зазначені суб'єкти відповідають за підготовку планів, графічне представлення даних кадастру. Але останні ще не повністю переведені в цифровий формат і не пов'язані з Регістром ЗАС. До 2004 р. Земельна книга (реєстр прав на об'єкти нерухомості) велася районними судами, які регулярно направляли дані в національну базу даних. У 2004 році функції з технічної підтримки Земельної книги передані підприємству, засновником якого є Міністерство юстиції Норвегії. У 2002 р. на підставі рішення Стортингу (Парламенту Норвегії) почалася передача матеріалів Земельної книги і повноважень з її ведення центральному органу, Норвезькому агентству з картування та кадастру. Підрозділи 87 районних судів передавали справи з ведення Земельної книги упродовж 3-х років, починаючи з 2007 р. Прообраз Норвезького агентства з картування та кадастру був створений в 1773 році і зараз знаходиться у веденні Міністерства навколишнього середовища Норвегії. Реєстрація земельних ділянок та землевпорядкування здійснюється в межах

муніципальних утворень органами місцевого самоврядування. Для цих цілей більшість муніципальних утворень наймають фахівців в галузі землевпорядкування або організовують спеціальні підрозділи. Муніципальні освіти також мають право делегувати частину повноважень, пов'язаних із здійсненням технічної роботи. Зараз проте всього 3% землевпорядних робіт здійснюється приватними фахівцями. Кадастрові плани муніципальних утворень мають масштаб від 1: 500 до 1: 5000.

Міста і населені пункти добре описані і зазвичай представлені на картах в масштабі від 1: 500 до 1: 1000. Більшість муніципальних утворень використовує електронні карти.

У **Фінляндії** один об'єкт нерухомості може складатися з декількох земельних ділянок. Кількість об'єктів нерухомості становить 2,6 млн одиниць, а земельних ділянок - приблизно 4,3 млн (з них приблизно 0,4 млн земельних ділянок, які знаходяться в межах поселень). За даними Фінської систем реєстрації земельних ділянок кількість ділянок, призначених для сільськогосподарського виробництва становить близько 1 млн. Реєстрація об'єктів нерухомості для цілей оподаткування почалася в 1539 р. Оскільки в цей період Фінляндія перебувала в складі Королівства Швеції, то в Фінляндії до сих пір використовується шведська система ідентифікації об'єктів нерухомості. Перший фахівець в сфері землеустрою з'явився в Фінляндії в 1633 р. (призначений королем Швеції). У 1762 р. почалася земельна реформа, яка тривала 150 років, яка завершилася оформленням кордонів приватних ферм на королівських землях в східній частині країни. У 1812 р. під час перебування Фінляндії у складі Російської імперії був заснований Національна рада із землеустрою, а до 1904 року був сформований національний кадастр, що включав близько 120000 одиниць обліку. Відповідальність за ведення кадастру об'єктів нерухомості в межах міських поселень була покладена на органи місцевого самоврядування. Система реєстрації прав на землю, а також їх переходу здійснювалася в системі судів.

Земельний реєстр (прав і застав) був сформований в період з 1931 до 1951 рр. Картування в єдиному форматі почалося в XIX ст. і проводилося російською армією, аз 1917 року здійснювався Національною радою із землеустрою та фінською армією. Кадастрові карти в масштабі 1: 20000 виготовляються, починаючи з 1947 р. а в єдиному форматі, з 1977 р. Карти регулярно оновлюються в масштабі 1: 10000 та в більшому масштабі видаються для сільських районів і міських агломерацій. Переклад даних з паперових носіїв в цифровий формат почався у 1970-х рр. для підвищення ефективності робіт і забезпечення можливості використання різних баз. Робота зі створення електронного Земельного реєстра була завершена в 1980-х рр. під егідою Міністерства юстиції. У 2003 р. на підставі рішення Едускунти (Парламент Фінляндії) був створений єдиний кадастр, оператором якого було призначено відомство Національне землевпорядкування підлегле Міністерству сільського і лісового господарства. Нова система була запущена в роботу в 2005 р. і зараз є єдиною системою обліку інформації про земельні ресурси і права на земельні ділянки. Всі об'єкти нерухомості обстежені і зареєстровані в Інформаційній системі даних про. Система містить карту із зазначенням розташування ділянок, а також дані про права та застави. Об'єкти, нерозривно пов'язані з земельними ділянками (наприклад, будівлі) також є приналежністю цієї ділянки. Житлові приміщення в багатоквартирних будинках не є об'єктами нерухомості і права на них реєструються об'єднаннями власників житла.

Інформаційна система даних про землю містить такі елементи:

- Земельний реєстр (реєстрація прав власності, застав і спеціальних прав), під егідою Міністерства сільського і лісового господарства;
- Кадастр (облік реєстраційних одиниць, що є об'єктами права власності, неподільні території, сервітути та сфери дії схем територіального планування).

Кадастрові ідентифікатори можуть використовуватися для отримання додаткової інформації по об'єктах обліку з:

- Будівельного реєстра (будівлі та квартири) під егідою Центру реєстрації населення;
- Реєстра населення (осіб, які проживають в будинках) під егідою Центру реєстрації населення;
- Баз даних податкових органів.

Інформаційне та організаційне забезпечення кадастру здійснюється Національним землеустроєм (в сільських районах) і 87 підрозділами при органах місцевого самоврядування (на землях поселень). Всі уповноважені особи мають оперативний доступ до інформації, що міститься в пов'язаних базах даних. Приватні компанії та особи не можуть здійснювати діяльність, пов'язану з землеустроєм і реєстраційними діями, хоча допускається звернення до суб'єктів підприємницької діяльності для проведення вимірювань та виготовлення схем (планів).

Висновок. Вивчення і аналіз викладеного матеріалу, свідчить про те, що в перетвореннях, змінах у будь-якій державі, суспільстві центральне місце належить земельним питанням, які вирішуються та вдосконалюються століттями. Вони мають початок і не мають кінця.

Список використаної літератури

1. Алістер Мак-Граг Інтелектуальні витоки європейської Реформації / Пер. з англ. Миколи Ктимчука і Тараса Цимбала. - К.: Ніка-Центр, 2008. - 344 с.
2. Enemark S. Cadastral Systems – the Nordic Approach // Compendium: Land Information System (KTH, 2004).
3. Ericsson A. The Cadasrtal System in Sweden (Swedesurvey, 1996).
4. Olsson O. Cadastral Mapping in Sweden (Lantmateriverket, KTH, 2004).
5. Osterberg T. Cadasrtal System in Developing Countries – Legal Options (Clarendon Press, Oxford, 2003).
6. Dale P.P., McLaughlin J.D. Land Information Management (Clarendon Press, Oxford, 2004).
7. Kyriiri O. Surveyor's Contribution to Land Management (FIG Bureau, 2004).
8. Falskog J. Land Management and Cadasrtal System in Sweden // Environment and Planning A. – Vol. 25. – P. 123-129.
9. Місцеве самоврядування у Швеції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.manicipal.gov>.
10. Constitution France du 4 October 1958 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>
11. Бодрова І. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою [Електронний ресурс]/1. Бодрова; Конституц. Асамблея. - Режим доступу : <http://cau.in.ua/ua/activities/analytics/id/jeuropejskij-dosvid-udoskonallennja-administrativno-teritorialnog-481/>
12. Європейський досвід адміністративно-територіального реформування: політичний аспект: аналіт. записка [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/844/>.
13. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи / В. В. Корженко, Г. С. Одінцова, Н. М. Мельтюхова, В. Б. Дзюндзюк, Є. П. Бабенков; ред.: В. В. Корженко; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. - Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2005. - 216 с.
14. Fastighetsbildningsleg (1972:988) [Акт про формування об'єктів нерухомого майна Швеції] // [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.notisum.se/mp/sls'lag/19700988.htm>

УДК 351.86:332.13

О. М. Шевченко, к.е.н., доцент

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

С. В. Вишняк, аспірант

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ ТА ТЕХНОГЕННОЇ БЕЗПЕКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**О. Н. Шевченко**, к.е.н., доцент

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

С. В. Вишняк, аспирант

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ И ТЕХНОГЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**Oleg Shevchenko**, PhD in Economics, Associate Professor

Chernihiv National Technological University, Chernihiv, Ukraine

Sergiy Vishnyak, postgraduate

Chernihiv National Technological University, Chernigov, Ukraine

THEORETICAL BASES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF EMERGENCY SITUATIONS AND TECHNOLOGICAL SAFETY AT THE REGIONAL LEVEL

У статті розглянуті теоретичні основи державного управління у сфері надзвичайних ситуацій та техногенної безпеки. Автором визначені поняття «надзвичайна ситуація», «запобігання виникненню надзвичайних ситуацій», «реагування на надзвичайні ситуації» та ін.

Ключові слова: державне управління, надзвичайна ситуація, запобігання виникненню надзвичайної ситуації, цивільний захист, надзвичайний стан

В статье рассмотрены теоретические основы государственного управления в сфере чрезвычайных ситуаций и техногенной безопасности. Автором определены понятия «чрезвычайная ситуация», «предотвращение возникновения чрезвычайных ситуаций», «реагирования на чрезвычайные ситуации» и др.

Ключевые слова: государственное управление, чрезвычайная ситуация, предотвращение возникновения чрезвычайной ситуации, гражданская защита, чрезвычайное положение

The article deals with the theoretical foundations of state management in the field of emergencies and technological safety. The author defines the notion of "emergency", "prevention of emergencies", "emergency response", etc.

The urgency of the study is determined primarily by the need to improve the system of public administration in the field of population protection from emergency situations to meet the needs of Ukrainian society in a safe social situation, driven by trends in the growth of losses and damage to the population due to dangerous natural phenomena, industrial accidents and catastrophes.

The analysis of the degree of research in the scientific literature of the problem of state management of population protection in emergency situations has shown that existing scientific works cover only a few issues in this area, including the economic mechanisms of management of natural and technological disasters, organizational and managerial aspects of prevention and elimination of emergency situations, management of life safety and state supervision and so on. Scientists pay attention to the specific features of state management in the field of prevention of emergencies, in particular risk research, information provision decision-making, labor in special conditions.

The effectiveness of the regulatory influence of the state reflects the state of technogenic safety. The proposed measures of regulatory influence of the state are directed at: prevention of emergencies of anthropogenic nature; localization of man-made disasters and liquidation of consequences of their consequences; Improvement of the activities of the SNSU units of Ukraine. Further scientific investigations should focus on the development of theoretical and practical recommendations aimed at preventing emergencies and responding appropriately in case of emergencies.

Key words: state administration, emergency situation, prevention of emergencies, civil defense, state of emergency

Постановка проблеми. Сучасне українське суспільство останнім часом може бути охарактеризоване як “суспільство ризиків” через збільшення надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціального та військового характеру, що зумовлюють соціально-демографічні, соціокультурні, законодавчі, екологічні, валеологічні, генетичні, інформаційні, психологічні зміни на наддержавному, державному, регіональному та місцевому рівнях. Глобальні наслідки, неточні прогнози, а особливо державно-управлінські прорахунки, допущені в інформуванні, навчанні та захисті населення, сформували в масовій свідомості недовіру до владних, наукових, медичних, соціальних, політичних, а також інших установ, що відповідальні за захист населення від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

Актуальність дослідження визначається перш за все необхідністю вдосконалення системи державного управління у сфері захисту населення від надзвичайних ситуацій для задоволення потреб українського суспільства в безпечній соціальній ситуації, зумовлена тенденціями зростання збитків і шкоди населенню внаслідок небезпечних природних явищ, промислових аварій і катастроф.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення різних теоретичних основ державного управління у сфері надзвичайних ситуацій та техногенної безпеки було предметом дисертаційних робіт Андреева С.О., Белоусова А.В., Бикова О.С., Труша О.О., Федорчака В.В. тощо. Попри це в науковій спільноті зберігається значний інтерес до цієї проблеми.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на зусилля держави в напрямку вдосконалення механізмів державного управління у сфері надзвичайних ситуацій та техногенної безпеки проблема залишається досить актуальною.

Метою статті є визначення і вивчення теоретичних основ державного управління у сфері надзвичайних ситуацій та техногенної безпеки на регіональному рівні

Виклад основного матеріалу.

Головною причиною низького рівня безпеки населення, територій, соціальних, техногенних, природних об'єктів в Україні є недосконала державна політика, яка, на жаль, спрямована на постфактумне реагування на природні і техногенні надзвичайні ситуації, що негативно впливає на безпеку життєдіяльності населення, що виявляється в: підвищенні рівня ризику стихійних природних явищ, зумовлених глобальним потеплінням клімату, зростанням сейсмічної активності, розширенням озонових дір тощо, а також інтенсифікацією впливу техногенної діяльності людини на навколишнє природне середовище; значній кількості небезпечних техногенних об'єктів на території України; підвищеній імовірності й масштабах впливу стихійних природних явищ і катастроф на функціонування небезпечних техногенних об'єктів; підвищенні рівня ризику техногенних аварій і катастроф, зумовлених критичним ступенем зношеності (60 – 80%) основних виробничих фондів у провідних галузях промисловості, агропромисловому комплексі, системах життєзабезпечення України; високим рівнем травматизму та смертності населення України, спричиненим надзвичайними ситуаціями техногенного і природного характеру; послабленням державного контролю та неефективністю механізмів державного регулювання техногенної і природної безпеки; неадекватністю державної превентивної політики у сфері забезпечення техногенної і природної безпеки рівню реальних ризиків небезпечних природних явищ і ступеню складності й безпеки сучасних технологічних комплексів на території України; неспроможністю єдиної державної системи цивільного захисту населення й територій в її теперішньому вигляді ефективно протистояти сучасним загрозам для безпеки людини, суспільства й держави.

Забезпечення конституційного права на безпечне для життя і здоров'я, довкілля та захист населення, об'єктів економіки, національного надбання від згубного впливу вражаючих чинників надзвичайних ситуацій і подій різного характеру здійснюється центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підпорядкованими їх силами й засобами, підприємствами, установами та організаціями, добровільними рятувальними формуваннями. Правовою основою такої діяльності є законодавство з питань цивільного захисту, охорони навколишнього природного середовища, охорони здоров'я, у сфері національної безпеки та оборони [1].

Населення й територія України перебувають під суттєвим негативним впливом чинників, які призводили й призводять до виникнення надзвичайних ситуацій і подій, загибелі людей, погіршення умов життєдіяльності населення, забруднення навколишнього природного середовища, значних економічних збитків. Дія цих чинників посилюється значним зношенням основних виробничих фондів, неефективною експлуатацією природних ресурсів, недосконалістю застосовуваних технологічних процесів багатьох галузей промисловості, обмеженими можливостями держави у сфері розвитку та реконструкції виробничого потенціалу, природними особливостями території тощо.

Метою державного управління процесами запобігання НС та реагування на них є прогнозування, зменшення ризику виникнення НС різного походження, організація управління в умовах НС, пом'якшення та ліквідація їх наслідків у стислі строки за мінімально можливих втратах.

Управління є складним і універсальним суспільним феноменом. Незважаючи на суперечливий процес становлення в Україні цієї науки, уже зроблено чимало для її розвитку. Окреслено предметне поле державного управління, визначено проблематику й методи досліджень, ґрунтовніше вивчаються світова й українська історія державних утворень та управління в них, управлінські погляди й теорії діячів минулого [2]. Слід зазначити, що існуючі вітчизняні наукові дослідження в обраній сфері державного управління висвітлюють лише окремі проблемні питання.

Так, С.О. Андреев у своїй роботі “Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом на регіональному рівні” обґрунтовує напрями вдосконалення організаційно-правового механізму державного управління розвитком системи цивільного захисту на регіональному рівні й доводить, що на регіональному рівні неврегульованими й неузгодженими з окремими нормами Бюджетного кодексу України в організаційному і правовому відношенні залишаються такі управлінські функції суб'єктів державного управління, як радіаційний і хімічний захист, створення й використання матеріальних і фінансових резервів, призначених для запобігання НС і ліквідації їх наслідків, а тому відповідні державні завдання виконуються неефективно. Також важливими передумовами вдосконалення державного управління системою ЦЗ на регіональному рівні є завершення процесу створення Єдиної державної системи захисту населення, територій, матеріальних і культурних цінностей від НС, остаточна визначеність з майбутньою моделлю організації територіальної підсистеми Єдиної державної системи ЦЗ, раціональне розмежування функцій і повноважень суб'єктів державного управління й закріплення всіх цих питань в одному законодавчому акті (законі, кодексі тощо) [3].

Також отримано нейромережеву модель оцінки рівня техногенної небезпеки регіонів за кількісними показниками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного походження, пожеж і дорожньо-транспортних пригод і нейромережеву модель районування регіонів України за умовами повсякденного функціонування та прояву техногенної небезпеки.

У науковій роботі “Механізми розвитку системи екологічної безпеки на регіональному рівні” В.В. Федорчак доводить, що в контексті практичної реалізації завдань Програми

економічних реформ і державної екологічної політики України за інтегрованим підходом концептуальним напрямом розвитку системи екологічної безпеки на регіональному рівні є формат публічної політики, який визначається об'єктивною нагальністю налагодження ефективного механізму публічних консультацій органів влади з громадськістю в процесі реалізації стратегічних пріоритетів у формі програм чи проєктів. Відповідно формуються нові вимоги до системи екологічної безпеки, за яких механізми державного регулювання здатні забезпечити належний рівень безпеки на регіональному рівні [4].

А.В. Белоусов у дисертації “Механізми державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру” обґрунтовує концептуальний підхід до побудови комплексного інформаційного механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, в основу якого покладено науково-освітню модель. На відміну від існуючих розробок, зазначений механізм функціонує як сукупність організаційних, правових, економічних, інформаційних заходів і принципів, спрямованих на виконання державою завдання щодо забезпечення безпеки населення й територій шляхом підвищення рівня освіти, наукових досліджень і розробок та інформованості особистості, суспільства у сфері управління ризиками НС, що сприяє розвитку культурного середовища, пов'язаного зі сприйняттям ризиків НС та оцінки прийнятності очікуваного збитку [5].

Таким чином, аналіз наукового доробку вчених показав зацікавленість до виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, екологічних і технічних ризиків та медико-санітарних втрат у разі їх виникнення, але, на наш погляд, проблема захисту населення в надзвичайних ситуаціях недостатньо розроблена.

Уперше з метою створення єдиної системи класифікації НС та визначення їх рівнів, забезпечення ефективного державного управління на рівні запобігання, оперативного й адекватного реагування на такі ситуації Кабінет Міністрів України постановою № 1099 затвердив “Положення про класифікацію надзвичайних ситуацій” у 1998 році, у якому визначив терміни, поняття й класифікаційні ознаки надзвичайних ситуацій. У 2004 році до Порядку класифікації НС Постановою Кабінету Міністрів від 24 березня 2004 року внесено зміни та більш конкретизовано порядок визначення рівнів НС [6].

У “Державному стандарті України. Безпека у надзвичайних ситуаціях: терміни і визначення основних понять. ДСТУ 3891-99” визначено обов'язковий для використання у своїй діяльності органами виконавчої влади України, організаціями, установами, підприємствами незалежно від форми власності стандарт щодо прогнозування, запобігання виникненню та ліквідації НС. Терміни, регламентовані цим стандартом, є обов'язковими для використання в нормативних документах, науково-технічній, довідковій і навчально-методичній літературі та програмних засобах для комп'ютерних систем, що стосуються надзвичайних ситуацій:

— “надзвичайна ситуація – порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом або іншими чинниками, що призвели (можуть призвести) до загибелі людей, тварин і рослин, значних матеріальних збитків та (або) завдати шкоди довкіллю” [7].

Надзвичайна ситуація залежно від джерела небезпеки може бути: природна, техногенна, соціальна, воєнна; залежно від масштабу: загальнодержавна, регіональна, місцева й об'єктова; “цивільний захист (убезпечення) населення – система заходів, які реалізуються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підпорядкованими їм силами та засобами підприємств, установ, організацій (незалежно від форм власності), добровільними формуваннями, що забезпечують розробку та дотримання правових норм, міжнародних, державних, галузевих та відомчих вимог і правил, а також

виконання організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів щодо запобігання та ліквідування НС, спрямованих на захист населення, тварин, рослин, об'єктів економіки і довкілля" [7].

На наш погляд, "надзвичайна ситуація", з урахуванням надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціального, військового характеру, повинна визначатися як порушення нормальних умов життя й діяльності людей на об'єкті або на території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом, застосуванням зброї масового ураження населення або звичайних засобів ураження, терористичним (диверсійним) актом, діями антиконституційного спрямування або іншими чинниками, що призвело або може призвести до великої кількості жертв (з порушенням їх фізичного, психологічного, інтелектуального, психічного здоров'я) цілих регіонів чи навіть країн та виникнення вторинних (третинних, четвертинних) уражень населення, а також загибелі тварин і рослин, значних матеріальних збитків та (або) може заподіяти шкоду довкіллю в мирний час чи в особливий період (або під час бойових дій).

Відповідно до ст. 4 "Умови і порядок введення та припинення дії надзвичайного стану" Закону України "Про надзвичайний стан" надзвичайний стан може бути введено за умов: 1) стихійного лиха, аварій і катастроф, епідемій, епізоотій, що створюють загрозу життю і здоров'ю населення; 2) масових порушень правопорядку, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи; 3) блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів чи місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та управління, місцевого чи регіонального самоврядування..." [8].

Запобігання виникненню надзвичайних ситуацій – це підготовка та реалізація комплексу правових, соціально-економічних, політичних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних та інших заходів, спрямованих на забезпечення техногенної та природної безпеки, проведення оцінки рівнів ризику, завчасне реагування на загрозу виникнення НС, що ґрунтуються на даних моніторингу (спостережень), експертизи, досліджень і прогнозів щодо можливого перебігу подій з метою недопущення їх переростання в надзвичайну ситуацію або пом'якшення її можливих наслідків [9].

Реагування на надзвичайні ситуації – скоординовані дії підрозділів єдиної державної системи щодо реалізації планів дій (аварійних планів), уточнених в умовах конкретного виду та рівня надзвичайної ситуації з метою надання невідкладної допомоги потерпілим, усунення загрози життю та здоров'ю людей [10].

Для запобігання виникненню НС, своєчасному реагуванню та ліквідації їх наслідків в Україні створено ЄДСЦЗ від НС, до складу якої входять державні органи управління, сили та засоби центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, на які покладається реалізація державної політики у сфері цивільного захисту.

Без чіткого усвідомлення змісту та меж державного управління захистом населення у НС, обсягу й характеру державних повноважень, що будуть реалізовані в процесі управлінської діяльності, не можливе ефективне вирішення проблем у сфері захисту населення від НС.

Отже, аналіз підсумків НС, які вже сталися, не дозволяє робити ґрунтовні висновки і приймати рішення в галузі тактичних завдань при ліквідації наслідків, тому, на наш погляд, НС повинні бути охарактеризовані з урахуванням змін характеристик НС з метою визначення їх у часі, періодизації, етіології походження (фізичні, хімічні, радіаційні властивості) для того, щоб спростити обробку великого масиву інформації, який надходить від НС, та ідентифікувати НС за умов виникнення нової небезпеки, у разі чого виникає необхідність введення поняття "характеризація", що дозволить застосувати комплексний підхід при

створенні правових, організаційних, технічних і фінансових основ системи ЦЗ й позбутися наслідків спрощеного підходу до профілактики, попередження, запобігання НС та подолання їх наслідків і не робити помилок у майбутньому.

Сьогодні, на жаль, відмічається відставання розвитку інфраструктури системи ЦЗ, тому для побудови сучасної системи необхідно створити такий механізм управління ресурсами, який би ґрунтувався на сучасних технологіях і професійних знаннях управлінців. Відсутність характеристики надзвичайних ситуацій негативно впливає на національну безпеку взагалі та безпеку життєдіяльності населення зокрема, що, у свою чергу, унеможливорює побудову прогнозу органами державної влади для створення довгострокових програм щодо профілактики, попередження, запобігання НС, подолання їх наслідків у разі повторення та для полегшення реєстрації.

Пропонуємо визначення терміна *“характеризація державного управління в умовах надзвичайних ситуацій”* як використання комплексного підходу в діяльності суб’єктів управління при створенні правових, організаційних, технічних і фінансових основ системи державного управління в умовах надзвичайних ситуацій, що дозволяє побудувати сучасну систему попередження, запобігання, профілактики, контролю, встановлення нових норм щодо виникнення надзвичайних ситуацій, змішування різної потенційної небезпеки та залучити необхідні ресурси інфраструктури, технології, кваліфіковані кадри.

У свою чергу, виявлення, опис характерних ознак та особливостей виникнення надзвичайних ситуацій вважається нам недостатнім для вирішення державноуправлінських завдань, тому на основі детермінування системних характеристик державного управління в умовах надзвичайних ситуацій ми пропонуємо вибрати напрям осі шляху державного управління у сфері захисту населення в умовах надзвичайних ситуацій.

Пропонуємо визначити термін *“трасування державного управління в умовах надзвичайних ситуацій”* як діяльність суб’єктів управління, спрямовану на жорсткий покроковий процес вироблення керівних впливів на керовані підсистеми з метою досягнення максимальної ефективності дій за певних умов відповідно до отриманого завдання з вищого рівня управління процесом узгодження дій системи за місцем, часом, виконавцями, ресурсами, яка вказує на послідовність дій у складних ділянках трасування з контролем результату з векторизації ланцюга та правил трасування.

Таким чином, аналіз стану наукової розробки проблем державного управління захистом населення у надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру показав, що існуючі наукові праці в цій сфері висвітлюють тільки деякі його питання, серед яких економічні механізми управління природними і техногенними катастрофами, організаційно-управлінські аспекти запобігання та ліквідації НС, управління безпекою життєдіяльності та державний нагляд тощо. Науковці приділяють увагу окремим особливостям державного управління у сфері запобігання НС, зокрема дослідженню ризиків, інформаційному забезпеченню прийняття рішень, ядерній і радіаційній безпеці, праці в особливих умовах. Як наслідок, залишаються недослідженим державне управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях у комплексі.

У свою чергу, держава, як суб’єкт владних повноважень, повинна створювати відповідне правове поле та систему органів владних повноважень, які б захищали інтереси людини, і чітко визначати обов’язки всіх учасників суспільних відносин. Так, основними завданнями виконавчої влади у сфері безпеки людини та довкілля визначено: розвиток і забезпечення функціонування державної системи цивільного захисту населення та територій, а також її функціональних і територіальних підсистем від надзвичайних ситуацій; забезпечення готовності цих підсистем до проведення ефективних заходів щодо захисту населення при виникненні надзвичайних ситуацій та можливих терористичних актів;

забезпечення готовності переведення системи цивільного захисту з мирного часу на особливий період; реалізацію стратегії сталого розвитку відповідно до вимог національного та європейського законодавства.

Висновки.

Аналіз ступеня дослідженості в науковій літературі проблеми державного управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях показав, що існуючі наукові праці висвітлюють тільки деякі питання в цій сфері, серед яких економічні механізми управління природними і техногенними катастрофами, організаційно-управлінські аспекти запобігання й ліквідації надзвичайних ситуацій, управління безпекою життєдіяльності й державний нагляд тощо. Науковці приділяють увагу окремим особливостям державного управління у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям, зокрема дослідженню ризиків, інформаційному забезпеченню прийняття рішень, праці в особливих умовах.

Результативність регуляторного впливу держави відображає стан техногенної безпеки. Запропоновані заходи регуляторного впливу держави спрямовуються на таке: профілактика надзвичайних ситуацій техногенного характеру; локалізація техногенних катастроф і ліквідація наслідків їх наслідків; покращання діяльності підрозділів ДСНС України. Подальші наукові розвідки мають бути зосереджені на розробці теоретичних положень і практичних рекомендацій, спрямованих на попередження надзвичайних ситуацій та належне реагування у разі їх виникнення.

Список використаних джерел

1. Указ Президента України “Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади” від 24 грудня 2012 р. № 726 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/15236.html>.
2. Труш О.О. Структурно-функціональне забезпечення територіального управління запобіганням та ліквідацією надзвичайних ситуацій (на прикладі Управління пожежної безпеки Харківської області): Дис... канд. наук держ. упр.: 25.00.02; – Захищена 19.12.2003. – Х., 2003. – 174 с.
3. Андреев С.О. Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом на регіональному рівні: Дис... канд. наук держ. упр.: 25.00.02; – Захищена 2010. – Х., 2010. – 201 с.
4. Федорчак В.В. Механізми розвитку системи екологічної безпеки на регіональному рівні: Дис... канд. наук держ. упр.: 25.00.02; – Захищена 2013. – О., 2013. – 241 с.
5. Белоусов А.В. Механізми державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: Дис... канд. наук держ. упр.: 25.00.02; – Захищена 2015. – Х., 2015. – 233 с.
6. Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями : постанова Кабінету Міністрів України від 24 березня 2004 р. № 368. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: zakon.nau.ua/?uid.
7. Безпека життєдіяльності (забезпечення соціальної, техногенної та природної безпеки): Навч. посіб. / В.В. Бегун, І.М. Науменко. – К.: Фенікс, 2004. – 328 с.
8. Биков О.С. Структурно-функціональні механізми державного управління територіальних підсистем цивільного захисту: Дис... канд. наук держ. упр.: 25.00.02; – Захищена 2015. – К., 2015. – 216 с.
9. Державний стандарт України. Безпека у надзвичайних ситуаціях терміни і визначення основних понять: ДСТУ 3891-99. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/bezpeka-u-nadzvichainih-situacijah>.
10. Тютюник В.В. Створення комплексної системи моніторингу надзвичайних ситуацій в регіонах України; Дис... док. тех. наук: 21.02.03; – Захищена 2015. – К., 2015. – 328 с.

References

1. Ukaz Prezidenta UkraYini "Pro deyakI zahodi z optimIzatsIYi sistemi tsentralnih organIv vikonavchoYi vladi" vId 24 grudnya 2012 r. # 726 – [Elektronniy resurs] – Rezhim dostupu: <http://www.president.gov.ua/documents/15236.html>.
2. Trush O.O. Strukturno-funktsionalne zabezpechennya teritorialnogo upravlinnya zapoblganniyam ta likvidatsIEyu nadzvichaynih situatsIy (na prikladI Upravlinnya pozhezhnoYi bezpeki HarkIvskoYi oblastI): Dis... kand. nauk derzh. upr.: 25.00.02; – Zahischena 19.12.2003. – H., 2003. – 174 s.
3. Andreev S.O. OrganIzatsIyno-pravoviy mehanIzm derzhavnogo upravlinnya tsivilnim zahistom na regionalnomu rIvni: Dis... kand. nauk derzh. upr.: 25.00.02; – Zahischena 2010. – H., 2010. – 201s.
4. Fedorchak V.V. MehanIzmi rozvitku sistemi ekologIchnoYi bezpeki na regionalnomu rIvni: Dis... kand. nauk derzh. upr.: 25.00.02; – Zahischena 2013. – O., 2013. – 241 s.
5. Belousov A.V. MehanIzmi derzhavnogo upravlinnya rizikami viniknennya nadzvichaynih situatsIy tehnogenного ta prirodnogo harakteru: Dis... kand. nauk derzh. upr.: 25.00.02; – Zahischena 2015. – H., 2015. – 233s.
6. Pro zatverdzhennya Poryadku klasifikatsIYi nadzvichaynih situatsIy tehnogenного ta prirodnogo harakteru za Yih rIvnyami : postanova Kabinetu MinIstrIv UkraYini vId 24 bereznya 2004 r. # 368. – [Elektronniy resurs] – Rezhim dostupu: zakon.nau.ua/?uid.
7. Bezpeka zhittEdIyalnostI (zabezpechennya sotsialnoYi, tehnogennoYi ta prirodnoYi bezpeki): Navch. poslb. / V.V. BEgun, I.M. Naumenko. – K.: FenIks, 2004. – 328s.
8. Bikov O.S. Strukturno-funktsionalni mehanIzmi derzhavnogo upravlinnya teritorialnih pIdsystem tsivilnogo zahistu: Dis... kand. nauk derzh. upr.: 25.00.02; – Zahischena 2015. – K., 2015. – 216s.
9. Derzhavniy standart UkraYini. Bezpeka u nadzvichaynih situatsIyah termIni I viznachennya osnovnih ponyat: DSTU 3891-99. – [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: <http://document.ua/bezpeka-u-nadzvichaynih-situacijah>.
10. Tyutyunik V.V. Stvorennya kompleksnoYi sistemi monItoringu nadzvichaynih situatsIy v regionah UkraYini; Dis... dok. teh. nauk: 21.02.03; – Zahischena 2015. – K., 2015. – 328 s.