ПРИЧОРНОМОРСЬКИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІКИ ТА ІННОВАЦІЙ

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 24

**Видавничий дім
«Гельветика»
2021**

Редакційна колегія:

Сташис Римантас – доктор наук в галузі управління і адміністрування, професор

Баштанник Віталій Володимирович – доктор наук з державного управління, професор

Бендаравечіне Ріта – доктор соціальних наук та порівняльної політики, асоційований професор

Гавкалова Наталія Леонідівна – доктор економічних наук, професор

Дзіеканські Павел – доктор економіки та бізнес-адміністрування, професор

Дьякон Антоніна – Dr.oec., професор

Живитере Марга – Dr.oec., професор

Жуковскіс Ян – доктор бізнес-адміністрування, професор управління та адміністрування

Мінакова Світлана Михайлівна – доктор економічних наук, професор

Парубчак Іван Орестович – доктор наук з державного управління, професор

Пілеліене Ліна – доктор економіки, професор маркетингу

Покатаєв Павло Сергійович – доктор наук державного управління, професор

Електронна сторінка видання – www.pag-journal.iei.od.ua

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Причорноморського науково-дослідного інституту
економіки та інновацій (протокол № 8 від 30.08.2021 року)**

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

***Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України (категорія "Б")
у галузі публічного управління (281 – Публічне управління та адміністрування)
відповідно до Наказу МОН України від 17.03.2020 № 409 (додаток 1)***

Науковий журнал «Публічне управління і адміністрування в Україні»
зареєстровано Міністерством юстиції України
(Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
серія КВ № 22898-12789Р від 17.07.2017 р.)

ISSN (print) 2663-5240
ISSN (online) 2663-5259

© ПУ «Причорноморський науково-дослідний інститут економіки та інновацій», 2021

ЗМІСТ

СЕКЦІЯ 1
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Богату С.І.
СОЦІАЛЬНЕ ПІДПРИЄМНИЦТВО В СТОМАТОЛОГІЧНІЙ ГАЛУЗІ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН.....7

Корнієвський С.В.
ТЕОРЕТИЧНІ ВИЗНАЧЕННЯ СКЛАДНИКІВ МЕТОДОЛОГІЧНОГО БАЗИСУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ.....16

Мельничук О.В.
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ УКРАЇНИ.....25

Сидоренко Н.О., Шкурат І.В.
МЕТОДИКА ОЦІНКИ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЦЕНТРАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ.....30

Соколов О.Є.
КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД ПОДОЛАННЯ КРИЗ ІНСТИТУЦІЙНИМИ СТРУКТУРАМИ ЄС.....34

СЕКЦІЯ 2
МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Бондарчук Л.В., Ясенчук Ю.В.
ТЕОРЕТИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ТА СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОСВІТИ.....41

Вяхірєв М.О.
МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СФЕРИ ПЛАНУВАННЯ ІНТЕГРОВАНОГО РОЗВИТКУ ГРОМАД У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ.....47

Гребоножко Є.П.
ЛЮДСЬКИЙ ПОТЕНЦІАЛ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА ПОДАЛЬШОГО СТАНОВЛЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ.....55

Доценко Т.А.
АНАЛІЗ МІЖНАРОДНИХ ПРАКТИК УПРАВЛІННЯ ПРОФЕСІЙНОЮ КАР'ЄРОЮ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....59

Ісраел Олувасейідайо Ідріс, Попова Т.О.
СИСТЕМНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА МОДЕЛЬ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ РЕФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....64

Комнатний С.О.
ФІЛОСОФСЬКІ ЗАСАДИ ВИРІШЕННЯ КЛЮЧОВИХ ПРОБЛЕМ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ СУСПІЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ.....68

Котляр Л.І.
ВІДКЛАДЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ДІЙ ТА ВЧИНКІВ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ФІЛОСОФСЬКО-ПСИХОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ.....73

Максимова А.Я.
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТИЧНОГО ТРАНЗИТУ (НА ПРИКЛАДІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ).....77

Набока Р.Ю.
ФОРМУВАННЯ ЦИРКУЛЯРНИХ МОДЕЛЕЙ СПОЖИВАННЯ: МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....81

Положешна І.В.
ОПТИМАЛЬНА СТРУКТУРА ВИКОНАВЧИХ КОМІТЕТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ШЛЯХ ДО ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ.....85

Предко М.Є.
ВЗАЄМОДІЯ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК СКЛАДНИК АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....91

СЕКЦІЯ 3
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Балінський В.В.
СТАН МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ.....98
Хриков Є.М.
ВЗАЄМОДІЯ УНІВЕРСИТЕТІВ ТА ГРОМАД: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ.....102

СЕКЦІЯ 4
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Гуляк О.В.
ПРИНЦИПИ УПРАВЛІННЯ ВІЙСЬКОВОЮ ОСВІТОЮ.....108
Фурдик В.Д.
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ШТАТНА СТРУКТУРА МЕДИЧНИХ СИЛ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ.....114

СЕКЦІЯ 5
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Оврамець В.
СТРАТЕГІЧНІ ВЕКТОРИ РОЗВИТКУ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТА МЕХАНІЗМІВ ЙОГО УПРАВЛІННЯ.....119
Мошенець О.В.
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН.....124
Полякова О.В., Басенко К.О.
МОДЕЛЬ СУЧАСНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМИ ВІДНОСИНАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ.....129
Кавилін О.А.
СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПРОЦЕСІ УПРАВЛІННЯ ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ.....135
Малишев К.В.
ОГЛЯД ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПОДОЛАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ В СУСПІЛЬСТВІ.....141
Вакулюк В.В.
НАПРЯМИ ВПЛИВУ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ НА ЛОГІСТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ.....152
Сергієнко Л.В.
СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ УРБАНІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ.....156
Ігнатенко В.В.
МЕТОДИКА ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ АГРАРНОГО СЕКТОРУ.....164
Михайловська О.В., Косач І.А., Філіпова Н.В.
ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СУЧАСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ СТРУКТУР В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ 168
Баб'як О.В.
ПРОЦЕДУРИ ДЕРЖАВНОЇ АКРЕДИТАЦІЇ КУРОРТІВ УКРАЇНИ ТА НЕОБХІДНІСТЬ ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЇ ЦІЄЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....173
Сокирко С.В.
ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....178
Москалець І.М.
МЕТОДИКА ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ.....183

НОВИЙ ВИД НАУКОВИХ ПОСЛУГ.....188

CONTENTS

SECTION 1
THE THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Bohatu S.I.
SOCIAL ENTREPRENEURSHIP IN THE ORAL HEALTH CARE: THE EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES 7

Korniievskyi S.V.
THEORETICAL DEFINITIONS OF COMPONENTS OF THE METHODOLOGICAL BASIS OF PUBLIC MANAGEMENT OF REGIONAL DEVELOPMENT 16

Melnychuk O.V.
STATE REGULATION OF SCIENTIFIC ACTIVITY: FOREIGN EXPERIENCE AND OPPORTUNITIES FOR UKRAINE 25

Sydorenko N.O., Shkurat I.V.
METHODS OF ASSESSMENT OF THE QUALITY OF PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES BY CENTRAL BODIES OF THE EXECUTIVE POWER OF UKRAINE 30

Sokolov O.Ye.
AN INTEGRATED APPROACH TO CRISIS MANAGEMENT BY EU INSTITUTIONAL STRUCTURES 34

SECTION 2
MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Bondarchuk L.V., Yasenchuk Yu.V.
THEORETICAL FEATURES AND STRATEGIGAL DIRECTIONS OF STATE POLICY IN THE FIELD OF EDUCATION 41

Viakhiriev M.O.
METHODOLOGICAL BASES OF RESEARCH OF THE SPHERE OF PLANNING OF INTEGRATED DEVELOPMENT OF COMMUNITIES IN PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION 47

Hrebonozhko Ye.P.
HUMAN POTENTIAL AS A NECESSARY CONDITION FOR FURTHER FORMATION OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE 55

Dotsenko T.A.
ANALYSIS OF INTERNATIONAL PRACTICES IN MANAGING THE PROFESSIONAL CAREER OF PUBLIC SERVANTS 59

Israel Oluvaseiidaio Idris, Popova T.O.
PUBLIC ADMINISTRATION OF HEALTH CARE REFORM SYSTEMIC AND FUNCTIONAL MODEL 64

Komnatnyi S.O.
PHILOSOPHICAL PRINCIPLES OF SOLVING KEY PROBLEMS OF HOUSING POLICY IN MODERN CONDITIONS OF SOCIAL TRANSFORMATIONS 68

Kotliar L.I.
POSTPONEMENT OF ACTIONS AND DEEDS IN PUBLIC ADMINISTRATION: PHILOSOPHICAL-PSYCHOLOGICAL ASPECT 73

Maksymova A.Ya.
ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF DEVELOPMENT OF DEMOCRATIC TRANSIT (ON THE EXAMPLE OF LAW ENFORCEMENT ACTIVITY) 77

Naboka R.Yu.
DEVELOPMENT OF CIRCULAR CONSUMPTION PATTERNS: MECHANISMS OF STATE REGULATION 81

Polozheshna I.V.
OPTIMAL STRUCTURE OF EXECUTIVE COMMITTEES OF TERRITORIAL COMMUNITIES – THE WAY TO INSTITUTIONAL CAPACITY 85

Predko M.Ye.
INTERACTION OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS WITH GOVERNMENT BODIES AS A COMPONENT OF ANTI-CORRUPTION POLICY IN UKRAINE 91

SECTION 3
LOCAL SELF-GOVERNMENT

Balinskyi V.V.
UKRAINE LOCAL GOVERNMENT SYSTEM IN THE CONDITIONS OF POWER DECENTRALIZATION 98

Khrykov Ye.M.
INTERACTION BETWEEN UNIVERSITIES AND COMMUNITIES: AN EXPERIENCE FOR UKRAINE.....102

SECTION 4
PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PUBLIC SECURITY AND PUBLIC ORDER

Huliak O.V.
PRINCIPLES OF MILITARY EDUCATION MANAGEMENT.....108
Furdyk V.D.
ORGANIZATIONAL AND STAFF STRUCTURE MEDICAL FORCES OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE.....114

SECTION 5
CURRENT ISSUES IN THE FIELD OF PUBLIC GOVERNANCE

Ovramets V.
STRATEGIC VECTORS OF DEVELOPMENT OF INTELLECTUAL POTENTIAL AND MECHANISMS OF ITS MANAGEMENT.....119
Moshenets O.V.
CONCEPTUAL PRINCIPLES OF FORMATION OF THE STATE POLICY OF DETINIZATION OF ECONOMIC RELATIONS.....124
Poliakova O.V., Basenko K.O.
MODEL OF MODERN PUBLIC MANAGEMENT OF ECONOMIC RELATIONS IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF POWER.....129
Kavylin O.A.
SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT IN THE PROCESS OF MANAGEMENT OF CIVIL SOCIETY.....135
Malishev K.V.
REVIEW OF THE POWER POLICY IN THE SPHERE OF TRANSFORMATION OF THE LAW ENFORCEMENT SYSTEM AS A TOOL TO SUPPORT THE CONFLICT OF INTEREST IN SOCIETY.....141
Vakuliuk V.V.
AREAS OF INFLUENCE OF ANTI-CORRUPTION POLICY ON LOGISTICAL SUPPORT OF STATE SECURITY AND PUBLIC ORDERY.....152
Sergiyenko L.V.
GLOBAL TRENDS OF URBANIZATION PROCESSES.....156
Ihnatenko V. V.
METHODOLOGY FOR ASSESSING THE EFFICIENCY OF MECHANISMS OF STATE SUPPORT OF THE AGRICULTURAL SECTOR.....164
Mykhailovska O.V., Kosach I.A., Filipova N.V.
INSTITUTIONAL PRINCIPLES OF THE FORMATION OF MODERN ORGANIZATIONAL STRUCTURES IN PUBLIC ADMINISTRATION.....168
Babiak O.V.
PROCEDURES OF STATE ACCREDITATION OF RESORTS OF UKRAINE AND THE NEED FOR INTERNATIONALIZATION OF THIS ACTIVITY.....173
Sokyrko S.V.
CHALLENGES AND PROSPECTS OF ANTI-CORRUPTION POLICY IN THE CONTEXT OF ENSURING NATIONAL SECURITY.....178
Moskalets I.M.
METHODOLOGY FOR ASSESSING THE EFFICIENCY OF THE MECHANISM FOR IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY OF INNOVATIVE DEVELOPMENT OF THE ECONOMY OF UKRAINE.....183

A NEW TYPE OF SCIENTIFIC SERVICES.....188

СЕКЦІЯ 1
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

СОЦІАЛЬНЕ ПІДПРИЄМНИЦТВО В СТОМАТОЛОГІЧНІЙ ГАЛУЗІ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

SOCIAL ENTREPRENEURSHIP IN THE ORAL HEALTH CARE: THE EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES

УДК 351.82:616.31
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.1

Богату С.І.
к. мед. наук, магістр державного управління,
асистент кафедри фармакології та фармакогнозії
Одеський національний медичний університет,
лікар-стоматолог

Стоматологічна допомога займає друге місце в структурі надання медичної допомоги після звернень до сімейного лікаря. Захворювання ротової порожнини – одні з найпоширеніших як серед населення країн світу, так і України, які, якщо залишаються без лікування, призводять не лише до значних проблем з боку різних органів та систем, але й до погіршення якості життя і проблем у приватному житті та на роботі. Стоматологічні захворювання – це медико-соціальна проблема, що потребує комплексного вирішення.

У статті значну увагу приділено стану надання стоматологічної допомоги в Україні та визначенню потреби в стоматологічному лікуванні. Реформування системи охорони здоров'я не залишило осторонь і стоматологічну галузь, яка залишилась поза межами первинної ланки надання медичної допомоги та фактично залишилася тільки на вторинному і третинному рівні. Натепер ситуація, яка склалася в стоматологічній галузі, не сприяє належному наданню стоматологічної допомоги населенню та взагалі виключає можливість централізованого проведення стоматологічної профілактики в регіонах.

У статті висвітлюється поняття «соціальне підприємництво» та «соціальне підприємство», основні терміни й дефініції. Досліджено характерні риси соціального підприємництва, умови його формування та сфери застосування. Визначено, що станом на 2017 рік за даними Каталогу соціальних підприємств в Україні нараховується 150 підприємств, переважна більшість яких займається працевлаштуванням соціально вразливих груп населення, проте немає жодного соціального підприємства у сфері стоматології.

У статті розглянуто також можливі шляхи реформування сфери охорони здоров'я загалом та стоматології зокрема. Показано, що створення соціального підприємства в медичній галузі – актуальний і перспективний спосіб організації надання медичної та стоматологічної допомоги, який дозволяє як надати допомогу соціально незахищеним прошаркам населення, так і отримати прибуток, що підтверджується позитивним досвідом Великобританії, Індії та США.

Ключові слова: *соціальне підприємництво, охорона здоров'я, стоматологія, стоматологічна галузь, європейські країни.*

Dental care ranks second in the structure of medical care after visits to the family doctor. Oral diseases are one of the most common among the population of the world and Ukraine, which, if left untreated, lead not only to significant problems from various organs and systems, but also to the deterioration of quality of life and problems in private life and at work. Dental diseases are a medical and social problem that needs a complex solution.

In the article special attention paid to the state provision of dental care in Ukraine and determine the need for dental treatmen. Health care reform has not left out the oral health care, which has remained outside the primary care sector, and in fact has remained only at the secondary and tertiary levels. To date, the current situation in the dentistry does not contribute to the proper provision of dental care to the population and generally excludes the possibility of centralized dental prevention in the regions.

The article covers the concepts of "social entrepreneurship" and "social enterprise", basic terms and definitions. The article examines the characteristics of social entrepreneurship, the conditions of its formation and scope. It is determined that as of 2017, according to the Catalog of Social Enterprises in Ukraine, there are 150 enterprises, the vast majority of which are engaged in employment of socially vulnerable groups, but there is no social enterprise in the field of dentistry.

The article also discusses possible ways to reform health care in general and dentistry in particular. It is shown that the creation of a social enterprise in the medical field is a relevant and promising way to organize medical and dental care, which allows both to provide assistance to vulnerable groups and make a profit, as evidenced by the positive experience of Britain, India and the United States.

Key words: *social entrepreneurship, health care, dentistry, oral health care, European countries.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Стоматологічна допомога займає друге місце в структурі надання медичної допомоги після звернень до сімейного лікаря. Стоматологічні захворювання є одними з найпоширеніших захворювань населення як країн світу, так і України, які, якщо залишаються без лікування, призводять як до значних проблем із боку різних органів та систем (порушення функціонування зубощелепної, травної систем, порушення дикції, естетики, розвитку психологічних проблем), так і до погіршення якості життя та проблем у приватному житті й на роботі. Стоматологічні захворювання –

це медико-соціальна проблема, що потребує комплексного вирішення.

Незважаючи на значні досягнення стоматологічної галузі в матеріально-технічному аспекті, постійний розвиток технік та технологій, для частини населення стоматологічна допомога залишається недоступною. За даними І.П. Мазур, О.В. Павленко, В.Г. Близнюк, забезпеченість лікарями-стоматологами всіх спеціальностей становила 4,56 на 10 тис. населення, проте останніми роками спостерігається суттєве зниження зазначеного показника: у 2010 р. він становив 4,77; у 2013 р. – найвищий показник – 4,9 на 10 тис. населення, проте вже у 2016 році забезпеченість спеціалістами стоматологічного профілю становила 4,45 на 10 тис. населення – лікарями-стоматологами – 3,37, стоматологами-ортопедами – 0,58, стоматологами-хірургами – 0,39, дитячими стоматологами – 0,23, ортодонтами – 0,11.

Укомплектованість посад стоматологічними кадрами варіювала залежно від регіону України: найвищі показники реєструвались у Львівській (8,15 на 10 тис. населення), Івано-Франківській областях (7,57) та м. Києві (7,47), найнижчими вони залишаються в Запорізькій (2,6), Миколаївській (2,68) та Херсонській (2,75) областях.

Викликає занепокоєння стан стоматологічної допомоги в сільській місцевості: станом на 2015 р. у 370-ти сільських амбулаторіях працювали лише 3115 лікарів-стоматологів (11,8%), що негативно впливає на стан здоров'я ротової порожнини та надалі призводить до підвищення показника потреби в протезуванні [1].

Отже, доступність стоматологічної допомоги, особливо в сільській місцевості, є низькою.

Реформування системи охорони здоров'я не залишило осторонь і стоматологічну галузь. Українська стоматологія залишилась поза межами первинної ланки надання медичної допомоги, тобто профілактика стоматологічних захворювань наразі зведена нанівець. Стоматологічна допомога фактично залишилася тільки на вторинному і третинному рівні. Нині ситуація, яка склалася в стоматологічній галузі, не сприяє належному наданню медичної допомоги населенню та взагалі виключає можливість централізованого проведення стоматологічної профілактики в регіонах [2].

У рамках медичної реформи та роботи Національної служби здоров'я України (далі – НСЗУ) для дорослих Програма медичних гарантій у стоматології у 2020 році включала лише надання ургентної стоматологічної допомоги – зняття гострого болю та лікування станів, які загрожують життю. Зокрема, безоплатними були медичні послуги, якщо в пацієнта діагностовано пульпіт, перелом зуба, невралгію трійчастого нерва, хімічний опік слизової рота, слинокам'яну хворобу, карбункул і фурункул, травми м'яких тканин щелепно-лицевої ділянки. До безоплатного пакету входить планова дитяча стоматологія [3]. У 2020 році стоматологічна допомога входила до складу пакету «Амбулаторна медична допомога дорослим та дітям», у 2021 році надання стоматологічної допомоги виокремили в окремий пакет послуг, який включає ургентну стоматологічну допомогу всім та планову стоматологічну допомогу дітям до 18 років, крім ортодонтичних процедур та протезування. Для дорослих планова терапевтична, хірургічна, ортопедична, ортодонтична допомога є платною. Ці послуги визначені Кабінетом Міністрів України як платні, тобто ті, які можуть оплачуватися пацієнтом самостійно або за рахунок окремих програм місцевого бюджету [4].

За даними [4] пропозиції до Національної служби здоров'я про укладення договорів за пакетом «Стоматологічна медична допомога в амбулаторних умовах» подали 798 медичних закладів, а підтвердження отримали близько половини. Низький попит із боку медичних закладів на укладання договорів із НСЗУ пояснюється низьким тарифом на медичні послуги зі стоматологічної медичної допомоги в амбулаторних умовах, який становить 116 гривень, що не корелює із затратністю даної галузі та є не вигідним для установ. НСЗУ пояснює низький тариф на стоматологічну допомогу обмеженим фінансуванням системи охорони здоров'я.

Реформування охорони здоров'я загалом та спроби реформування стоматологічної галузі зокрема не сприяли підвищенню доступності стоматологічної допомоги.

Стоматологічна допомога в жодній країні світу не фінансується повністю державою. Існує шість основних систем стоматологічної допомоги у країнах Євросоюзу (скандинавська модель, модель Бісмарка, модель Беверіджа, південно-європейська, східно-європейська та змішана модель), на що вказують О.В. Павленко зі співавторами [5]. У більшості розвинених країн світу національні системи стоматологічної допомоги складаються із трьох компонентів – приватного, суспільного та страхового. У зарубіжних країнах функціонують різні моделі медичного страхування: в одних країнах діє лише добровільне медичне страхування (ДМС), в інших державах успішно поєднується обов'язкове й ДМС.

Результати аналізу сучасного стану стоматологічної галузі в Україні та перспектив її розвитку, проведеного О.В. Возним, С.М. Германчук, В.І. Струк, В.І. Бідою, А.В. Погорілою, свідчать про необхідність реорганізації стоматологічної служби для підвищення її доступності та поліпшення якості послуг, що надаються [2].

Одним з актуальних та перспективних, як для пацієнтів, так і для стоматологів як підприємців, шляхів реформування стоматологічної галузі є соціальне підприємництво.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми управління стоматологічною галуззю та її реформування в Україні висвітлювались у працях вітчизняних науковців: О.М. Вахненка, Д.В. Карамишева, І.П. Мазур, О.В. Павленка, Я.Ф. Радиша, Н.М. Удовиченко, С.А. Шнайдера тощо.

Проблеми формування та функціонування соціального підприємства, нормативно-правового регулювання їхньої діяльності, можливості реалізації соціальних підприємств у різних галузях суспільного життя висвітлювались у роботах Н.М Горішної, Л.М. Черчик, Н.В. Коленди, О.Я. Голубки, Г.І. Давидовської, В.Л. Дикань, В.В. Компанієць, Е.Н. Плахової [7–14].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Остаточного вирішення проблеми реформування стоматологічної допомоги в умовах децентралізації влади досягти натепер все ще не вдалося [6]. Це спонукає до пошуку нових шляхів трансформації стоматологічної галузі, а також вивчення іноземного досвіду тих країн, які здійснили адміністративну реформу, реформу охорони здоров'я загалом та сфери стоматології зокрема, що сприяло підвищенню якості стоматологічних послуг, що надаються, покращенню доступу до стоматологічної допомоги та, як наслідок, покращення стоматологічного здоров'я населення.

У наукових працях не висвітлено питання створення соціального підприємства в галузі стоматології в Україні, хоча існує позитивний іноземний досвід у цій сфері.

Мета статті – вивчення зарубіжного досвіду соціального підприємництва у сфері охорони здоров'я загалом та стоматології зокрема та можливості його впровадження в Україні.

Виклад основного матеріалу. Соціальне підприємство (далі – СПП) є формою комерційного підприємства, де власність, контроль, та багатства розподіляються рівномірно, що сприяє більш відкритому та чесному суспільству [12].

Сьогодні два мільйони СПП в Європі, на яких працюють понад 11 мільйонів співробітників (6% працюючих осіб у регіоні), становлять 10% від усього європейського бізнесу. Точних даних, скільки таких підприємств в Україні та чим вони займаються, отримати неможливо.

Як зазначає Г.І. Давидовська у своїй статті [10], вперше поняття «соціальне підприємство» стало актуальним в Україні з 2004 р., коли грантова програма UCAN почала проводити навчання соціальному підприємництву (далі – СП) і надавати гранти на розвиток таких ініціатив громадським організаціям, хоча фактично такі підприємства створювалися в Україні, починаючи з 1991 року. У 2010 р. ініціативу підхопила Британська Рада в Україні, створивши Консорціум «Сприяння розвитку соціального підприємництва Україні», до якого ввійшли Міжнародний фонд «Відродження», Фонд «Східна Європа», «Прайс вотерхаус куперс Україна», «Ерсте Банк». У цьому напрямі «Ерсте Банк» запропонував надавати пільгові кредити для соціальних підприємців, а Консорціум ініціював підготовку тренерів із соціального підприємництва.

2011 року Європейська комісія схвалила довгострокову програму «Ініціатива соціального підприємництва» (Social Entrepreneurship Initiative). Мета програми – стимулювати країни європейського регіону до підтримки та розвитку напряму СП. Програма включає три основні вектори діяльності: дружнє до соціальних підприємців законодавче середовище; популяризація діяльності СПП, створення умов для простішого отримання фінансування на їх розвиток [13].

Як зазначається у статті [12], активний розвиток СП в Україні припадає на 2015 рік як відповідь суспільства на нові виклики, пов'язані з конфліктом на Сході України та погіршенням соціально-економічної ситуації. Спостерігається зростання кількості реально діючих соціальних підприємств від 41 в 2013 р. до 150 в 2017 р.

Слід відзначити, що в міжнародній практиці немає чіткого визначення СПП. Класичним вважається визначення соціального підприємництва, наведене Грегорі Дізом (Alvord Sarah H., Brown David L., Letts Christine W., 2004) [15]: соціальне підприємництво – це застосування кращих практик традиційного підприємництва для досягнення соціальної мети або виконання соціальної місії.

Проте світова спільнота має чітке розуміння базової характеристики соціального підприємництва, що випливає із визначення Г. Дізі: *основною метою СПП є соціальний вплив*, отримання *соціального результату* з можли-

вістю одержання прибутку, але це не є першочерговим для власників або акціонерів. Такий оператор надає товари та послуги на ринку за підприємницькою моделлю і прибутки використовує насамперед для досягнення соціальних цілей. Проте в основі його діяльності все ж таки закладено прибуткову діяльність, але водночас таке підприємство може діяти як і неприбуткова організація [16].

Основними організаційно-змістовними характеристиками СПП є [17]: підприємство перебуває у спільній власності його членів, основою чого є рівний розподіл акцій; членство визначається статутом організації; наприклад, членами можуть бути співробітники, місцеві жителі, клієнти та користувачі; демократичне прийняття рішень (одна людина – один голос); доходи реінвестуються в підприємство та/або спрямовуються на соціальні та екологічні цілі; підприємство може отримувати як власні доходи, так і гранти; підприємство проводить як комерційну діяльність, так і соціальні заходи (деколи вони поєднуються); комерційні, соціальні, екологічні здобутки оцінюються фінансовим та соціальним аудитом; СПП спрямовані на створення суспільного багатства, а не на отримання приватного капіталу.

Діяльність СПП стала на часі в умовах нестачі фінансових ресурсів держави, постійно зростаючих потреб соціальної сфери, зростання рівня безробіття та бідності населення, тоді як державні органи неспроможні вирішити соціальні питання, які потребують негайного рішення. В умовах децентралізації СП почало розвиватися на локальному рівні, зосереджуючись на вирішенні соціальних проблем територіальної громади.

В охороні здоров'я триває глобальна криза. За оцінками Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), один мільярд людей не має доступу до базового медичного обслуговування, а ще 100 мільйонів осіб змушені жити в умовах бідності, намагаючись отримати до нього доступ. За оцінками ВООЗ, до 2035 року дефіцит медичних працівників буде більше 12 мільйонів людей, причому найбільша нестача буде в бідних міських і сільських районах [18].

Ситуація навряд чи покращиться в найближчий час: пандемія коронавірусу, економічна криза, локальні військові конфлікти.

За словами Грегорі Дізу, СП необхідно для пом'якшення фінансових наслідків для найбільш вразливих верств суспільства: «Менша кількість людей отримає адекватну медичну допомогу. Через фінансовий тягар, який формальна освіта може покласти на батьків, менше дітей будуть відвідувати школу. Напруженість і насильство можуть посилитися, оскільки бідні будуть боротися за робочі місця і можливості отримання доходу <…> Прогрес буде втрачено, оскільки сім'ї, яким вдалося вибратися з бідності, знову потраплять в неї <…> У міру того, як державні, ділові та домашні бюджети скорочуються, коштовна охорона навколишнього середовища та зусилля з очищення знаходяться під загрозою <…> Оскільки багато соціальних та екологічних питань залежать від часу, нездатність визнати важливість соціального підприємництва та надати адекватну підтримку таким зусиллям під час цього спаду буде серйозною помилкою» [19].

У Європі витоки соціального підприємництва пов'язані переважно з кооперативним рухом, тоді як у США – із вкладом у СПП без відсотка, під низький відсоток, а також на умовах повернення частини суми [7; 8; 20].

Л.М. Черчик, Н.В. Коленда в аналітичному огляді [14] вказують, що для СПП характерні такі чотири ознаки: 1) основна діяльність такого підприємства повинна бути спрямована на пом'якшення соціально значущих проблем; 2) таке підприємство повинно постійно розвиватися, використовуючи найновітніші та найефективніші методи роботи і організації; 3) даний вид підприємства повинен бути фінансово стійким, тобто вирішення соціальних проблем має здійснюватися за рахунок самоокупності та приносити прибуток; 4) таке підприємство, щоб називатися соціальним, повинно бути тиражованим, тобто умови існування соціального підприємництва не повинні бути унікальними.

Крім того, європейська комісія виокремлює чотири основні сфери діяльності СПП: *робоча інтеграція* (сприяють соціалізації людей з обмеженими можливостями та осіб, які опинилися у складних життєвих умовах, шляхом навчання та їх подальшого працевлаштування); *надання індивідуальних соціальних послуг* (у таких соціальних сферах – профнавчання, освіта, соцзахист, охорона здоров'я, послуги догляду за дітьми та людьми похилого віку); *місцевий розвиток депресивних/уразливих регіонів*; *інша діяльність* (що включає екологічні, спортивні, науково-дослідні, інноваційні проєкти, проєкти в культурній сфері – мистецтво, культуру та історичну спадщину) [13].

Відповідно до «Каталогу соціальних підприємств України за 2016–2017 роки» [19], наразі визначити точну кількість суб'єктів СП в Україні практично неможливо. За оціночними припущеннями окремих дослідників соціального підприємництва (А. Гулевська-Черниш, В. Назарук, А. Корнецький), в Україні налічується близько однієї тисячі суб'єктів СП.

Створення Каталогу соціальних підприємств України [21] шляхом самодекларування суб'єктів СП дозволило зібрати деяку кількісну та якісну інформацію про феномен соціального підприємництва в Україні.

Серед 150 СПП Каталогу соціальних підприємств України 2016–2017 рр. з 2008 по 2017 рік було створено 112 СПП, з яких 66 СПП зареєстровано у 2015–2016 рр., 78 соціальних підприємств мали до 5 осіб, 26 СП – 6–10 осіб, у 15 СПП зареєстровано 11–20 офіційно зайнятих. Лише в чотирьох СПП працювало понад 100 працівників. 10 СПП працювали лише завдяки підтримці волонтерів [21].

Слід зауважити, що Каталог містить лише самозадекларовані підприємницькі ініціативи, які вважають себе СПП, тому не може бути вичерпним щодо кількості та географії діяльності СПП в Україні.

За даними Каталогу соціальних підприємств та Зеленої книги соціального підприємництва [21; 22], в Україні найбільша кількість СПП (91 одиниця) займаються працевлаштуванням соціально вразливих груп населення (людей з інвалідністю, ветеранів АТО, внутрішньо переміщених осіб, тощо); 79 СПП передбачають генерування прибутку для підтримки статутної діяльності організації; 60 СПП створюють прибуток для підтримки послуг для окремих груп населення; 40 СПП – для фінансування окремих видів послуг. Лише 5 СПП займаються захистом довкілля чи вирішенням екологічних проблем. Серед інших СПП є: реабілітація учасників АТО, благодійність, навчання вразливих груп населення, генерування прибутку для підтримки іншої громадської діяльності, дитячі гуртки за різними напрямами, пекарні, творчі майстерні, студії, сільськогосподарські кооперативи тощо.

І лише одне СПП є в медичній галузі – Клініка ім. В.В. Гальченко, відділення № 5, діяльність якого спрямована на надання медичних послуг, профілактичні огляди на підприємствах, видачу медичних довідок для забезпечення діяльності проєкту «Безкоштовні медичні консультації», який включає безоплатні медичні консультації незахищених верств населення (пенсіонерів, дітей) у сільській місцевості, діагностику, видачу медикаментів та окулярів [21].

Серед *можливих джерел фінансування соціальних підприємств виділяють такі:* доходи від власної підприємницької діяльності, гранти, кредити, спонсорські, благодійні та інші кошти. Серед інших коштів виділяють кошти бюджетів різних рівнів, інвестиції засновників тощо. Так само і *розподіл та використання прибутку* може розподілятися за трьома напрямами: спрямовуватися на реінвестування; в повному обсязі використовуватися на соціальні цілі; або частково спрямовуються на реінвестування і використання за цільовим соціальним призначенням [20-22].

Більшість суб'єктів соціальної економіки в Україні – це громадські організації, які знають і задовольняють потреби спільноти, в якій вони функціонують. Вони вирішують проблеми всієї громади, а не лише вразливих груп населення, для яких вони створюються. На місцевому рівні органи державної влади та громадяни користуються перевагами інноваційних підходів, які соціальні підприємства застосовують для закриття прогалин, які не може закрити держава [12].

Таким чином, до Каталогу [21] ввійшли лише ті соціальні підприємства, які надали про себе інформацію і відповідали основним критеріям відбору.

У сфері стоматології немає жодного СПП, тобто жодна стоматологічна клініка в Україні не працює на засадах соціального підприємництва, хоча за кордоном досить давно існує практика функціонування СПП у сфері охорони здоров'я за різними напрямами.

Катерина Смаглій, авторка книги про СП «Зміни творить кожен з нас: соціальне підприємництво та стратегічна філантропія» [24], роз'яснює підходи щодо оцінювання ефективності діяльності СПП та наводить приклади найкращих закордонних кейсів і бізнес-ідей, які були реалізовані соціальними підприємцями по всьому світу в таких сферах, як культура, освіта, екологія, журналістика, боротьба з бідністю. Вона описує, що СП може існувати в декількох організаційних формах: як громадська організація, що надає комерційні послуги соціально незахищеним верствам населення; як приватний бізнес, який віддає частину своїх прибутків на вирішення соціальних проблем; гібридна форма, за якої громадські організації та бізнес об'єднуються для спільної діяльності, використовуючи кошти для вирішення проблем [24].

Аналогічна класифікація моделей СП запропонована для використання у сфері охорони здоров'я [16]:

1. Некомерційна модель *(The Leveraged Non-Profit)* використовує традиційні доступні ресурси (кредити, гранти, пожертви), щоб реагувати на соціальні потреби. Дану модель характеризує низька мотивація до збільшення доходу. Некомерційна організація може мати дохід, але він використовується для досягнення передбачених статутом організації цілей, крім того, грантодавці самі визначають об'єкти і терміни наданого фінансування.

Підприємницький складник за цієї моделі зводиться до розумного використання виділених коштів. Власники соціальних підприємств у формі громадських (некомерційних) організацій мають мінімальний контроль за своєю діяльністю, а також за новим надходженням коштів. Дана модель в охороні здоров'я використовується для вирішення конкретної разової соціальної проблеми (наприклад, будівництво лікарні, закупівля обладнання, лікування орфанних захворювань тощо) [16].

2. Комерційна соціальна модель *(Social Business Venture)* передбачає вирішення соціальної проблеми комерційною організацією за рахунок власних коштів. У США створено експериментальний тип корпорацій – корпорації із забезпечення громадських інтересів (*Benefit corporation або B-корпорація*). Такі підприємства проходять спеціальну сертифікацію і зобов'язані дотримуватися чітко висловленої соціальної місії, виконання якої відстежується незалежними спостерігачами в обмін на податкові послаблення для всієї корпорації (Alvord Sarah H., Brown David L., Letts Christine W., 2004). На 2016 рік закон про B-корпорації прийнятий у 30 штатах США [15; 16].

3. Гібридна модель соціального підприємництва *(The Hybrid Non-Profit)* може приймати безліч форм, суть яких полягає у виділенні в єдиній бізнес-структурі підрозділів, які відповідають за соціальний сектор, причому за рахунок використання прибутку самого підприємства. У рамках цієї моделі СП некомерційні підрозділи корпорацій фактично становляться дослідними і дозволяють підприємству через соціально спрямовану діяльність вивчати і тестувати нові ринки. Гібридна модель підприємства ідеально підходить до системи охорони здоров'я, включаючи фармацію, де некомерційні підрозділи ведуть наукову, дослідницьку, волонтерську діяльність [16; 25].

Надалі розглянемо приклади функціонування соціальних підприємств у сфері охорони здоров'я загалом і стоматологічній галузі зокрема в зарубіжних країнах.

СП використовує ефективні методи ведення бізнесу в поєднанні із соціальною та культурною обізнаністю, щоб змінити життя тих, хто її потребує. Мільйони людей у сільських і бідних громадах страждають від відсутності доступу до належної медичної допомоги. СПП мають велике значення для забезпечення необхідних втручань для підвищення обізнаності про здоров'я. Наведемо приклади некомерційних організацій охорони здоров'я, що роблять позитивний соціальний вплив у всьому світі [26; 27].

Unite for Sight – глобальна некомерційна організація, заснована 2000 року Дженіфер Стейпла-Кларк [28]. У рамках програм в *Гондурасі, Індії та Гані* вони надали високоякісну допомогу більш ніж 2,4 мільйонам бідняків і виконали понад 99 000 операцій, повернувши зір людям з порушеннями зору. Завдяки партнерству з офтальмологічними клініками *Гани* вони забезпечили зростання операцій з видалення катаракти на 92% в період з 2008 по 2009 рік. Ця організація продовжує надавати довгостроковий вплив за допомогою програм навчання, які надали освіту й інструменти для більш ніж 9900 стипендіатів *Global Impact,* щоб викорінити сліпоту в місцевих громадах і за кордоном. Їх партнерство з місцевими офтальмологічними клініками здійснюється досвідченими соціальними підприємцями, які співпрацюють з лідерами спільнот [28].

BasicNeeds – неурядова організація *BasicNeeds*, створена у 2000 році, покликана надавати медичну, соціально-економічну та соціальну допомогу людям, що страждають психічними захворюваннями або хворі на епілепсію, і їхнім сім'ям у всьому світі. Їхній підхід включає роботу з людьми із психічними захворюваннями, надання ліків та психологічної підтримки разом із місцевими органами влади країн з низьким і середнім рівнем доходів. *BasicNeeds* – це СПП, тому що воно дозволяє існуючим фахівцям охорони здоров'я і службам піклуватися про тих, хто страждає, за допомогою навчання і встановлення партнерських відносин із зацікавленими сторонами. Вони також спонукають пацієнтів приєднуватися до груп самодопомоги і користуватися можливостями, які сприяють довгостроковому одужанню. З моменту свого заснування програма *BasicNeeds* допомогла більш 686 000 людей, підтримуючи програми психічного здоров'я в багатьох країнах [29].

Medic Mobile – некомерційна технічна компанія, заснована Джошем Несбітом у 2009 році. Завдяки використанню мобільних і веб-інструментів вони допомагають медпрацівникам, лікарям і сім'ям у громадах надавати таку необхідну якісну допомогу тим, хто її потребує. Організація допомагає в *23-х країнах Африки, Азії та Латинської Америки*, навчивши й оснастивши 13173 медичних працівників унікальними мобільними технологіями, включаючи додатки для зв'язку за допомогою SMS і SIM-карт, а також аналітику й аналіз продуктивності на основі даних для управління системами охорони здоров'я. Програма *Medic Mobile* істотно знизила материнську і неонатальну смертність серед бідних верств населення, допомагаючи медичним працівникам застосовувати методи допологового і післяпологового догляду, а

також користуючись перевагами планування сім'ї. Вони поліпшили здоров'я дітей в усьому світі завдяки скринінгу і лікуванню недоїдання і координації зусиль з імунізації. Вони також несуть відповідальність за зміцнення систем охорони здоров'я в спільнотах шляхом навчання медичних працівників, забезпечення зв'язку та посилення епіднагляду за спалахами [30].

Riders for Health – міжнародна некомерційна організація *Riders for Health* займається проблемою відсутності ефективної транспортної інфраструктури *в сільських районах Африки*, що заважає громадянам отримувати медичні послуги, що особливо небезпечно для новонароджених, жінок у післяпологовий період, які страждають на інфекційні захворювання. У 1989 році команда, яка стала наїзниками, почала організовувати і надавати автомобілі, вантажівки і мотоцикли для надання медичних послуг у сільських містах *Гамбії, Лесото, Ліберії, Зімбабве, Малаві, Кенії та Нігерії*. *Riders for Health* підтримує міністерства охорони здоров'я і місцеві організації охорони здоров'я в управлінні автопарком, пропонуючи інноваційні системні рішення. Вони можуть забезпечити більш високу надійність надання послуг, безпечне навчання водіїв/наїзників і профілактичне обслуговування автомобілів [31].

Feeding India – прагне вирішити проблему недоїдання *в Індії*, забезпечуючи бідних і уразливих людей харчуванням за рахунок перерозподілу додаткових продуктів харчування. Основні цілі організації – зупинити марнотратство хорошої їжі, заощадити ресурси, які були би витрачені на порятунок від зіпсованої їжі, й підтримання чистоти в Індії за рахунок збереження поживної їжі замість того, щоб вивалювати її на звалища житлових будинків. *Feeding India* застосовує стійкі рішення, приділяючи особливу увагу пожертвам місцевих продуктів харчування, покращуючи живлення, вибираючи продукти харчування на основі медичних потреб, скорочуючи розрив між багатими та бідними і приділяючи особливу увагу потребам у харчуванні дітей-сиріт, осіб з особливими можливостями і літніх людей [32].

Показовим у плані ефективності діяльності СПП є приклад Вікторії Хейл, наведений у [33] як успішний кейс СП в охороні здоров'я. Вікторія Хейл кілька років тому усвідомила, що життєво важливі ліки не дістаються бідним, тому що орієнтовані на прибуток фармацевтичних компаній, які не хотіли розробляти ліки для бідних, котрі не могли дозволити собі за них платити. У відповідь на це Вікторія Хейл заснувала *Institute for OneWorld Health* – некомерційну фармацевтичну компанію, яка прагне забезпечити бідним доступ до життєво важливих ліків від інфекційних захворювань, незалежно від їхньої платоспроможності. Інститут здоров'я *OneWorld Health* – перший у своєму роді. Він отримав дозвіл уряду Індії на використання препарату паромоміцин, який лікує вісцеральний лейшманіоз – хворобу, від якої щорічно вмирають більше 200 000 людей. *OneWorld Health* нині бере участь у програмі розроблення ліків Всесвітньої організації охорони здоров'я PATH, яка все ще працює над розробкою доступних ліків для жінок і дітей у південних регіонах [33].

Проєкти СП також представлені в стоматологічній сфері, їх приклади наведено нижче.

Community Dental Services – це СПП, яке належить співробітникам і компанії Community Interest [34]. Як СПП *Community Dental Services* заробляє гроші в соціальних цілях. У них є чітке уявлення про соціальну місію – «поліпшення здоров'я порожнини рота в ще більшій кількості громад». Вони заробляють на наданні стоматологічної допомоги та поліпшенні здоров'я порожнини рота. Послуги *Community Dental Services* в основному замовляються або Громадською охороною здоров'я Англії, або місцевою владою для надання стоматологічної допомоги NHS і рекомендацій щодо поліпшення здоров'я порожнини рота широкому колу людей із самих різних спільнот [34].

Також *Community Dental Services* пропонує певний перелік платних стоматологічних послуг, що оплачуються в приватному порядку, внаслідок чого зростає кількість послуг, що надається. «Дантист на дому» і мобільна стоматологія пропонують оплачувані стоматологічні послуги і відвідування вдома людям, яким важко подорожувати, або компаніям, а також організаціям, які хочуть запропонувати лікувальні стоматологічні послуги та послуги з догляду за порожниною рота як ініціативи із забезпечення благополуччя співробітників [34].

Будь-які надлишки, які клініка отримує від надання платних стоматологічних послуг, реінвестуються в поліпшення здоров'я порожнини рота вразливих людей і співтовариств. Як СПП *Community Dental Services* прагне надавати орієнтовані на пацієнта стоматологічні послуги та послуги зі зміцнення здоров'я порожнини рота і виконувати соціальну місію.

Задля максимального забезпечення соціальної місії на Раді директорів даного підприємства було прийняте рішення не виплачувати дивідендів [32].

Smile Together – це громадська компанія (CIC), яка реалізує «стоматологію із соціаль-

ним впливом». *Smile Together* запустилися в 2016 році як СПП, яке належить співробітникам, і компанія, що представляє інтереси суспільства [35].

Місія підприємства – надавати стоматологічну допомогу із соціальним впливом. Раніше ця компанія надавала стоматологічну допомогу на місцевому рівні як частина NHS, модель надання CIC представила більше автономії в тому, як вести бізнес, тоді як право власності співробітників дало можливість дати нашим співробітникам більше права голосу в тому, як працює організація.

За роки, що минули з тих пір, як компанія *Smile Together* [35] стала соціальною стоматологічною компанією, що належить співробітникам, вона почала реалізовувати своє бачення створення більш щасливих і здорових спільнот. Будь-то клініцисти або професійні колеги з підтримки – всі, хто працює в *Smile Together*, небайдужі люди. Можливість інвестувати прибуток у співтовариство, щоб допомогти тим, хто найбільше потребує допомоги, є потужним мотиватором для всіх.

Додамо приклади програм гігієни порожнини рота [35].

«Яскраві посмішки» – один з яскравих прикладів шкільної програми зі здоров'я порожнини рота, яка допомагає боротися з карієсом. Основна причина, з якої діти 5–9 років потрапляють до лікарні під загальним наркозом, – це швидкий розвиток карієсу молочних зубів та їх подальше видалення. Мета цієї програми – запобігти карієсу, щоб діти не потрапили в лікарню.

«Посмішки на море» – приклад іншої ініціативи *Smile Together* #SmilesAtSea, в рамках якої команда стоматологів відвідала *гавані Корнуолла*, а також *Бріксхем* в червні 2017 і 2018 років, надаючи безкоштовне стоматологічне лікування рибалкам та їхнім сім'ям. У рамках Національного місяця посмішки «Smiles at Sea» залишила рибальське співтовариство усміхненим за допомогою духу справжнього партнерства і відданої команди волонтерів. «Фінансована Товариством Морських Лікарень і надана Smile Together в партнерстві з The Fishermen's Mission і Healthy Cornwall команда принесла стоматологічне лікування та медичні огляди у гавань і змогла запропонувати субсидіювати подальше приватне стоматологічне лікування з нашою командою Brighter Dental, як рекомендовано стоматологом West Country Dental Care» [35].

Як ми бачимо з наведених вище прикладів, СПП – соціально значущий бізнес не лише для тих, кому надається допомога, а й для тих, хто її надає.

Реалізація соціальної місії – це сильний мотиватор для працівників, щоб ставати краще і краще щодня, вдосконалювати себе та свої навички для надання стоматологічної допомоги на найвищому рівні.

Висновки. Все вищесказане доводить, що СП у сфері охорони здоров'я – це актуальний і перспективний спосіб організації надання медичної та стоматологічної допомоги, який дозволяє як надати допомогу соціально незахищеним прошаркам населення, так і отримати прибуток.

Подальші дослідження будуть направлені на вивчення та розроблення моделі стоматологічної клініки як соціального підприємства і впровадження її в практичну діяльність.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Мазур І.П., Павленко О.В., Близнюк В.Г. Сучасний стан стоматологічної допомоги в Україні. *Медична газета «Здоров'я України 21 сторіччя»*. 2017. № 18 (415). URL: https://health-ua.com/article/31266-suchasnij-stan-stomatologchno-dopomogi-v-ukran (дата звернення: 20.06.2021).
2. Стан і перспективи розвитку стоматологічної допомоги населенню. *Актуальні питання фармацевтичної і медичної науки та практики* / О.В. Возний та ін. 2019. Т. 12. № 2 (30). С. 228–234.
3. Стоматологічна допомога: перелік безоплатних медичних послуг. *Національна служба здоров'я України :* веб-сайт. URL: https://nszu.gov.ua/novini/stomatologichna-dopomoga-perelik-bezoplatnih-medichnih-poslu-469 (дата звернення: 20.06.2021).
4. Програма медичних гарантій-2021: надання стоматологічної допомоги виокремили в окремий пакет послуг. *Національна служба здоров'я України :* веб-сайт. URL: https://nszu.gov.ua/novini/programa-medichnih-garantij-2021-nadannya-stomatologichnoyi-514 (дата звернення: 20.06.2021).
5. Павленко О.В., Вахненко О.М., Єрмакова Л.Г. Медична стоматологічна допомога в моделях медичного страхування різних країн. *Сучасна стоматологія*. 2019. № 5. С. 100–103.
6. Шевцов В.Г. Мобільність як ключовий принцип надання стоматологічної допомоги в об'єднаних територіальних громадах. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2019. № 3 (42). С. 160–167.
7. Голубка О.Я., Біланич Л.В. Аналіз правової бази розвитку соціального підприємництва в Україні і Євросоюзі та її порівняння. *Науковий вісник Ужгородського університету.* 2016. Вип. 2 (48).
8. Горішна Н. Правове регулювання діяльності соціальних підприємств: європейський досвід. *Social work and Education.* 2016. Т. 3. № 2. С. 81–91.
9. Дикань В.Л. Концепція інноваційного розвитку економіки України. *Вісник економіки транспорту і промисловості.* 2015. № 52. С. 9–20.
10. Давидовська Г.І. Проблеми соціального підприємництва в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер. Міжнародні економічні відносини та світове господарство.* 2016. Вип. 7. Ч. 1. С. 106–109.

11. Толстова А.В., Сергієнко С. Розвиток соціального підприємництва в Україні: проблеми та можливості. *Вісник економіки транспорту і промисловості.* 2018. № 62. С. 384–391.

12. Новий тренд – соціальне підприємництво. *Global Compact. Network Ukraine :* веб-сайт. URL: https://partnership.globalcompact.org.ua/publication/3 (дата звернення: 25.06.2021).

13. Соціальне підприємництво: європейський зліт vs український реалізм. *zn.ua :* веб-сайт. URL: https://zn.ua/ukr/SOCIUM/socialne-pidpriyemnictvo-yevropeyskiy-zlit-vs-ukrayinskiy-realizm-272250_.html (дата звернення: 24.06.2021).

14. Черчик Л.М., Коленда Н.В. Сутність соціального підприємництва та його роль у забезпеченні соціальної безпеки. *Видавництво Львівської політехніки.* 2017. С. 101–107.

15. Alvord Sarah H., Brown D.L., Letts Ch.W. Social Entrepreneurship and Societal Transformation: An Exploratory Study. *The Journal of Applied Behavioral Science.* 2004. № 3. P. 260–282.

16. Социальное предпринимательство. *Wikipedia :* веб-сайт. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BE%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B5_%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE#cite_note-%D0%B0%D0%B2%D1%82%D0%BE%D1%81%D1%81%D1%8B%D0%BB%D0%BA%D0%B01-65 (дата звернення: 18.06.2021).

17. Українська соціальна академія. *Ukrainian Social Academy :* веб-сайт. URL: https://social-academy.com.ua/ (дата звернення:18.06.2021).

18. Meet the social entrepreneurs who are defining the future of healthcare. *Ashoka :* web-site. URL: https://www.ashoka.org/en-be/story/meet-social-entrepreneurs-who-are-defining-future-healthcare (дата звернення: 21.06.2021).

19. Dees J.G. The Meaning of «Social Entrepreneurship». *Case at duke :* web-site. URL: https://centers.fuqua.duke.edu/case/wp-content/uploads/sites/7/2015/03/Article_Dees_MeaningofSocialEntrepreneurship_2001.pdf (дата звернення: 21.06.2021).

20. Соціальне підприємництво: від ідеї до суспільних змін : посіб. / А.А. Свинчук та ін. Київ, 2017. 188 с.

21. Назарук В. Каталог соціальних підприємств України за 2016–2017 роки. Київ : «Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2017. 300 с.

22. Соціальне підприємництво в Україні. Зелена книга / за ред. В. Кокотя. Київ, 2020. 89 с.

23. Розвиток соціального підприємництва в Україні. Біла книга / за ред. В. Кокотя. Київ, 2020. 98 с.

24. Смаглій К. Зміни творить кожен із нас: Соціальне підприємництво та стратегічна філантропія. Київ : Видавничий дім «Києво-Могилянська Академія», 2014. 207 с.

25. Кикал Дж., Лайонс Т. Социальное предпринимательство: миссия – сделать мир лучше. Москва : «Альпина Паблишер», 2014. 304 с.

26. Fairbrothers G., Gorla C. What Exactly Is Social Entrepreneurship? *Forbes :* web-site. URL: https://www.forbes.com/sites/greggfairbrothers/2012/05/28/what-exactly-is-social-entrepreneurship/#1fe6c77f3da0 (дата звернення: 22.06.2021).

27. Schwab Foundation for Social Entrepreneurship. *Schwab Foundation :* web-site. URL: http://www.schwabfound.org/content/what-social-entrepreneur (дата звернення: 22.06.2021).

28. Unite for Sight. *Unite for Sight :* web-site. URL: http://www.uniteforsight.org/ (дата звернення: 22.06.2021).

29. CBM UK. *CBM: Together we can do more :* web-site. URL: http://www.basicneeds.org/ (дата звернення: 22.06.2021).

30. Building tools for people who care. *Medic Mobile :* web-site. URL: https://medicmobile.org/ (дата звернення: 22.06.2021).

31. How many dentists are there in the U.S? *American Dental Association :* web-site. URL: https://www.ada.org/en/science-research/health-policy-institute/dental-statistics/workforce#:~:text=How%20many%20dentists%20are%20there,some%20fashion)%20in%20the%20U.S (дата звернення: 22.06.2021).

32. Feeding India. *Feeding India :* web-site. URL: https://www.feedingindia.org/ (дата звернення: 22.06.2021).

33. Module 1: What Is Social Entrepreneurship? *Unite for Sight :* web-site. URL: https://www.uniteforsight.org/social-entrepreneurship-course/module1#_ftn13 (дата звернення: 22.06.2021).

34. Community Dental Services is an employee owned social enterprise and Community Interest Company. *Community Dental Services :* web-site. URL: https://communitydentalservices.co.uk/about/what-it-means-to-be-a-social-enterprise/ (дата звернення: 22.06.2021).

35. BDJ Team. Smile together. *British Dental Journal*. 2018. URL: https://doi.org/10.1038/bdjteam.2018.203 ; URL: https://www.nature.com/articles/bdjteam2018203 (дата звернення: 25.06.2021).

ТЕОРЕТИЧНІ ВИЗНАЧЕННЯ СКЛАДНИКІВ МЕТОДОЛОГІЧНОГО БАЗИСУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

THEORETICAL DEFINITIONS OF COMPONENTS OF THE METHODOLOGICAL BASIS OF PUBLIC MANAGEMENT OF REGIONAL DEVELOPMENT

УДК 353.1:32
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.2

Корнієвський С.В.
к. наук з держ. упр.,
докторант кафедри економіки
та регіональної економічної політики
Дніпропетровський регіональний
інститут державного управління
Національної академії державного
управління при Президентові України

У статті визначається, що дослідження аспектів публічного управління регіональним розвитком потребують уточнення визначення понять «регіон», «регіональний розвиток» та «розвиток регіону». Точне категоріальне визначення зазначених понять дасть можливість побудувати чіткі межі дослідження, за його результатами зробити висновки та пропозиції.

Досліджено спектр концептуальних підходів авторів до визначення категорії «регіон»: територіально-просторовий, природно-ресурсний, культурно-історичний, структурно-функціональний, організаційно-управлінський, системний, інтегральний, комплексний та змішаний підходи.

Надано авторське визначення поняття «регіон» як системного утворення в межах адміністративно-територіальної одиниці субнаціонального рівня, яке поєднує політичну (управлінську), економічну, соціальну й екологічну підсистеми та характеризується як зовнішнім впливом на її елементи у вигляді державної політики регіонального розвитку, так і внутрішнім впливом у вигляді рішень місцевих органів влади.

На основі динамічного і структурного підходів до дослідження територіальних аспектів розвитку регіональної системи визначені відмінності між поняттями «регіональний розвиток» та «розвиток регіонів». Запропоновано розуміти під регіональним розвитком такий процес змін у соціальній, екологічній, економічній та управлінській підсистемах регіонального системного утворення, який орієнтований на позитивну динаміку параметрів рівня і якості життя населення на основі збалансованого відтворення потенціалів регіону.

Автором виокремлені п'ять основних відмінностей між сучасним децентралізованим підходом до управління регіональним розвитком та традиційним підходом вертикального управління «згори униз». Зроблені висновки, що сучасні підходи до визначення засад політики регіонального розвитку базуються на усвідомленні того, що процеси розвитку в регіонах залежать від багатьох аспектів. Превалювання економічних чинників замінюється екологічними, соціальними й управлінськими.

Ключові слова: *регіон, регіональний розвиток, розвиток регіонів, політика регіонального розвитку, теорії регіонального розвитку.*

The article states that the study of aspects of public administration of regional development requires clarification of the definitions of "region", "regional development". An accurate categorical definition of these concepts will make it possible to build clear boundaries of the study and draw conclusions and suggestions based on its results.

The range of conceptual approaches of the authors to the definition of the category "region" is studied: territorial-spatial, natural-resource, cultural-historical, structural-functional, organizational-managerial, systemic, integrated, complex and mixed approaches.

The author's definition of the concept of "region" as a system formation within the administrative-territorial unit of the subnational level, which combines political (managerial), economic, social and environmental subsystems and is characterized by both external influence on its elements in the form of state policy of regional development and internal influence in the form of decisions of local authorities.

Based on the dynamic and structural approaches to the study of territorial aspects of the regional system, the differences between the concepts of "regional development" and "regional development" are identified. It is proposed to understand regional development as a process of change in the social, environmental, economic and managerial subsystems of regional system formation, which is focused on the positive dynamics of the level and quality of life based on balanced reproduction of the region's potential.

The author singles out five main differences between the modern decentralized approach to regional development management and the traditional top-down vertical management approach. It is concluded that modern approaches to defining the principles of regional development policy are based on the awareness that development processes in the regions depend on many aspects. The prevalence of economic factors is replaced by environmental, social and managerial.

Key words: *region, regional development, development of regions, policy of regional development, theories of regional development.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. В умовах реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні формуються принципово нові умови діяльності органів публічного управління регіональним розвитком. Це актуально як для органів публічного управління центрального рівня, так і для регіональних органів влади. Суттєво підвищується рівень відповідальності органів влади в регіонах за ухвалення публічно-управлінських рішень, спрямованих на забезпечення сталого, комплексного регіонального розвитку. Вимоги стосовно посилення ролі публічного управління у сфері забезпечення розвитку всіх підсистем та елементів регіональних соціо-еколого-економічних систем набувають нової якісної сутності.

Зазначені зміни зумовлюють вирішення завдання більш поглибленого дослідження методологічних засад регіонального розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми регіонального розвитку, регі-

ональної політики широко висвітлені е працях В. Бабаєва, О. Бобровської, М. Болдуєва, В. Воротіна [6], В. Гейця, Л. Зайцевої, М. Долішнього, С. Романюка, Т. Савостенко, В. Симоненка, А. Ткачука, О. Топчієва, Т. Уманець та інших. Підґрунтям для дослідження аспектів публічного управління регіональним розвитком стали праці українських учених: І. Дробота, М. Латиніна, Т. Лозинської, Т. Маматової, В. Мамонової [18], А. Мерзляк, О. Мордвінова, І. Чикаренко, Ю. Шарова й інших.

Серед останніх публікацій потрібно відзначити роботи О. Войтик [5], О. Гонти [7], О. Жмай [10], В. Ковальчук [13], І. Кондіус [14; 15], Н. Ліби [17], В. Медвідь [19], Т. Миронової [28], А. Нечипуренко [20], В. Реутова [24], Ю. Ткаченко [27].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. В умовах сучасного децентралізованого підходу до публічного управління регіональним розвитком актуалізується необхідність більш поглибленого аналізу теоретичних визначень у даному напрямі.

Мета статті – **дослідити** концептуальні підходи до визначення категорій «регіон», «регіональний розвиток», «розвиток регіонів», запропонувати авторські визначення зазначених категорій в умовах сучасного децентралізованого підходу до публічного управління регіональним розвитком.

Виклад основного матеріалу. Дослідження аспектів публічного управління регіональним розвитком потребують уточнення визначення понять «регіон», «регіональний розвиток» та «розвиток регіону». Точне категоріальне визначення зазначених понять дасть можливість побудувати чіткі межі дослідження, за його результатами зробити висновки та пропозиції.

Потрібно зазначити, що процес дослідження будь-якого об'єкта включає його чітке визначення і виокремлення його характеристик, які аналізуються у процесі дослідження. Базовим об'єктом дослідження публічного управління регіональним розвитком є регіон. Проблематика теоретичного визначення категорії «регіон» привертає увагу науковців уже протягом значного періоду часу.

Одним із перших теоретиків-регіоналістів уважається І. Тюнен, відомий своїм дослідженням «Ізольована держава в її відносинах із сільським господарством і національною економікою» [4]. Він запропонував визначення територіально-економічних кордонів регіону радіусом ринку.

Із часів І. Тюнена в науковій думці сформувався широкий спектр концептуальних підходів авторів до визначення категорії «регіон».

Серед зазначених підходів можна виділити такі: територіально-просторовий, природно-ресурсний, культурно-історичний, структурно-функціональний, організаційно-управлінський, системний, інтегральний, комплексний та змішаний підходи [24].

За територіально-просторового підходу регіони виділяються відповідно до адміністративно-територіального поділу держави. Такий підхід використано в Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів», у якому визначено термін «регіон» як території Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя [22]. Це офіційне, нормативно закріплене визначення поняття «регіон».

Науковці, які використовують природно-ресурсний та культурно-історичний підходи, надають визначення регіону на основі природно-ресурсного, культурно-історичного та соціально-етнографічного потенціалів.

За структурно-функціонального підходу відбувається виокремлення регіонів за спільними народногосподарськими завданнями й особливостями розвитку окремих сфер економіки.

Відповідно до організаційно-управлінського підходу регіон представляється у вигляді територіально-просторового утворення із власним інститутом управління економікою регіону.

Системний підхід надає уяву про регіон як складову частину системи більш високого рівня – загальнодержавного.

Еколого-соціально-економічне виокремлення територій у регіони відбувається на основі інтегрального підходу.

Комплексний підхід передбачає використання соціально-економічних, фізико-географічних, політико-правових та інших критеріїв для визначення регіонів.

Поєднання декількох підходів має місце під час використання змішаного підходу.

Спостерігається залежність змістового наповнення визначення категорії «регіон» від належності дослідників до якоїсь галузі науки. У науковій літературі превалює економічний підхід через те, що більшість учених, які досліджували та досліджують категорію «регіон», є економістами. Вони виокремлюють економічні характеристики регіону та надають визначення регіону як економічній категорії.

На нашу думку, це суттєво обмежує уяву про регіон, який є цілісною складною системою, яку потрібно досліджувати в єдності всіх її підсистем і елементів. Крім того, у сучасних умовах регіони перетворюються з об'єктів управління на суб'єктів управління зі складними управлінськими процесами та зв'язками, через що зміст поняття «регіон» з

економічної категорії переходить у бік управлінської категорії.

Так, Ю. Ткаченко стверджує, що позиціонування сутності регіону необхідно здійснювати в системі координат «територія – відтворення – система взаємозв'язків – управління» [27].

4 грудня 1996 р. понад 300 європейських регіонів із різними територіями, політико-адміністративним устроєм, що представляють інтереси понад 400 млн своїх громадян, ухвалили Декларацію про регіоналізм у Європі, у якій надано визначення поняття «регіон» з акцентом на аспекти публічного управління [8].

У Декларації визначено, що поняття «регіон» «являє собою вираження відмінної політичної самобутності, яка може набувати різних політичних форм, що відображають демократичну волю кожного регіону набувати тієї форми політичної організації, яку він уважатиме кращою. Регіон сам обирає своє керівництво і встановлює знаки відмінності його представництва».

З огляду на зазначене, нами виділено основні підходи до визначення поняття «регіон», які наведені в таблиці 1.

В «Енциклопедії державного управління» поняття «регіон» визначається як адміністративно-територіальна одиниця субнаціонального рівня, утворена в законодавчому порядку з урахуванням історичних, політичних, соціальних і культурних особливостей із метою здійснення державної політики та реалізації спільних інтересів населення, що забезпечується діяльністю територіальних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Регіон є багатофункціональною системою, яка створюється шляхом синтезу політичних, екологічних, соціальних, економічних, психологічних та інших сфер життєдіяльності населення [18].

Як бачимо, у наведеному визначенні використано змішаний підхід, у якому поєднані декілька вищезазначених підходів, із превалюванням системного й управлінського. Можна стверджувати, що у визначенні категорії «регіон» з'являються елементи структур публічного управління та використання владних повноважень.

Використовуємо системний та управлінський підходи, а також нормативне тлумачення категорії «регіон», пропонуємо таке її визначення.

Отже, у сучасних вітчизняних умовах під поняттям «регіон» варто розуміти системне утворення в межах адміністративно-територіальної одиниці субнаціонального рівня, яке поєднує політичну (управлінську), економічну, соціальну й екологічну підсистеми та характеризується як зовнішнім впливом на її елементи у вигляді державної політики регіонального розвитку, так і внутрішнім впливом у вигляді рішень місцевих органів влади.

Переходимо до розгляду поняття «регіональний розвиток» і зазначимо, що, як і щодо визначення поняття «регіон», протягом тривалого часу поняття територіального, зокрема регіонального, розвитку в західній науковій літературі розглядалося суто у взаємозв'язку з економічними чинниками.

Оскільки останніми десятиліттями збільшилась увага до характеру, якості та сталості регіонального розвитку, стали актуальними теорії, які намагаються комплексно вирішити соціальні, екологічні, політичні та культурні проблеми. Саме тому почали з'являтися альтернативні концепції, що враховують не тільки економічні, а й інші аспекти регіонального розвитку. Зменшення соціальної несправедливості, підвищення якості публічного управління та визнання культурного розмаїття стали пріоритетними чинниками регіонального розвитку. Відбулась трансформація усвідомлення таких характеристик регіонального розвитку, як якість і безпека життя, соціальна згуртованість та добробут громадян. З погляду пріоритетності для ухвалення рішень у публічному управлінні сьогодні вони відіграють не менш важливу роль, ніж показники економічної конкурентоспроможності та зростання в регіонах.

Важливою складовою частиною методологічного базису публічного управління регіональним розвитком є визначення відмінності понять «регіональний розвиток» та «розвиток регіонів».

Для пояснення відмінності розуміння понять «розвиток регіонів» і «регіональний розвиток» О. Гонта пропонує два підходи до дослідження територіальних аспектів розвитку регіональної системи: динамічний і структурний. Перший із них вивчає розвиток окремої територіальної підсистеми в часі. У рамках цього підходу досліджується динаміка показників та змін структурних пропорцій у часі, що описується поняттям «розвиток регіонів». За другого підходу – структурного – система вивчається загалом, у єдності всіх своїх підсистем. Основна ідея такого підходу зводиться до оцінки розвитку підсистем одна щодо однієї, тобто якісних прогресивних змін власне структури системи, що визначається категорією «регіональний розвиток» [7].

Нами узагальнені відмінності понять «регіональний розвиток» та «розвиток регіонів», які

Таблиця 1

Визначення поняття «регіон»

Підхід до визначення поняття	Автор	Визначення
Територіальний	І. Арженовський	Частина території держави, яка виділилася у процесі суспільного / територіального поділу праці, яка спеціалізується на виробництві певних товарів або послуг, характеризується спільністю і специфічним щодо інших територій типом відтворення; комплексністю і цілісністю господарства; наявністю органів управління, які забезпечують вирішення завдань, що стоять перед регіоном [2].
	Е. Зінь	Частина території країни, де проживає певна кількість населення, розташовані підприємства різних галузей господарства та різних форм власності, функціональні установи, що забезпечують нормальні умови для життя людей, їхньої праці, освіти, культури, спілкування [11, с. 19].
	В. Кістанов, Н. Копилов	Частина території країни, що володіє спільністю природних, соціально-економічних, національно-культурних та інших умов. Це територія, що відрізняється якими-небудь функціональними ознаками. Якщо регіон виділяється як адміністративно-територіальне утворення чи економічний район, то повинен відповідати вимогам управління суспільним розвитком або народногосподарського регулювання [12, с. 23].
	В. Байнєв, С. Пелих	Частина території країни, що володіє спільністю природних, соціально-економічних, національно-культурних та інших умов. Причому регіон не обов'язково повинен збігатися з кордонами суб'єктів держав – в окремих випадках він може повністю входити до їхнього складу або бути розташованим на територіях декількох [3].
Системний	О. Осауленко, В. Карпов	Регіон – це цілісність, формується територіально-промисловим комплексом будь-якої місцевості і відповідно до нього стійким до зовнішнього економічного впливу територіальним об'єднанням людей, із груповою функцією попиту, яка відрізняється від функції попиту інших територіальних об'єднань [21].
	О. Ольшанська	Взаємопов'язана єдність елементів соціальної сфери та суб'єктів господарювання, якій притаманні ознаки саморегуляції, збалансованості і комплексності, що забезпечують відтворення територіальної спільності людей, а також природного і соціального середовища їх проживання [23, с. 15].
	О. Димченко, Н. Матвєєва, С. Гайденко	Регіон – це певна територія, що відрізняється від інших територій за низкою ознак і володіє деякою цілісністю, взаємозв'язаністю її елементів [9, с. 8].
	Т. Миронова	Регіон – не тільки підсистема соціально-економічного комплексу країни, а й відносно самостійна його частина, із закінченим циклом відтворення, особливими формами прояву стадій відтворення та специфічними особливостями соціальних і економічних процесів [28, с. 6–7].
	Е. Алаєв	Територія, яка за сукупністю своїх елементів відрізняється від інших територій та яка володіє єдністю, взаємопов'язаністю її елементів, цілісністю, причому ця цілісність – об'єктивна умова та закономірний результат розвитку даної території [1, с. 67].
Управлінській	В. Воротін	Територіально спеціалізована, адміністративно окреслена частина економіки країни, що характеризується єдністю і цілісністю відтворювальних процесів та управління [6].
	Т. Стеценко, О. Тищенко	Просторова організація суспільного господарства, яка являє собою конгломерат природного, економічного та соціального середовища, тому управління регіоном має свої особливості на кожному з рівнів управління (загальнодержавний, регіональний, місцевий) [27].

Складено автором.

базуються на зазначених підходах, наведені в табл. 2.

У даному дослідженні за основу пропонується взяти підхід до визначення регіонального розвитку, наданий О. Гонтою. Потрібно наголосити, що наведене науковцем визначення має багато спільного із системним підходом до визначення категорії «регіон».

Велике значення для розуміння шляхів реалізації сталого комплексного розвитку в регіонах має розгляд теорій регіонального розвитку. Вивчення генезису їхнього становлення дозволяє систематизувати їх за критерієм базових чинників і умов розвитку економіки регіону:

1. Теорії розміщення виробництва.
2. Неокласичні теорії.
3. Теорії кумулятивного зростання.
4. Теорії зростання завдяки конкурентним перевагам регіону.
5. Теорії ендогенного розвитку.
6. Нова економічна географія (NEG).
7. Інституційна економіка.
8. Національні концепції регіонального розвитку [10].

Сутність вищезазначених торій регіонального розвитку наведена в табл. 3.

Розглянуті теорії регіонального розвитку ілюструють еволюцію підходів до розуміння поняття «регіональний розвиток». Сьогодні регіональний розвиток представляється як процес позитивних змін у всіх підсистемах регіону, як у кількісному, так і в якісному вимі-

Таблиця 2

Різниця між поняттями «розвиток регіонів» і «регіональний розвиток»

Регіональний розвиток		**Розвиток регіонів**	
А. Кузнецов	Якісні, закономірні зміни у функціонуванні регіональної системи, що мають об'єктивний характер і зумовлені виникненням нових форм зв'язків між соціально-економічними потребами та засобами їх задоволення.	Д. Стеченко	Розвиток конкретної території (район, область, країна, група країн). Управління розвитком набуває нової якості, що виражена у функції інтеграції всіх його видів у межах регіону.
Б. Лавровський, П. Бєленький, О. Другов	«Регіональний розвиток» є загальносистемним поняттям і має застосовуватись у разі, коли вивчається система загалом, тобто національна економіка як сукупність підсистем – регіонів. «Регіональний розвиток» є глобальним / системним, а не локальним поняттям, яке характеризує метасистему, наприклад національного рівня.	Б. Лавровський, П. Бєленький, О. Другов	Якщо розглядаються регіони окремо, тобто як система, але така, що ієрархічно підпорядкована системі більш високого рівня, необхідно вживати поняття «розвиток регіонів».
О. Богорад, О. Тевелєв, В. Падалка, М. Підмогильний	Ускладнення (ефективна позитивна зміна) регіональної системи.	О. Богорад, О. Тевелєв, В. Падалка, М. Підмогильний	Зміна структури регіонів або територіальних утворень усередині них (зазвичай ідеться про прогресивні зміни структури).
О. Гонта	Під регіональним розвитком варто розуміти такі прогресивні якісні зміни структури економіки регіонів, які незворотно спрямовані на забезпечення внутрішньодержавної регіональної інтеграції на основі відтворення здатності регіонів виконувати свої функції в умовах динамічного впливу зовнішнього середовища за вимог максимально повного використання природно-ресурсного потенціалу регіонів та дотримання принципу субсидіарності. Отже, увага концентрується на функції системи «регіон» у системі більш високого рівня.	О. Гонта	Під розвитком регіонів варто розуміти такі якісні прогресивні зміни територіальної, компонентної й управлінської структури регіонів, що забезпечують підвищення якості життя населення конкретної території. У цьому разі увага концентрується на структурі системи «регіон» та взаємодії її елементів.

Складено автором на основі джерел: [7; 16]

Таблиця 3

Основні теорії регіонального розвитку

Теорії розміщення виробництва	
Автор	**Сутність**
Й. Тюнен, В. Лаунхардт, А. Вебер, В. Кристаллер, А. Льош, А. Маршалл	Теорія розміщення, яка є класичною базою регіональної економіки, дала останній науково-дисциплінарну ідентифікацію, а також визначила її теоретико-методологічну основу: регіональна економіка є сферою економічної науки, яка вводить вимір «простір» в аналіз функціонування ринку. Це робиться через включення простору в логічні схеми, теорії та моделі, які регулюють та інтерпретують формування цін, попиту, виробничих потужностей, рівнів випуску та розвитку, зростання тарифів, а також розподіл доходу в умовах нерівного регіонального розподілу ресурсів. Регіональна економіка розглядає простір як економічний ресурс і як незалежний виробничий чинник. Теорія розміщення аналізувала також економічні та просторові механізми появи диспропорцій у просторовому розподілі діяльності, що дозволяло інтерпретацію територіальної нестійкості й ієрархічності.
Неокласичні теорії	
Автор	**Сутність**
Д. Бортс, Х. Зіберт, Р. Барро, Д. Ромер, Р. Солоу	Неокласичні теорії регіонального розвитку, що базуються на макроекономічних підходах політичної економії і враховують міжрегіональну мобільність чинників виробництва, міжрегіональну торгівлю, транспортні видатки. Ця група теорій мала на меті пояснити виникнення зростання й економічного розвитку на локальному рівні, багатство одних і бідність інших регіонів, різну динаміку зростання в регіонах. Регіональний економічний розвиток у них визначається як здатність локальної економічної системи знаходити та безперервно відновлювати особливу й відповідну роль (а отже, рівновагу) у міжнародному поділі праці через ефективне використання ресурсів, якими вона володіє.
Теорії кумулятивного зростання	
Автор	**Сутність**
Г. Мюрдаль, Ф. Перру, А. Хіршман, Ж.Р. Будвіль, П. Потьє	Теорії кумулятивного зростання у своїй основі спираються на кумулятивну зумовленість економічних процесів. Основу їхніх моделей становлять положення про нерівномірне зростання в умовах вільної конкуренції, виникнення у зв'язку із цим центрів розвитку, його просторову дифузію, створення агломерацій, постійну віддачу від масштабу, чинники виникнення центрального місця. Відповідно до цих концепцій простір генерує економічні переваги через широкомасштабні механізми синергії та кумулятивного зворотного зв'язку, що діє на локальному рівні, лише в окремих точках простору («полюси зростання») з різною інтенсивністю.
Теорії конкурентних переваг	
Автор	**Сутність**
М. Портер, М. Енрайт, М. Розенфельд, Д. Хамфрі, Х. Шмітц, Б. Гардінер	Теорії конкурентних переваг базуються на зростанні регіональної конкурентоспроможності, яку розглядають через максимальне використання виробничих, природних, інтелектуальних, технологічних, інформаційних та інших ресурсів регіону, а також ідеї детермінантів технологічного прориву. Теорії охоплюють питання інноваційного розвитку реального сектору економіки, що робить необхідним використання їхніх напрацювань для забезпечення регіонального розвитку в сучасних висококонкурентних умовах.
Теорії ендогенного розвитку	
Автор	**Сутність**
П. Ромер, Р. Лукас	Основними чинниками економічного зростання є збільшення капіталовкладень у науково-дослідницьку та конструкторську діяльність та інвестиції в людський капітал. Один із висновків теорії полягає в тому, що економіка, яка базується на розвинутій науці та людському капіталі, має в довгостроковій перспективі кращі умови зростання, ніж за відсутності цих двох складових частин розвитку.
Нова економічна географія	
Автор	**Сутність**
П. Кругман, М. Фуджита, А. Венаблес	Головним досягненням нової економічної географії вважається обґрунтування взаємодії розміру ринку з масштабом внутрішньої просторової економіки підприємств, їхніми транспортними витратами. Це дозволяє визначати розмір ринку ендогенними чинниками. За незначних транспортних витрат починає діяти закон кумулятивної причинності: виробництво товарів та послуг має тенденцію до концентрації в місцях із великим розміром ринку, а ринок матиме більші розміри, де концентрується виробництво.

Закінчення табл. 3

Інституційна економіка	
Автор	**Сутність**
Д. Родрік, Д. Аджемоглу, С. Джонсон	Інституційні теорії зростання розглядають важливими чинниками розвитку глобальної політики урядів, політичних і правових інститутів. Національні концепції регіонального розвитку охоплюють такі локації розвитку, як: зовнішні чинники, стадії економічної еволюції, модернізації виробництва, екологізації тощо.
Національні концепції регіонального розвитку	
Автор	**Сутність**
А. Мазур	Суспільний розвиток країн та регіонів, їхня структурна цілісність можливі з позиції діалектичної єдності цивілізаційних та національних аспектів історичного прогресу.
А. Філіпенко	Економічне зростання на базі модернізації виробництва – органічна складова частина економічного розвитку всіх рівнів.
Б. Сухорівський	На регіональні умови господарювання істотно впливають управлінські аспекти діяльності та світова господарська інтеграція.
В. Котельников	Регіональна модель інноваційного розвитку як стимул такого розвитку передбачає узгодженість між бізнес-проєктами та геоінформаційними технологіями.
Д. Клиновий, Т. Пепа	Загальнонаціональні передумови розвитку господарства регіонів мають стати джерелом та чинником подальшого зростання регіональної економіки.
С. Дорогоунцов, О. Ральчук	Підсилення залежності економічного зростання й розвитку завдяки екологізації всіх форм життєдіяльності.
Т. Безверхнюк	Регіональний розвиток як об'єкт державно-управлінського впливу обов'язково потребує адекватних методів регулювання стихійного саморозвитку.

Складено автором на основі джерел: [5; 14; 15; 17; 19; 20; 24; 25]

рах, на основі ефективного державно-управлінського впливу.

Кількісні показники регіонального розвитку демонструють розмір збільшення доходів населення регіону, підвищення споживання товарів та послуг, покращення фінансового стану домогосподарств тощо. Якісні показники регіонального розвитку показують зменшення соціальної та економічної нерівності, підвищення екологічної безпеки населення та якості його життя.

Регіональний розвиток – це багатоплановий процес, який веде до змін у соціальних структурах, екосистемі регіону, забезпеченні більш широкого доступу людей до політичних, економічних та інших соціальних інститутів. Цей процес передбачає розроблення та впровадження ефективної політики регіонального розвитку через реалізацію інструментів публічно-управлінського впливу – регіональних стратегій, програм і проєктів.

Наукове визнання зазначених положень дозволяє розуміти під ***регіональним розвитком*** такий процес змін у соціальній, екологічній, економічній і управлінській підсистемах регіонального системного утворення, який орієнтований на позитивну динаміку параметрів рівня і якості життя населення на основі збалансованого відтворення потенціалів регіону.

Розглядаючи теоретичні засади формування політики регіонального розвитку, необхідно відзначити перехід від традиційного вертикального управління регіональним розвитком до інноваційних політик регіонального розвитку, заснованих на управлінні «знизу догори». Політика регіонального розвитку, яка заснована на традиційному вертикальному управлінні, втілювалась через державну підтримку та була направлена на розвиток інфраструктури, або на побудову нових промислових потужностей і залучення іноземних інвестицій. Такий централізований підхід практично не враховував особливостей регіонів.

Значний обсяг недоліків, притаманних вертикальному управлінню «згори вниз», призвів до зміни теоретичних і практичних підходів до визначення сутності та змісту політики регіонального розвитку. Результатом цих змін стала поява в 1990-х рр. інноваційної політики регіонального розвитку, заснованої на ідеї управління «знизу догори».

Нами виокремлені п'ять основних відмінностей між сучасним децентралізованим підходом до управління регіональним розвитком та традиційним підходом вертикального управління «згори вниз», які наведені в таблиці 4.

Таблиця 4

Відмінності між сучасним децентралізованим підходом до публічного управління регіональним розвитком і традиційним підходом вертикального управління «згори вниз»

Традиційний підхід вертикального управління «згори вниз»	Сучасний децентралізований підхід до управління регіональним розвитком
Рішення про застосування стратегій розвитку	
Ухвалюється центральними органами влади, що відповідають за планування і розвиток, без участі суб'єктів місцевого і регіонального рівнів.	Ініціативу з упровадження стратегії розвитку беруть на себе регіональні органи влади або ж вона впроваджується за їхньої активної підтримки.
Місце, де створюються стратегії розвитку	
Міністерства або інші центральні органи влади.	Регіональні органи влади й органи місцевого самоврядування. Координація діяльності між суб'єктами, залученими у процес реалізації стратегії, значно покращується як у вертикальній, так і в горизонтальній площині. Вертикальна координація включає спільну діяльність місцевих, регіональних, державних і міжнародних інституцій. Горизонтальна координація включає спільну діяльність регіональних і приватних акторів, залучених до проблем розвитку.
Відмінності «ідеології» регіонального розвитку	
Сприяння певному промисловому сектору, який покликаний пожвавити економіку.	Децентралізований підхід, заснований на територіальному фокусі до економічного розвитку. Аналіз економічних, соціальних, інституціональних умов кожного регіону, визначення його потенціалу є основою, на якій будується вся стратегія розвитку.
Відмінності в реагуванні на проблеми, що виникають у процесі реалізації великих промислових проєктів	
Неможливість швидкої адаптації регіональної соціально-економічної системи до умов внутрішнього і зовнішнього середовища, що змінюються.	Децентралізований підхід приділяє серйозну увагу аспектам збільшення економічної активності та створення нових зв'язків в економіці для досягнення стійкого розвитку.
Відмінності в забезпеченні залучення додаткової економічної активності в регіон	
Активно використовуються програми фінансового стимулювання і дотаційні програми для забезпечення економічної активності.	Концентрація на поліпшенні умов виробництва і збуту.

Складено автором на основі джерел: [13]

У підсумку можна стверджувати, що сучасні підходи до визначення засад політики регіонального розвитку базуються на усвідомленні того, що процеси розвитку в регіонах залежать від багатьох аспектів. Превалювання економічних чинників замінюється екологічними, соціальними й управлінськими.

Нині високий рівень забруднення екологічного середовища регіону може цілком нівелювати значний рівень доходів, доступність та якість товарів і послуг. Тому покращення стану регіональної екосистеми стає одним із головних пріоритетів регіонального розвитку. Крім того, стає зрозумілим, що будь-який розвиток, зокрема й регіональний, – це насамперед розвиток місцевого співтовариства. Тобто головною метою політики регіонального розвитку є люди, які мешкають у регіоні, забезпечення їх умовами для всебічного розкриття закладеного в них природою потенціалу. А значить, зростає роль інститутів громадянського суспільства як партнерів регіональних органів влади щодо формування та реалізації ефективної політики регіонального розвитку.

Нами пропонується таке визначення політики регіонального розвитку: ***політика регіонального розвитку*** є сукупністю обґрунтованих ідей і концепцій розвитку, розроблених на центральному та регіональному рівнях, сфокусованих в інтегрованій системі стратегічних і поточних заходів та спрямованих на забезпечення збалансованого комплексного розвитку складових частин регіонального системного утворення, який сприяє ефективному відтворенню потенціалів регіону.

Висновки. Визначено, що в науковій думці сформувався широкий спектр концептуальних підходів авторів до визначення категорії «регіон». Серед зазначених підходів автором виділені такі: територіальний, системний, управлінський. На основі цих підходів надано авторське визначення поняття «регіон».

Узагальнені відмінності понять «регіональний розвиток» і «розвиток регіонів», надане авторське визначення категорії «регіональний розвиток».

Визначені основні відмінності між сучасним децентралізованим підходом до управління регіональним розвитком та традиційним підходом вертикального управління «згори вниз».

Запропоновано визначення політики регіонального розвитку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Алаев Э. Социально-экономическая география : понятийно- терминологический словарь. Москва : Мысль, 1983. 350 с.
2. Арженовский И. Региональный рынок: воспроизводственные аспекты. Нижний Новгород, 1997. С. 20.
3. Байнев В., Пелих С. Экономика региона : учебное пособие. Минск : ИВЦ Минфина, 2007. 272 с.
4. Власов О., Тюнен И. Экономическая энциклопедия. Политическая экономия. Москва, 1980. Т. 4. С. 210.
5. Войтик О. Особливості державного управління регіональним розвитком: теоретичні аспекти. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2017. Вип. 1. С. 21–26.
6. Воротін В. Державне управління регіональним розвитком України : монографія. Київ : НІСД, 2010. 288 с.
7. Гонта О. Методологічні аспекти адаптації регіонального розвитку до умов глобалізації економіки. *Науковий вісник Чернігівського державного інституту економіки і управління. Серія 1 «Економіка».* 2013. Вип. 2. С. 67–71.
8. Декларація Асамблеї європейських регіонів про регіоналізм у Європі. URL: http://www.aer.eu›fileadminupload/PressComm/Publications (дата звернення: 05.05.2021).
9. Димченко О., Матвєєва Н., Гайденко С. Регіональна економіка : навчальний посібник. Харків : ХНАМГ, 2010. 221 с.
10. Жмай О. Реалізація концепції сталого розвитку в Україні: екологічний, економічний і соціальний аспекти (на прикладі проєкту Econote). *Філософія та гуманізм.* 2019. Вип. 2. С. 34–43.
11. Зінь Е. Регіональна економіка : підручник. Київ : ВД «Професіонал», 2007. 528 с.
12. Кистанов В. Региональная экономика России : учебник. Москва : Финансы и статистика, 2003. 584 с.
13. Вплив процесів глобалізації на державне управління регіональним розвитком. *Аспекти публічного управління.* 2015. № 3. С. 90–96.
14. Кондіус І. Еволюція кумулятивних теорій регіонального економічного розвитку. *Економічний форум.* 2017. № 1. С. 4–11.
15. Кондіус І. Еволюція нових теорій регіонального економічного розвитку. *Економічні науки : збірник наукових праць Луцького національного технічного університету. Серія «Регіональна економіка».* 2016. Вип. 13 (51). С. 223–232.
16. Кузнецов А. Регіональний розвиток. *Енциклопедія державного управління.* Київ, 2011. Т. 5. С. 320.
17. Ліба Н. Систематизація теорій регіонального розвитку в еволюційному порядку. *Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія «Економіка».* 2016. Вип. 2. С. 137–142.
18. Мамонова В. Регіон. *Енциклопедія державного управління*. Київ, 2011. Т 5. С. 309.
19. Медвідь В. Сучасні концепції та теорії економічного регіонального розвитку. *Держава та регіони. Серія «Економіка та підприємництво».* 2013. № 2. С. 66–70.
20. Нечипуренко А. Теоретичні основи державного управління регіональним розвитком. *Економіка та держава.* 2016. № 2. С. 101–104.
21. Осауленко О., Карпов В. Регіональна статистика в системі державного управління. *Командор.* 2002. № 1. С. 3.
22. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850–IV. Дата оновлення: 02.12.2012. URL: http//zakon.rada.gov.ua›laws/show/2850–15 (дата звернення: 03.05.2021).
23. Регіональна економіка : тексти лекцій / О. Ольшанська та ін. Київ : КНЕУ, 2009. 328 с.
24. Реутов В., Головченко Н. Генезис теоретичних поглядів на регіон та регіональний розвиток. *Економіка та держава.* 2010. № 3. С. 17–22.
25. Сокіл О. Концептуальні основи сталого розвитку в економічних та облікових теоріях. *Ефективна економіка.* 2016. № 10.
26. Стеценко Т., Тищенко О. Управління регіональною економікою : навчальний посібник. Київ : КНЕУ, 2009. 471 с.
27. Ткаченко Ю. Глобальне партнерство як нова парадигма регіонального розвитку. *Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. Серія «Економічні науки».* 2016. Вип. 41 (2). С. 110–117.
28. Управління розвитком регіону : навчальний посібник / Т. Миронова та ін. Київ, 2006. 328 с.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ УКРАЇНИ

STATE REGULATION OF SCIENTIFIC ACTIVITY: FOREIGN EXPERIENCE AND OPPORTUNITIES FOR UKRAINE

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.3

Мельничук О.В.
к. іст. наук,
завідувач кафедри документознавства та інформаційної діяльності
ПВНЗ «Академія рекреаційних технологій і права»

Закордонний досвід регулювання державою наукової галузі для України є важливим, оскільки саме через його застосування наша держава може отримати статус держави з високим науковим потенціалом. Часткова імплементація положень чинного законодавства передових країн дозволить сформувати раціональний і належний механізм державного регулювання наукової галузі для нашої держави на сучасному етапі. Таке питання є особливо актуальним для України, оскільки наукова діяльність є потужним інструментом для розвитку економіки та виходу країни із кризи. Водночас виникає потреба адаптації державної політики в галузі науки до умов глобалізації, що надалі зумовлює перегляд основоположних принципів, методів та механізмів розроблення і здійснення державного регулювання окресленої галузі. Автор уважає, що використання зарубіжного досвіду державного регулювання галузі науки в Україні може допомогти у вирішенні даної проблеми. У статті досліджено досвід регулювання наукової діяльності низки європейських країн (Федеративна Республіка Німеччина, Великобританія, Франція, Швеція та Фінляндія), Сполучених Штатів Америки, Японії та Китаю. У роботі проаналізовано напрями і механізми державного регулювання науки в іноземних країнах. Вивчення закордонного досвіду державного регулювання наукової діяльності дозволило з'ясувати наявність відмінностей такого регулювання в різних країнах світу. установлено роль технологічних парків та міст-технополісів у поступі світового науково-технічного прогресу. Загальною тенденцією світового науково-технічного прогресу є створення і розвиток технологічних, наукових парків та будівництво цілих міст – наукових технополісів. Визначено, що немає універсальних інструментів стимулювання розвитку наукової діяльності, кожна держава використовує свої власні методи. Обґрунтовано доцільність використання окремих інструментів в українських умовах.

Ключові слова: *державне регулювання, наукова діяльність, наукова установа, джерела фінансування, зарубіжний досвід, дослідження.*

Foreign experience of government control of scientific sphere for Ukraine is very important, so as exactly by means of Ukraine can purchase status of country with high scientific potential. Due to partial implementation of norms of current legislation of the developed foreign countries to work out the rational mechanism of government control of scientific sphere for our country on the modern stage. This issue is especially actual for Ukraine, because scientific activity is a powerful tool for economic development and the country's exit from the crisis. At the same time there is necessity of adaption of public policy in the field of scientific to the terms of globalization, that it in turn envisages the cardinal revision of principles, methods and mechanisms of making of public policy in the field of it. Author considers that borrowing of foreign experience of government control of scientific sphere can bring to the decision of this range of problems. The article deals with research on the regulation of the scientific activities of European countries (FRG, Great Britain, France, Sweden and Finland), the United States of America, Japan and China. In the article the directions and mechanisms of state regulation of science in foreign countries are analyzed. Studying the foreign experience of public regulation of scientific activity made it possible to find out the differences of such regulation in different countries of the world. The role of Technological parks and city-technopolises in the development of world scientific and technological progress has been established. The general trend of world scientific and technological progress is the creation and development of technological, scientific parks and the construction of entire cities-scientific technopolis. We found that there are no universal incentive tools; each country uses its own methods. The expediency of using separate instruments in the Ukrainian conditions.

Key words: *state regulation, scientific activity, scientific institution, sources of funding, foreign experience, research.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Для реалізації політики в науковій галузі державою застосовуються різноманітні способи та методи регулювання даної сфери. Наша держава нині перебуває на шляху інтегрування в європейський простір, зокрема й науковий, що зумовлює необхідність упорядкування саме організаційно-правових основ здійснення наукової діяльності у країні, механізмів державного регулювання наукової галузі. Вивчення й імплементація кращих закордонних практик у вітчизняний механізм регулювання державою наукової діяльності є одним із напрямів для його поліпшення, а також малодослідженим аспектом на сучасному етапі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковці та практики дедалі більше цікавляться закордонним досвідом управління наукою. Зокрема, це питання досліджувалося В. Будкіним [1], Л. Водянкою [2], І. Даниловою [3], Р. Кропивницьким [4; 5], Т. Луценко [6], О. Ядранською й іншими.

Мета статті – зробити аналіз зарубіжного досвіду державного регулювання сфери науки та можливості його застосування в

українських реаліях для розвитку наукової галузі загалом.

Виклад основного матеріалу. Українська держава на сучасному етапі володіє високим науковим потенціалом. Для його розвитку держава повинна створювати умови ефективного функціонування наукової галузі, що чинитиме позитивний вплив на розвиток усіх суспільних галузей. Проте в науково-технічній галузі України помітно низку негативних тенденцій (старіння кадрів, зношеність матеріально-технічної бази тощо), що нині загалом ставить нашу державу на один рівень із країнами третього світу в розвитку в науковому вимірі. Дослідниками нині виокремлено причини наявності в українській науковій галузі проблем, серед яких: недосконалість нормативно-правової бази в даній сфері, що чинить негативний вплив на всі напрями здійснення наукової роботи в Україні; нечіткість правових основ державної політики щодо існування ринку наукових технологій, здійснення інноваційної діяльності, комерціалізації науково-дослідних та науково-технічних розробок; відсутність системності у визначенні пріоритетних наукових галузей стратегічного значення для держави; слабка державна інвестиційна та фінансова політика в галузі; неналежний рівень розвитку міжнародної наукової співпраці тощо. Для вирішення цих та багатьох інших проблем насамперед варто створити дієвий механізм реалізації всіх поставлених перед державою та соціумом завдань. Для цього треба не лише виокремити та комплексно вивчити низку проблем у науковій галузі, а й надати експертні рекомендації щодо покращення ситуації в українській науці. Одним із напрямів може стати саме міжнародний досвід регулювання державою наукової діяльності (насамперед – особливості реформування науки у провідних країнах світу) та можливості його імплементації в Україні [3, с. 80].

У більшості країн світу, для яких характерний високий рівень поступу наукової галузі, спостерігається впровадження низки схожих інструментів в управлінні науковою діяльністю. Так, нині й надалі застосовується системний підхід до провадження інноваційної політики провідними державами, комплексні програми стимулювання науково-інноваційної діяльності, модернізації науково-дослідної та науково-конструкторської галузей, збільшення фінансування приватним сектором досліджень, зростання співпраці приватних, державних та бізнес-структур під час реалізації загальнодержавних наукових програм (зазначені недержавні інституції також усе більше долучаються до розроблення відповідного законодавства й ухвалення важливих рішень для поступу галузі) [6, с. 312].

Відзначимо, що загалом виокремлюють різні типи регулювання галузі державою – централізований, децентралізований і проміжний [3, с. 80]. До останнього належать системи управління Великої Британії та Німеччини. Характерною рисою управління наукою у Федеративній Республіці Німеччина (далі – ФРН) є поділ управлінських функцій між федеральним та земельними урядами, тобто має місце загальнодержавний та регіональний аспекти керівництва галуззю. На вищому рівні управління науковою й інноваційною сферою здійснюють в основному Міністерство освіти і науки та Міністерство економіки і праці, а також частково (через фінансування й іншу підтримку стратегічно важливих галузевих наукових програм) – інші міністерства. Причому саме грошові надходження на науково-дослідну діяльність походять із трьох джерел: федерального, місцевих та спільно з обох бюджетів. Державне фінансування спрямовується насамперед на фундаментальні наукові дослідження. Особливістю німецького регулювання галуззю є наявність фінансування з регіональних бюджетів, а також значна частка грошових надходжень на наукові дослідження від недержавних установ, фондів тощо [4, с. 136]. Як бачимо, підтримка наукової діяльності у ФРН здійснюється не лише на вищому державному рівні, а й на місцевому, що не характерно для української держави. Тому в нашій країні можна було б використати цей позитивний німецький досвід у напрямі регіональної/місцевої підтримки наукових установ та ініціатив [7, с. 47].

Як Німеччина, так і Великобританія є визнаними країнами з високим науковим потенціалом і ефективним регулюванням наукової галузі. У цій країні наукові розвідки здійснюються у трьох напрямах: державному (фундаментальні та прикладні дослідження), освітянському (виші зосереджені на фундаментальних розробках) та приватному (здебільшого прикладні дослідження для їх комерціалізації та подальшого впровадження у виробництво). Так, частка закладів саме приватного сектору в науковій роботі є чи не найбільшою у країні (приблизно 85%). Усе ж державна підтримка галузі є значною, адже в підсумку забезпечує належний та стабільний розвиток наукової галузі країни. Для цього застосовуються фінансові й управлінські засоби і методи. На найвищому рівні впроваджуються заходи для залучення науковців та фахівців з інших держав (зокрема, для підготовки молодих наукових кадрів), підтриму-

ються довготривалі науково-дослідні проєкти тощо [5, с. 136]. Британська політика у сфері науки характеризується довгостроковістю, що пояснюється необхідністю тривалого терміну як для підготовки молодих наукових кадрів, так і для практичного впровадження відкриттів чи науково-дослідних розробок [3, с. 82].

У Франції за наукову роботу відповідають відповідні профільні міністерства наукових досліджень (у складі Міністерства освіти і науки) та промислового зростання (у складі Міністерства економіки, фінансів та промисловості). Решта міністерств лише частково причетні до наукових досліджень. Регулювання державою галузі здійснюється через фінансові важелі, а саме прямі (безвідсоткові позики) та непрямі (податкові знижки та канікули) [5, с. 144]. Для нашої держави французький досвід буде корисним у сфері збільшення прав наукових установ та вишів, а саме під час перерозподілу державних асигнувань у самій інституції; зростання частки здійснення вченими власне наукової роботи за зменшення водночас адміністративно-бюрократичних процедур [3, с. 81].

У Швеції наукова діяльність у вишах фінансується насамперед із коштів державного бюджету. Загалом грошові ресурси спрямовуються на наукові розробки переважно промисловим сектором. У цій країні є низка державних структур (Шведська рада з наукових досліджень, Шведське управління з інноваційних систем тощо), які в основному і здійснюють організаційне та фінансове регулювання наукової діяльності. Інші ж інституції мають невеликий вплив на поступ наукової галузі Швеції. Ще однією відмінністю шведського досвіду є наявність статусу науково-дослідних в усіх університетах країни, а також пільгової системи для вишів, яка на державному рівні ствердила вишівську науково-досліду та фінансову автономію (2010 р.) [4, с. 137].

Відмінним є фінський досвід керівництва науковою галуззю, що здійснює низка державних інституцій. Так, урядова Рада з науково-технологічної політики в основному відповідає за стимулювання економічного поступу через впровадження новітніх розробок у промисловість та інші галузі. Агентство з фінансування технологій та інновацій (Tekes) здійснює планування, розподіл та моніторинг використання бюджетних коштів. Національний фонд із питань досліджень і розвитку (Sitra) є незалежною державною інституцією та здійснює інвестування у прогресивні науково-технологічні проєкти [5, с. 145].

Саме окреслені вище три країни – Франція, Швеція та Фінляндія – є прикладами ефективного державного регулювання централізованого типу в науковій галузі [3, с. 81]. Європейська модель має низку особливостей (частково сюди можна віднести і Японію), як-от: активне втручання в наукову й інноваційну галузі; частка наукових та науково-конструкторських розробок була здійснена внаслідок виконання спільних проєктів та програм у рамках Європейського Союзу, а не окремими державами, що загалом має позитивне значення для концентрації матеріальних та людських ресурсів, вирішення найбільш важливих науково-дослідних завдань [1, с. 27].

Р. Кропивницький уважає, що більшій частині країн Євросоюзу, які характеризуються динамічним розвитком та результативністю наукової галузі, притаманна низка подібних рис, серед яких значна частка фінансування досліджень із державного бюджету. Попри прогресивність даного досвіду для нашої держави, усе ж він не позбавлений негативних рис: бюрократизм, інертність та закритість від новацій системи науково-дослідної роботи; непривабливість наукової діяльності як такої, отже, і бажання робити кар'єру науковця тощо [4, с. 137].

Одним із представників децентралізованого типу ефективного керівництва сьогодні є США. Профільного міністерства з питань наукової діяльності в державі немає, проте є низка інших інституцій, які здійснюють дослідження за відповідними напрямами: державні департаменти з питань охорони здоров'я, енергетики, оборони, сільського господарства тощо. Під час перерозподілу фінансування між відповідними організаціями діє правило конкурсного відбору проєктів та програм за напрямами. Характерною рисою є також періодичне ствердження окремих програм галузевого розвитку на законодавчому рівні, тобто які мають силу закону в державі. Зазвичай такі програми спрямовані на вирішення загальнонаціональних стратегічних завдань, які постають перед країною у науковій чи суміжній галузях. Ще одна відмітна риса американської моделі – це існування системи вищої освіти включно зі значною часткою здійснення наукових досліджень у вишах. Водночас освітня система орієнтована на ринок і здійснює підготовку кадрів і актуальні наукові дослідження згідно з його потребами. Така взаємодія наукової галузі та корпоративного сектору й дотепер робить наукову діяльність у США однією з найбільш ефективних та привабливих для фахівців з усього світу [5, с. 150]. Водночас ефективною є й система оцінювання результатів практичної реалізації державної політики в науковій сфері, насамперед через такі форми, як експертиза, пілотні наукові розвідки тощо.

Причому у США власне оцінювання здійснюється не для обґрунтування надання фінансових асигнувань на проєкт чи програму, а для аналізу досягнутого рівня виконаних робіт згідно з тими же проєктами чи програмами, подальшого коригування державної політики у сфері здійснення наукової діяльності [3, с. 83]. У Сполучених Штатах Америки, а також Канаді втручання держави є опосередкованим, адже вона організовує суто організаційно-правові умови для здійснення наукової й інноваційної діяльності, проте пряма фінансова підтримка в напрямі реалізації такої діяльності не здійснюється [1, с. 27].

У Японії найбільш важливі рішення з питань науки та взаємообмін інформацією між науковцями, державою та бізнес-структурами здійснює так звана Наукова рада, яка є профільним агентством під керівництвом прем'єр-міністра Японії. Також функціонує некомерційна інституція – Японське товариство сприяння розвитку науки (JSPS) як незалежна організація для просування науки в різних суспільних галузях, підтримки молодих учених, міжнародної співпраці тощо. На діяльність останньої щороку виділяються субсидії уряду [4, с. 138].

Однією із країн із швидким економічним поступом сьогодення є Китай, досвід керівництва науковою галуззю якого є цікавим і для України. Фактично китайською державою науковим інституціям надано автономність та свободу, забезпечені прозорість та відкритість щодо надходжень до наукових закладів державного фінансування. До того ж останнє відбувається на конкурсній основі. У підсумку такі реалії сприяють зростанню продуктивності науково-дослідної роботи, конкурентоспроможності окремих інституцій і науковців. Ефективністю відзначається програма залучення фахівців із закордону [5, с. 150].

Для більшості прогресивних країн характерним є започаткування технологічних парків та наукових технополісів, а також інших форм інноваційно-наукової роботи (кластери, бізнес-школи тощо). Так, технологічні або наукові парки є спеціально створеною системою, яка упорядковує та спрямовує діяльність освітніх та науково-дослідних інституцій, надає низку послуг, які в підсумку сприяють зростанню добробуту країни. Часто за кордоном активно до розвитку технопарків залучаються освітні установи, застосовуються лабораторії й інфраструктура вишів тощо. Найвищим виявом взаємодії науки та виробництва є започаткування та розвиток наукових міст – технополісів. Характерними рисами останніх є зосередження та поєднання наукових досліджень із найбільш важливих напрямів із подальшим їх упровадженням у виробництво. Саме на території технополісів створюється відповідна інфраструктура, яка задовольняє інтереси науковців, працівників промислових підприємств та інших їхніх мешканців [2, с. 80].

У цьому контексті основна відмінність існування технопарків та технополісів в умовах централізованого та децентралізованого типів державного регулювання полягає у відповідно заснуванні або державою, або приватним коштом; також відповідно здійснюється й фінансування [1, с. 27].

Зважаючи на стан розвитку української наукової галузі та передовий досвід провідних країн світу, варто висловити такі рекомендації для поліпшення державного регулювання науковою діяльністю в Україні. Насамперед варто закласти основу державної політики в цій галузі, зокрема через затвердження відповідного документа-концепції. Теоретики та практики повинні спільно підготувати пропозиції стосовно покращення законодавчої бази в науковій галузі загалом. Окрім того, на державному рівні треба запровадити дієві заходи для підготовки наукових кадрів; розробити систему прогнозування розвитку галузі та здійснювати державну політику відповідно до вимог часу та змін національного чи загальносвітового характеру. На сучасному етапі Україна потребує державної підтримки та більшої участі недержавного сектору в напрямі розроблення та практичного впровадження інноваційної політики, що включає й гідне фінансування наукових проєктів та програм. Останній аспект потребує також створення належної системи контролю за використанням державних ресурсів під час їх розподілу, а також варто закласти організаційно-правову базу для стимулювання залучення до розроблення наукової політики, фінансування тощо інших суб'єктів, які можуть бути зацікавлені в поступі наукової сфери (недержавні організації, бізнес-структури, фонди тощо). Першочерговим для України має стати створення правових рамок не лише щодо розроблення, а і стосовно практичного впровадження наукових технологій. Задекларованим у чинному законодавстві так і залишається міжнародне співробітництво, яке варто активізувати у практичній площині. Невирішеною проблемою залишається «відтік мізків» за кордон, що зумовлює «старіння» наукових кадрів України та загалом негативно відображається на економічному поступі України. Вищеокреслені пропозиції варто впроваджувати поступово та комплексно, у співпраці державних органів влади, вищого та регіонального рівнів, та недержавних об'єднань.

Висновки. Проаналізований вище закордонний досвід керівництва державою наукової діяльності свідчить про використання більшою мірою фінансових важелів управління, а саме прямих та непрямих фінансових асигнувань. Нині простежуються тенденції зростання фінансування наукових досліджень із боку недержавних установ, об'єднань, фірм тощо; розширення автономії та зменшення адміністративно-бюрократичного навантаження на науково-дослідні установи; створення систем оцінювання ефективності практичної реалізації політики держави в науковій сфері; започаткування науково-виробничих об'єднань у формі наукових чи технологічних парків, технополісів. Дана проблематика потребує подальших досліджень у напрямі доцільності застосування окремих важелів керівництва науковою галуззю в українських реаліях, які виявилися ефективними у провідних країнах світу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Будкін В. Державна інноваційна політика: український та зарубіжний досвід. *Дослідження міжнародної економіки*. 2011. № 1 (66). С. 25–40.

2. Водянка Л., Підгірна В., Сироїжко К. Зарубіжний досвід державного регулювання інноваційної діяльності. *Інвестиції: практика та досвід.* 2018. № 9. С. 77–82.

3. Данилова І. Зарубіжний досвід державного регулювання наукової сфери : теоретико-методологічні рекомендації для України. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2014. Грудень. С. 79–85.

4. Кропивницький Р. Державне регулювання та розвиток наукової діяльності: зарубіжний досвід та можливості для України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 10. С. 135–140.

5. Кропивницький Р. Зарубіжний досвід державного регулювання науковою діяльністю. *Державне управління*. 2020. № 4 (6). С. 143–159.

6. Луценко Т. Міжнародний досвід державного регулювання науки та інноваційної діяльності. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 2. С. 311–316.

7. Христинченко Н. Міжнародно-правовий аспект розвитку наукової діяльності в зарубіжних країнах. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 2 (10). С. 46–50.

8. Ядранська О. Державне регулювання науки в Україні : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Запоріжжя, 2009. 23 с.

МЕТОДИКА ОЦІНКИ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЦЕНТРАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

METHODS OF ASSESSMENT OF THE QUALITY OF PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES BY CENTRAL BODIES OF THE EXECUTIVE POWER OF UKRAINE

УДК 35.078+351 (477)
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.4

Сидоренко Н.О.
к. наук з держ. упр.,
доцент кафедри менеджменту
Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

Шкурат І.В.
д. наук з держ. упр.,
доцент кафедри менеджменту
Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

У статті проведено дослідження особливостей оцінювання якості надання адміністративних послуг центральними органами виконавчої влади в Україні. Наведено основні підходи до формування системи управління якістю. З'ясовано, що процес формування методики якісного надання адміністративних послуг базується на ISO 9001:2015, що передбачає використання процесного підходу. Використання даного підходу в рамках системи управління якістю дає змогу: розуміти й системно задовольняти вимоги; досліджувати процеси з погляду формування додаткових цінностей; досягати ефективної діяльності процесів; покращувати процеси, базуючись на оцінці інформації та даних. Наведено комплекс заходів, які спрямовані на забезпечення належного рівня якості надання адміністративних послуг центральними органами виконавчої влади. Відзначено, що європейські норми стосовно оцінки якості надання адміністративних послуг – це насамперед сукупність положень, стандартів утворення й реалізації, вимог до посадовця. Даний комплекс формує передумови для того, щоб наблизитися до відповідних, визнаних світовою спільнотою, норм для втілення теорії «сервісної держави». Додержання зазначених стандартів забезпечить вихід України на новий рівень співдії держави і громадян і, окрім того, надання якісних адміністративних послуг. З'ясовано, що найбільш часто застосовуються такі форми оцінки владних органів стосовно якості надання послуг: оцінювання клієнтами послуг (зовнішнє оцінювання), оцінювання надавачами послуг (внутрішнє оцінювання, самооцінка), змішане оцінювання (виконується суб'єктами на зовнішньому рівні). Отже, є неможливим функціонування центральних органів виконавчої влади без конкретного розуміння векторів покращення процесів надання адміністративних послуг. Показники оцінювання якості надання адміністративних послуг формулюють кількісні та якісні особливості, згідно із чітко встановленим критерієм. Ціль уведення оцінювання якості адміністративних послуг, які надаються центральними органами виконавчої влади, – це покращення їхньої якості, що в результаті дасть можливість зміцнити систему взаємозв'язків між владою та громадянами.

Ключові слова: *адміністративні послуги, центральні органи виконавчої влади, оцінювання якості надання адміністративних послуг, система управління якістю, процесний підхід.*

The article examines the features of assessing the quality of administrative services by central executive bodies in Ukraine. The main approaches to the formation of a quality management system in. It was found that the process of forming a methodology for quality provision of administrative services is based on ISO 9001: 2015, which involves the use of a process approach. The use of a process approach within the quality management system allows you to: understand and systematically meet the requirements; to study the processes in terms of the formation of additional values; achieve effective processes; improve processes based on the evaluation of information and data. A set of measures aimed at ensuring the appropriate level of quality of administrative services by central executive bodies is presented. It is noted that European standards for assessing the quality of administrative services – is primarily a set of provisions, standards of education and implementation, requirements for the official. This complex forms the preconditions for approaching the relevant norms recognized by the world community for the implementation of the theory of "service state". Adherence to these standards will ensure Ukraine's entry into a new level of cooperation between the state and citizens and, in addition, the provision of quality administrative services. It was found that the most commonly used forms of government evaluation of service quality: customer evaluation of services (external evaluation), evaluation by service providers (internal evaluation, self-evaluation), mixed evaluation (performed by entities at the external level). Thus, it is impossible for central executive bodies to function without a specific understanding of the vectors for improving administrative service delivery processes. Indicators for assessing the quality of administrative services formulate quantitative and qualitative features, according to a clearly defined criterion. The purpose of introducing quality assessment of the provision of administrative services provided by central executive bodies is to improve their quality, which in turn will strengthen the system of relations between government and citizens.

Key words: *administrative services, central executive bodies, quality assessment of administrative services, quality management system, process approach.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Адміністративними послугами вважаються публічні послуги, які надають органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування й інші суб'єкти, що наділені відповідними повноваженнями, а також надання яких має зв'язок із виконанням владних повноважень. Зміни в системі надання адміністративних послуг мають стати тією реформою, результативність якої зрештою визнав би загал, що слугувало б значному зростанню довіри до органів влади. Згідно з міжнародними практиками, важливою вимогою для зростання якості надання послуг орга-

нами державної виконавчої влади та виконавчими органами місцевого самоврядування, зважаючи на запити клієнтів, повинні стати напрацювання й реалізація їх у функціонування стандартів та процесів, що спричиняють формування дієвих систем менеджменту якості.

Головна мета сучасних зразків публічного управління – сформувати гнучку й ефективну, націлену на ринок систему, яка стратегічно орієнтована на споживача-громадянина. Адміністрування повинен змінити менеджмент, якому притаманні свої ідеологія, методи, провідні підходи й тактика. Здійснення реформ державного управління потребує передусім зростання продуктивності роботи органів державної виконавчої влади й виконавчих органів місцевого самоврядування, якісного виконання державних функцій, зокрема й щодо надання адміністративних послуг. Пріоритетним завданням залишається реалізація стандартів стосовно оцінки якості надання адміністративних послуг громадянам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні аспекти надання адміністративних послуг центральними органами виконавчої влади в Україні досліджували такі науковці, як: Л. Гудима [1], С. Дубенко [2], Т. Калита [3], П. Клімушин [4], В. Мельниченко [2], Н. Плахотнюк [2], Д. Спасібов [4] та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на кількість наукових досліджень у даній сфері, невирішеним залишається питання методів оцінювання якості надання адміністративних послуг центральними органами виконавчої влади в Україні.

Мета статті полягає у проведенні дослідження особливостей оцінювання якості надання адміністративних послуг центральними органами виконавчої влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Оцінювання якості надання адміністративних послуг можна виконати й завдяки методам оцінювання, які застосовуються під час управління якістю. Найбільш поширений серед них – це метод управління за цілями, що передбачає оцінювання досягнутих державним органом та державним службовцем цілей політики органу в секторі якості. Відповідно до названого методу, здійснюється постійне контролювання й аналізування якісних і кількісних показників упровадження політики органу в секторі якості, а відтак – ужиття корегувальних та профілактичних заходів із метою покращення функціонування й напрацювання на базі проведеного дослідження нових цілей.

Формування системи управління якістю потребуватиме великих зусиль із боку працівників органів виконавчої влади, і докладати даних зусиль стане простіше, якщо буде визначено їхню мету. Крім того, важливо наголосити на тому, що йдеться не про формування системи управління якістю, а про покращення тієї системи управління, що наявна, про її орієнтування на якість послуг та погодження її з визначеними міжнародними стандартами.

Загальні підходи до побудови системи управління якістю в центральних органах виконавчої влади передбачають: визначення всіх послуг, які надаються даним органом, основні категорії споживачів, встановлення критеріїв якості послуг і ознаки невідповідних послуг; запровадження процесного підходу, затвердження та впровадження методики всіх процесів; підготовку персоналу органу влади та запровадження системи регулярного внутрішнього навчання; започаткування та регулярне проведення вивчення очікувань та рівня задоволеності споживачів послуг, які надаються органом влади; проведення сертифікаційного аудиту [2, с. 38].

Базовою основою для формування методології якісного надання адміністративних послуг є чинна система управління якістю ДСТУ ISO 9001:2015. Основними принципами цієї системи є: орієнтація на потреби й очікування замовників; лідерство; задіяність персоналу; процесний підхід; поліпшення; ухвалення рішень на підставі фактичних даних; керування взаєминами. Прийняття процесного підходу під час розроблення системи управління якістю на основі розуміння та керування взаємопов'язаними процесами сприяє результативності й ефективності організації в досягненні її запланованих результатів. Цей підхід дає змогу організації контролювати взаємозв'язки та взаємозалежності процесів системи, щоб уможливити підвищення загальної дієвості організації [4, с. 4].

Відповідно до процесного підходу, передбачається формування процедур та їхнього взаємозв'язку, управління ними з метою досягнення спроєктованих результатів згідно з політикою в секторі якості та стратегічним вектором організації. Використання процесного підходу в рамках системи управління якістю дає змогу: розуміти й системно задовольняти вимоги; досліджувати процеси з погляду формування додаткових цінностей; досягати ефективної діяльності процесів; покращувати процеси, базуючись на оцінці інформації та даних.

Після складання переліку послуг та визначення їх споживачів для кожної послуги необхідно визначити [3, с. 17]:

– зобов'язання органів виконавчої влади щодо якості послуги – характеристики її яко-

сті. Ці характеристики повинні, за можливості, відображати очікування споживачів і давати досить усебічний опис того, яка саме послуга може вважатися якісною. Вони повинні бути досить чіткими, щоб забезпечити можливість об'єктивної перевірки, чи є послуга якісною. Часто буває зручним визначати зобов'язання органів виконавчої влади щодо якості послуги від зворотного – визначити, у яких випадках органи виконавчої влади готові визнати, що послуга була надана неякісно;

– порядок перевірки відповідності послуги визначеним зобов'язанням. Має бути зрозуміло, яким чином орган виконавчої влади може переконатися, що надана послуга є якісною (наприклад, через погодження вихідного документа, контроль дотримання термінів тощо). Зазвичай орган виконавчої влади не повинен покладатися тільки на скарги споживачів, уважати їх відсутність доказом якості послуги. Для кожного виду перевірки відповідності послуги повинна бути визначена відповідальність за її проведення та форма фіксації її результатів;

– дії в разі виявлення невідповідностей послуги визначеним зобов'язанням. Має бути визначене, хто і що робить у разі виявлення невідповідної послуги (як власними силами, так і за скаргою споживача). Ідеться про виправлення ситуації для споживача (коригування послуги, повторне надання послуги, інформування споживачів та вибачення перед ними тощо), а не про внутрішні дії – аналіз причин, визначення винуватців тощо.

Встановлення зазначених особливостей для кожної послуги – важливе випробування, потрібне для здійснення оцінки того, наскільки правильно сформовано перелік послуг. Так, якщо для якоїсь послуги не виходить встановити зобов'язання органів виконавчої влади стосовно її якості, то, імовірно, зазначену послугу було сформовано неправильно – її потрібно вилучити з переліку чи уточнити її суть.

Подану інформацію можна повідомити всім працівникам, які причетні до надання послуг, крім того, клієнтам, можливо, застосовувати у процесі діяльності, поки систему управління якістю цілком не введено. На наше переконання, це може стати доцільним для того, щоб забезпечити персоналу більші строки для переходу від схеми «виконання покладених функцій» до «надання послуг споживачам».

Особливого значення під час уведення системи управління якістю варто надати контролю функціонування (зокрема, моніторингу процесів, моніторингу якості послуг, установленню невідповідних послуг та керування ними). Усі працівники, що несуть відповідальність за збір і реєстрування певної інформації, мусять пройти відповідну підготовку, володіти знаннями стосовно належних форм для реєстрації. Особливу увагу треба зосередити на контролі міжфункціональних процесів, що вимагають збирання інформації від різних структурних підрозділів.

Окрім збору інформації, велике значення має гарантування її системного аналізування керівниками органів виконавчої влади на різних рівнях. Керівники мусять розуміти, що в межах системи управління якістю це вважається їхнім головним призначенням, ця функція має неодмінно виконуватися: треба системно проводити аналіз певної кількості інформації щодо діяльності процесів та якості послуг, ухвалювати рішення стосовно покращення в разі встановлення проблем. Позитивне значення може мати для головних заходів (апаратні наради тощо) складений графік на декілька місяців, де зазначатиметься, які саме дані мають там аналізуватися, незважаючи на поточні проблеми.

Забезпечення належного рівня якості надання адміністративних послуг центральними органами виконавчої влади потребує здійснення низки системних заходів, зокрема:

– залучення споживачів до оцінки якості надання адміністративних послуг, що дозволятиме чіткіше визначати пріоритетні проблеми у сфері надання адміністративних послуг, шляхи їх вирішення;

– більш об'єктивне оцінювання роботи центральних органів виконавчої влади з надання послуг для вироблення критеріїв оцінки на основі визначення стандартів надання адміністративних послуг;

– можливість складання перспективних планів розвитку щодо покращення якості надання адміністративних послуг центральними органами виконавчої влади, що надають їх;

– можливість ужиття заходів щодо покращання правового регулювання цих послуг [1].

Однією зі складних проблем під час упровадження системи управління якістю є забезпечення реєстрації всіх невідповідних послуг. Це поняття є новим для персоналу органів виконавчої влади, крім того, співробітники можуть боятися реєструвати невідповідності, щоб не бути покараними за них. Щоб зробити цю систему простішою для персоналу, можна для кожного структурного підрозділу органу виконавчої влади розробити окремий список можливих невідповідностей послуг, що можуть виникнути в цьому підрозділі і потребують реєстрації. Крім того, керівники органів виконавчої влади можуть виконувати деякі дії (напри-

клад, затвердження відповідей на звернення з порушенням терміну, повторне затвердження документів після повернення на доопрацювання тощо) тільки після представлення запису, у якому зареєстрована невідповідність. Це повинно гарантувати, що такі випадки будуть реєструватися, буде вжито заходів для запобігання їх повторенню [3, с. 31].

Потрібно зауважити, що європейські норми стосовно оцінки якості надання адміністративних послуг – це насамперед сукупність положень, стандартів утворення й реалізації, вимог до посадовця. Даний комплекс формує передумови для того, щоб наблизитися до відповідних, визнаних світовою спільнотою, норм для втілення теорії «сервісної держави». Додержання зазначених стандартів забезпечить вихід України на новий рівень співдії держави і громадян, окрім того, надання якісних адміністративних послуг. Однак оцінка рівня задоволеності клієнтів наданням державних послуг у нашій державі майже не проводиться. Оскільки бракує критеріїв оцінки, напрацьованих механізмів оцінювання клієнтами, а також оцінювання фаховими спеціалістами відповідно до методів класифікації результатів. Не сформовано системи незалежних установ для оцінювання надання послуг, які б обраховували рівень задоволення споживача щодо надання послуг.

Висновки. Отже, у результаті проведення дослідження підходів до оцінки якості адміністративних послуг ми дійшли висновку, що найбільш часто застосовуються такі форми оцінки владних органів стосовно якості надання послуг: оцінювання клієнтами послуг (зовнішнє оцінювання), оцінювання надавачами послуг (внутрішнє оцінювання, самооцінка), змішане оцінювання (виконується суб'єктами на зовнішньому рівні). Отже, неможливе функціонування центральних органів виконавчої влади без конкретного розуміння векторів покращення процесів надання адміністративних послуг. Показники оцінювання якості надання адміністративних послуг формулюють кількісні та якісні особливості, згідно із чітко встановленим критерієм. Ціль уведення оцінювання якості надання адміністративних послуг, які надаються центральними органами виконавчої влади, – це покращення їхньої якості, що в результаті дасть можливість зміцнити систему взаємозв'язків між владою та громадянами.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гудима Л. Особливості оцінювання якості надання адміністративних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування. URL http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/36259/1/381.pdf.

2. Дубенко С., Мельниченко В., Плахотнюк Н. Адміністративні послуги органів виконавчої влади: теоретичні підходи до вирішення практичних завдань. Київ : НАДУ, 2008. С. 44.

3. Калита Т. Побудова систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 в органах виконавчої влади. Київ : НАДУ, 2007. 40 с.

4. Клімушин П., Спасібов Д. Методологічні засади забезпечення якісного надання адміністративних послуг. *Теорія та практика державного управління.* 2018. № 1 (60). С. 1–8.

КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД ПОДОЛАННЯ КРИЗ ІНСТИТУЦІЙНИМИ СТРУКТУРАМИ ЄС

AN INTEGRATED APPROACH TO CRISIS MANAGEMENT BY EU INSTITUTIONAL STRUCTURES

УДК 327.7
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.5

Соколов О.Є.
ORCID: 0000-0002-7185-296X
аспірант кафедри міжнародних відносин і суспільних наук
Національний університет біоресурсів і природокористування України

У статті охарактеризовано особливості антикризового управління країн Європейського Союзу. Проведено аналіз як самих кризових явищ, так і стратегій їх подолання інституційними структурами ЄС, а також основних ресурсів та механізмів антикризової політики. Розглянуто кризи публічного управління як складний феномен, який охоплює широкий спектр подій. Визначено, що на державному рівні діють практично ті ж самі принципи та механізми управління кризами, що й на корпоративному рівні (державні інституції під час кризових подій мають дотримуватися принципів оперативності, відкритості, чесності у поширенні інформації).

Зазначено, що міжнародне врегулювання криз об'єднує широкий набір інструментів і механізмів. Досліджено, що ідея «комплексного підходу» (Comprehensive Approach) стає домінуючою в розроблених концепціях як міжнародних і регіональних організацій, так і національних держав. Також наголошено на тому, що до теперішнього часу ЄС досить широко залучений до подолання криз у різних регіонах світу. Скромні за масштабами проекти ЄС, такі як консультативні операції і частина поліцейських місій, забезпечують постійний контакт між Євросоюзом і місцевою владою в зоні кризи, які сприймають присутність ЄС як «руку допомоги», що створює хорошу основу для подальшої взаємодії, а також забезпечує умови для дієвого впливу ЄС на даній території.

Визначено результати реалізацій заходів кризового публічного управління та досліджено основні ресурси та способи кризового управління в країнах Європейського Союзу.

Виявлено основні особливості кризового управління та їх подолання у державах Європейського Союзу.

Стаття призначена для студентів та науковців, які цікавляться кризами публічного управління.

Ключові слова: *криза публічного управління, ідея «комплексного підходу», Євросоюз, антикризова політика, політичні рішення, стратегічне управління.*

The article describes the features of anti-crisis management of the European Union. It provides the analysis of both the crisis in EU and the strategies for overcoming it, as well as the main resources and mechanisms of anti-crisis policy. The crisis of public administration is considered as a complex phenomenon that covers a wide range of events. It is determined that the principles and mechanisms of crisis management are almost the same as at the state and corporate level (state institutions during crisis events must adhere to the principles of efficiency, openness, honesty in disseminating information).

It is noted that international crisis management combines a wide range of tools and mechanisms. It is investigated that the idea of «comprehensive approach» (Comprehensive Approach) becomes dominant in the developed concepts of both international and regional organizations and nation states. It is also emphasized that the EU is still widely involved in overcoming crises in various regions of the world. Moderate EU projects, such as consultative operations and part of police missions, ensure constant contact between the EU and local authorities in the crisis area, which perceives the EU presence as a «helping hand», providing a good basis for further cooperation and providing conditions for effective EU influence in the territory.

The results of the implementation of crisis public management measures are determined and the main resources and methods of crisis management in the countries of the European Union are studied.

The main features of crisis management and their overcoming in the European Union are revealed.

The article is intended for students and researchers who are interested in public administration crises.

Key words: *crisis of public administration, idea of "complex approach", European Union, anti-crisis policy, political decisions, strategic management.*

Постановка проблеми. З появою нових викликів щодо безпеки держав (бідність, інфекції, смертність, екологічні проблеми, зростання числа конфліктів, тероризм і транснаціональна злочинність), що йдуть як від недержавних, так і від державних суб'єктів, здатність швидко і ефективно реагувати та долати різноматні (за типами) кризи набуває все більшої значущості. Це зумовлює необхідність розроблення та реалізації, як правило, нестандартних управлінських рішень суб'єктами стратегічного управління щодо реагування на кризові ситуації.

Загалом за сукупністю засобів, які можна використовувати у сфері кризового врегулювання, Євросоюз займає провідні позиції у світі. Він має істотний і зростаючий потенціал ініціювати та координувати загальну реакцію на різні загрози, кризи і стихійні лиха. ЄС приховує у собі широкий спектр механізмів та інститутів, які сприяють скоординованим заходам щодо подолання криз, використовувати центри та механізми, що дають можливість спільно реагувати на них.

Зважаючи на неминучість, а іноді й на невідворотність криз, а також на їхні руйнівні властивості, важливо знати сутність цього феномену, причини й закономірності виникнення та розвитку, можливі наслідки для тих, кого вони стосуються. Актуальність дослідження підси-

лює той факт, що Україна нині перебуває у стані загострення соціально-політичної кризи. ЄС має багаторічний досвід публічного управління в кризових умовах, подолання кризових явищ та створення механізмів превентивного попередження та захисту від їх наслідків. Цей досвід необхідно вивчати та аналізувати з метою подальшого його використання у розв'язанні актуальних проблем публічного управління України в кризові періоди, і який дає подальшу можливість впровадити у країні ефективне планування кризового управління.

Аналіз досліджень. Проблематику виявлення соціальної напруженості, криз, конфліктів (соціальнополітичних, публічного управління тощо), суспільної модернізації, застосування антикризових технологій, антикризового управління досліджували як зарубіжні вчені (Г. Алмонд, Р. Даль, Р. Дарендорф, Е. Дюркгайм, Р. Мертон та ін.), так і вітчизняні (В.Б. Авер'янов, В.Д. Бакуменко, В.М. Бебик, А.Б. Бобро, В.О. Василенко, А.С. Гальчинський, А.Б. Гірник, Ю.Г. Кальниш, К.О. Линьов, В.Я. Матвієнко, М.І. Пірен та ін.)

Мета статті – вивчити та проаналізувати особливості комплексного підходу щодо подолання криз публічного управління інституційними структурами ЄС.

Виклад основного матеріалу. Кризи є постійними супутниками діяльності будь-яких структур: як комерційних компаній, так і державних інституцій. Вони не лише порушують стан рівноваги організації, негативно впливають на її репутацію, але й здатні повністю її знищити. На державному рівні кризи можуть становити загрозу не тільки наявному устрою та напряму розвитку держави, але й навіть її існуванню.

Криза публічного управління – це особлива форма системи органів державної влади, що супроводжується нестабільністю, зниженням рівня керованості соціально-економічного процесами, розбалансованістю політичних інститутів, загостренням соціальних конфліктів, наростанням протиріч в суспільстві.

Сутнісними ознаками кризи публічного управління є:

– загострення економічних і соціальних конфліктів;

– нездатність державної влади керувати конфліктами;

– нездатність регулювати соціально-економічні процеси і відносини колишніми традиційними методами.

За останні роки міжнародні операції у сфері подолання кризи істотно трансформувалися: розширився їх спектр завдань, часові рамки операцій, значно збільшилася кількість залучених до процесу врегулювання кризи учасників.

Нині міжнародне врегулювання криз об'єднує найширший набір інструментів і механізмів, а ідея «комплексного підходу» (Comprehensive Approach) стає домінуючою в розроблених концепціях міжнародних і регіональних організаціях, а також національних держав. Рішення проблем міжнародної безпеки, як правило, є завданням провідних держав та інших суб'єктів міжнародних відносин. На таку роль сьогодні претендує і Європейський Союз, розглядаючи врегулювання криз в якості одного з пріоритетних напрямків своєї управлінської діяльності на світовій арені.

Розвиток інтеграційних процесів у Європі, з одного боку, і виникнення нового стратегічного середовища після розпаду біполярної системи – з іншого боку, поставили питання про роль країн Європейського співтовариства в галузі військово-політичної безпеки. Становлення Європейського Союзу (ЄС) в якості світового центру економічного впливу вимагало посилення і його не лише як управлінського центру, але й як політичного центру на світовій арені, в тому числі в галузі забезпечення безпеки і стабільності не лише в Європі але й в сусідніх регіонах.

Європейський союз прагнув підвищити свою роль у світовій політиці шляхом створення власних, потужних та незалежних структур безпеки (військово-політичний та оборонний вимір) – Спільної політики безпеки та оборони (CSDP), раніше відомого як Європейської політика безпеки та оборони (ЄПБО).

Водночас створення єдиного європейського геополітичного простору було тісно пов'язане з вирішенням проблем безпеки в Європі. Зміна геополітичної обстановки у світі вимагала від європейців розробки нових підходів до забезпечення безпеки.

Незважаючи на те, що до початку XXI ст. етнополітичний переділ, викликаний розпадом радянського блоку і післявоєнної системи міжнародних відношень, в цілому завершився, рівень локально-регіональної конфліктності у світі не знизився. І якщо ймовірність глобальних і міжрегіональних збройних зіткнень істотно зменшилася, то проблеми регулювання багаточисельних вогнищ локально-регіональної напруженості вийшли на перший план: починаючи з 1990-х рр., і закінчуючи подіями 2014 р. – анексією Криму та захватом територій на сході України, – локальні конфлікти внутрішнього інтернаціоналізованого характеру стали основним типом збройного протистояння. У цих умовах одним з основних завдань збройних сил провідних світових держав стало оперативне реагування на кризи, конфлікти та інші надзвичайні ситуації в різних регіонах світу (Височанська, Гринчишин, 2018: 246).

Стратегія міжнародного врегулювання сучасних криз і конфліктів досить суперечлива. На думку низки дослідників, міжнародна миротворча діяльність сьогодні переживає системну кризу, і основну проблему становить не стільки саме подолання конфліктів, скільки створення ефективного механізму кризового врегулювання (Schmitt, 2004: 296).

Серед основних труднощів, з якими сьогодні в тій чи іншій мірі стикаються державні органи, міжнародні та регіональні організації у сфері подолання кризи, можна назвати:

– невідповідність мандатів місій;

– неузгодженість (управління) в керуванні операціями;

– проблеми забезпечення безпеки контингентів;

– повільне розгортання контингентів;

– дії численних збройних угруповань із різними політичними цілями в зонах конфліктів та ін (Stern et al., 2002).

Крім того, внутрішньодержавний характер більшості подібних криз накладає на їх подолання серйозні обмеження, становляючи собою одну з найбільш гострих проблем сучасного міжнародного гуманітарного втручання – ефективне кризове врегулювання або дотримання демократичних принципів і норм. З одного боку, слабкість і/або відсутність центрального уряду, а також місцевих органів влади в зоні конфлікту серйозно ускладнює діяльність міжнародних організацій та створює загрози безпеки для їхніх співробітників. З іншого боку, в ситуації, коли місцева влада нездатна самостійно вирішити економічні та соціальні проблеми (насамперед, проблеми біженців і переміщених осіб), відмовляючись співпрацювати з міжнародними організаціями та дотримуватися норм міжнародного права, на перший план виходять питання обмеження їх державного суверенітету (Stern et al., 2002).

У підсумку міжнародному співтовариству доводиться спочатку застосовувати активні силові дії, а вже у міру стабілізації військово-політичної обстановки перемикатися на виконання завдань постконфліктного відновлення та реалізації демократичних принципів.

Виходячи з цього, операції з врегулювання криз сьогодні являють собою швидше заходи миротворчого характеру із залученням військового персоналу, які повинні бути багатоскладовими і багатофункціональними та включати весь комплекс заходів щодо врегулювання конфлікту, зведених в єдине ціле мандатом операції.

У ситуації, коли багато внутрішньодержавних конфліктів з плином часу переходять зі стадії відкритих збройних зіткнень у приховану стадію і набувають форму гуманітарної катастрофи, де особливо страждає цивільне населення, а закони звичайних військових дій не працюють, армія і навіть традиційні миротворці безсилі. Військова сила сьогодні не може бути єдиним надійним засобом врегулюєвання криз, а технології мирного подолання виходять на перший план (Оболенський, 2002: 183).

Загалом для сучасних операцій кризового врегулювання характерні певні особливості.

Переважання політичних цілей і завдань над військовими розуміннями, незалежно від тієї ролі, яку в подібних операціях грають збройні сили, вони служать насамперед політичним, а не військовим цілям і завданням. Такі операції спрямовані не на досягнення військової перемоги, а на попередження, обмеження та вирішення конфліктів, підтримку миру і надання підтримки цивільним властям у внутрішніх кризах, створення умов для перемоги на виборах місцевих політичних сил, лояльних міжнародному співтовариству, збереження і утвердження впливу в тому чи іншому регіоні.

Комплексний характер завдань, застосування силових та несилових інструментів одночасно. Хоча операції подолання кризи є частиною спільних зусиль з погляду управлінських механізмів так і політичних засобів щодо подолання конфлікту, вони можуть проходити як у рамках цих процесів, так і паралельно. Якщо широко-масштабні операції з підтримання миру, як правило, здійснюються після досягнення сторонами конфлікту мирної угоди, то управлінські механізми запроваджуються на більш ранній стадії конфлікту, іноді задовго до початку процесу їз подолання, укладення перемир'я або мирної угоди.

Оскільки сучасні кризи і конфлікти носять комплексний характер, то в зоні конфлікту можуть одночасно здійснюватися кілька видів операцій щодо подолання криз. При цьому, якщо одні з них спочатку припускають застосування силових методів (наприклад, операції з примусу до миру), то інші види (управлінські, гуманітарні або «традиційні» миротворчі операції) можуть проводитися і без застосування сили (Мэддисон, 2012: 129-135).

Зміна характеру сучасних конфліктів, а також поява нетрадиційних загроз безпеки помітно вплинули на вироблення нових підходів до миротворчості та врегулювання криз. Зокрема, це включало три основних напрями (Ioannides, 2010: 41):

1. Розширення спектра управлінських завдань місії.

Традиційна миротворчість була в основному спрямована на стримування або зниження напруженості конфлікту (насампе-

ред – ескалації військових дій), тоді як сучасне подолання криз засноване на комплексному підході, спрямованому на усунення управлінських, політичних, економічних і соціальних причин кризи. У процесі подібних операцій виконуються різні завдання військового та невійськового характеру:

– створення функціонуючих державних інститутів;

– відновлення стабільних соціальних та економічних структур;

– операції з підтримання миру;

– підтримка в області національно-державного будівництва;

– антипартизанські дії;

– забезпечення верховенства права;

– надання гуманітарної підтримки (операції з евакуації громадян із зон конфліктів або стихійних лих);

– операції з контролю над дотриманням режиму санкцій та «заборонених зон»;

– операції з демонстрації сили.

2. Розширення часових рамок операцій.

Розширення спектру завдань у ході місій із кризового урегулювання призвело до розширення тимчасових рамок операції. Сьогодні операція в сфері подолання кризи може включати в себе такі фази:

– запобігання конфлікту, власне врегулювання кризи (включаючи управлінські функції та гуманітарну інтервенцію);

– встановлення миру і підтримка миру;

– постконфліктне управління, врегулювання та відновлення.

Залежно від кожної конкретної фази виникають специфічні проблеми і завдання при подоланні кризи. Більше того, на практиці ці етапи можуть перекривати один одного і накладатися один на інший, що значно ускладнює процес управління операцією, знижує можливість побороти глибинні причини конфлікту і запобігти його потенційному відновленню. Хоча здійснення деяких завдань гуманітарного характеру може зайняти відносно невеликий проміжок часу, операції щодо подолання криз зазвичай носять набагато більш затяжний характер порівняно з традиційними військовими операціями і можуть тривати роками.

3. Збільшення числа залучених суб'єктів.

Почасти це пов'язано з розширенням спектра завдань сучасних операцій. На різних етапах подолання кризи потрібні специфічні інструменти та фахівці, як військового, так і невійськового (управлінського) типу, які сьогодні жоден суб'єкт міжнародної безпеки самостійно не може надати в повному обсязі. Крім того, в ході операцій щодо подолання кризи значно зросла:

– залученість різних недержавних суб'єктів;

– активність державних і недержавних суб'єктів у регіоні й сусідніх країнах;

– зросла участь недержавних суб'єктів самих сторін конфлікту, включаючи управлінські, політичні, релігійні, етнічні та інші соціальні групи, приватний сектор, засоби масової інформації, збройні угруповання, організовані злочинні угруповання.

Відповідно, з розширенням спектру завдань, часових рамок і числа залучених учасників операції в сфері подолання кризи набули якісно нового управлінського характеру. Ключовим фактором, що визначає ефективність подолання кризи, стає:

– координація всіх зовнішніх і внутрішніх інструментів і суб'єктів, їх своєчасне і адекватне застосування на різних фазах конфлікта;

– чітке визначення цілей і управлінських завдань операції – загальна багаторівнева стратегія, що поєднує весь спектр інструментів подолання.

Успішність сучасних операцій щодо подолання криз в основному залежить від таких факторів:

– ступеня зацікавленості всіх сторін конфлікту в мирному подоланні кризи;

– нейтральності інституцій, що проводить операцію кризового врегулювання (нейтральними, або сприйматися такими);

– прихильності сторін конфлікту принципам дотримання норм міжнародного права і Статуту ООН (найбільш ефективні з цієї точки зору місії, займаються врегулюванням міждержавних конфліктів).

На концептуальному рівні відбулися трансформації в сфері кризового врегулювання були відображені у формулі «комплексного підходу» (Comprehensive Approach), який має підвищити як ефективність, так і легітимності щодо подолання кризи шляхом гармонізації взаємодії, завдань і дії різних залучених суб'єктів (Кірмач, 2010: 6-9).

Водночас єдиної та всеосяжної моделі кризового врегулювання поки що не вироблено. За останнім часом з'явилося безліч різнорідних, часом суперечливих концепцій «комплексного підходу».

Зазначимо, що, хоча більшість суб'єктів міжнародної безпеки визнають необхідність поліпшення координації один з одним у ході спільних дій, їх підходи до інструментів, засобів і кінцевих цілей подолання криз істотно розрізняються.

Нині можна говорити про існування у різних державних, міжнародних і регіональних структур, а також національних держав низки «комплексних підходів» до подолання кризи, які істотно розрізняються за термінологією,

завданнями й інструментами реагування на такі ситуації.

Загалом подібні розбіжності проходять за двома основним лініями взаємодії:

– лінією горизонтальної взаємодії (взаємодія різних національних і міжнародних суб'єктів, які знаходяться на однаковому становищі в ієрархії). Так, основні проблеми на цьому рівні виникають у зв'язку з:

– низькою сумісністю багатонаціональних і багатокомпонентних управлінських дій;

– відмінностями у стратегічній культурі;

– правилами втручання, розмежуванням зон відповідності;

– розподілом ресурсів;

– постановкою цілей, пов'язаних із захистом прав людини;

– політичними реформи й економічним розвитком;

– лінією вертикальної взаємодії (взаємодія оперативно-тактичного (field level) і стратегічного рівнів). Основні неузгодженості пов'язані з різним баченням цілей, завдань і методів проведення операції щодо подолання криз.

У підсумку можуть виникати проблеми з неефективним прийняттям і виконанням управлінських рішень, неадекватним розподілом ресурсів, нереалістичними наказами та цілями.

Крім того, і горизонтальна, і вертикальна взаємодія в ході проведення операцій щодо подолання криз так чи інакше ускладнюється політичним суперництвом, боротьбою за ресурси і власні інтереси різних міжнародних структур, національних держав, а також недержавних суб'єктів різного типу.

Незважаючи на існуючі труднощі у виробленні єдиної моделі «комплексного підходу» до проведення сучасних операцій з врегулювання криз, певні результати у цій галузі були досягнуті. Насамперед це стосується ООН, ЄС і НАТО, які зробили цілу низку спроб із вироблення концепцій «комплексного підходу».

Поряд із ООН Євросоюз у межах СПБО також має у своєму розпорядженні широкий спектр управлінських, цивільних і військових засобів та інструментів щодо подолання криз. Концепція координації цивільного і військового компонентів (Civil-Military Coordination – CMCO), що розроблена ЄС, спрямована на реалізацію «комплексного підходу» на рівні управління, політико-стратегічному та оперативно-тактичному рівнях, зокрема на підвищення скоординованості всіх дій, а також вироблення загального підходу і культури операцій щодо подолання криз.

Операції ЄС у сфері подолання криз можна розділити на:

– консультативні (вироблення управлінських рішень);

– прикордонні;

– поліцейські, а також військові операції.

Консультативні (вироблення управлінських рішень) місії спрямовані на надання третій країні консультативної допомоги за участю експертів Європейського Союзу. До такого типу операцій можна віднести місії Євросоюзу в Іраку і Косово (встановлення верховенства права), а також європейські місії в Демократичній Республіці Конго і в Гвінеї-Бісау (сприяння реформуванню сектора безпеки).

Крім того, консультативні місії припускають тісну взаємодію:

– експертів Євросоюзу з урядовими структурами (центральною владою), законодавчою, судовою та виконавчою гілками влади держави;

– в завдання місії може також входити навчання місцевого персоналу, який повинен на практиці забезпечувати дотримання демократичних і правових норм і стандартів на всій території країни (Lukaszewski, 1999: 22).

Окремо зазначимо, що прикордонні операції ЄС займають проміжне положення між консультативними і поліцейськими місіями. З одного боку, вони проводяться з метою забезпечення прикордонних служб третіх країн консультативною підтримкою.

З іншого боку, прикордонні операції пов'язані з боротьбою з транскордонною злочинністю та моніторингом ситуації в прикордонній зоні, коли співробітники місії активно беру участь у підтримці правопорядку. Прикладом можуть бути дві прикордонні операції: на пропускному пункті Рафах між Єгиптом і Сектором Газа, а також на українсько-молдовському кордоні. Операції подібного типу спрямовані не на врегулювання існуючих регіональних конфліктів, а на боротьбу з їх наслідками, ускладнюючими обстановку в прикордонних областях, тобто на створення мінімально необхідних умов для розвитку мирного процесу. На практиці вплив операцій даного типу на процес врегулювання криз поки мінімальний.

Поліцейські операції спрямовані на надання підтримки місцевим поліцейським силам (під керівництвом державних органів) в зонах нестабільності, включаючи проведення різних оперативних заходів безпосередньо силами ЄС. Прикладом є чотири поліцейські операції: в Боснії і Герцеговині, Демократичній Республіці Конго, Палестинській автономії та в Афганістані. Характер таких операцій залежить від стану поліцейських служб в країні перебування. Так, в ДРК і в Палестині ЄС головним чином консультує місцеві органи поліції, надає підтримку в їх оснащенні, а також контролює дотримання основних стандартів правоохоронної роботи. В Афганістані Євросоюз про-

водить безпосередню роботу зі службовцями афганської поліції, активно беручи участь у навчанні майбутніх афганських поліцейських, а також допомагаючи вже підготовленим співробітникам у їх роботі. У Боснії та Герцеговині місія Євросоюзу спрямовує розвиток поліцейських служб і забезпечує здійснення оперативних дій з охорони правопорядку. На відміну від інших поліцейських операцій ЄС, місія в Боснії і Герцеговині не обмежухється сприянням поліції, а бере на себе виконання частини їх функції. Фактично місія Євросоюзу позиціонує себе тут як вищу інстанцію, здатну боротися зі зловживаннями, що припускаються боснійської поліцією, і протистояти організованої злочинності.

Нарешті, Євросоюз проводить також військові операції. До таких операцій відноситься місія Євросоюзу в Боснії та Герцеговині «Алтея», серед найбільш значних результатів якої можна відзначити такі:

– дослідження підземних військових споруд на території Боснії та Герцеговини і блокування доступу в них;

– збір озброєнь, що знаходяться в розпорядженні громадських лиць (за період 2004–2007 рр. силами Євросоюзу було вилучено близько 7600 одиниць легкого озброєння, понад 1 млн різних боєприпасів, 14 700 ручних гранат і мін та 7700 кг вибухових речовин);

– організація контрольно-пропускних пунктів для протидії організованій злочинності;

– пошук розшукуваних Міжнародним трибуналом по колишній Югославії осіб, підозрюваних у військових злочинах;

– спостереження за розмінуванням територій, здійснюваним силами Боснії і Герцеговини;

– контроль за знищенням надлишкових запасів зброї;

– заходи щодо запобігання хімічних, бактеріологічних і радіаційних загроз (Мартинець, 2017: 48).

Загалом, як вважають багато дослідників, саме комплексна модель проведення операцій у сфері подолання криз є на сьогоднішній день найбільш ефективною. Однак, як показує практика, жодному з провідних суб'єктів міжнародної безпеки поки що не вдається реалізувати цю концепцію в повному обсязі. Почасти це пов'язано з об'єктивними структурними обмеженнями, насамперед з:

– інституційними проблемами;

– організаційними протиріччями;

– адміністративними стереотипами і різними організаційними процедурами.

Але основні перешкоди носять політичний характер і пов'язані з протиріччями в інтересах і стратегіях основних міжнародних суб'єктів.

На думку низки дослідників, реалізація комплексного підходу до подолання криз становить сьогодні дилему вибору між ефективністю і результативністю комплексної моделі операцій щодо подолання криз і політичними міркуваннями, в тому числі політичної легітимністю. І доти, доки зберігається нескоординування дій між різними учасниками, не тільки губляться ресурси, але також підривається легітимність тих суб'єктів міжнародної безпеки, які прагнуть діяти узгоджено (Слізкова, 2012).

Серед основних міжнародних організацій, діючих у сфері міжнародної безпеки, Євросоюз поки що має найбільші можливості для успішної реалізації «комплексного підходу» до кризового урегулювання, що і пояснює затребуваність Європейської політики в області оборони і безпеки в сучасному світі. У цьому контексті можна виділити такі порівняльні переваги ЄС в області подолання криз:

– можливості швидкого реагування та оперативного прийняття рішень (сили швидкого реагування у військовому та цивільному компонентах);

– можливість використання висококваліфікованих фахівців і ресурсів (інструменти СПБО можуть бути ефективніше використані в ситуаціях якісних, а не кількісних);

– можливість використовувати політичний ресурс ЄС. Ефективність місій може бути вище в тих районах, де вплив Євросоюзу достатньо сильний;

– комплексний підхід і можливість задіяти різні інструменти Євросоюзу: військовий і цивільний компонент СПБО, дипломатичні та економічні ресурси, інструменти та ресурси Комісії;

– можливість використовувати потенціал Співтовариства, залучати інші міжнародні організації (ефективний мультилатералізм), а також громадянське суспільство та НУО, які мають відносну нейтральність, хорошу фінансову базу, можуть функціонувати протягом тривалого часу і діяти не безпосередньо, доповнюючи СПБО там, де прямі методи працювати не будуть;

– значні фінансові можливості для надання гуманітарної допомоги країнам, постраждалим від криз. Сьогодні Євросоюз вносить (як організація і по лінії окремих країн-членів) найбільший у світі внесок у надання гуманітарної допомоги, а європейське агентство Гуманітарної Допомоги охоплює своєю діяльністю близько 40 країн світу, в першу чергу в Африці і на Близькому Сході, в Центральній, Південній та Південно-Східної Азії (Терент'єва, 2015).

Таким чином, за сукупністю засобів, які можна використовувати у сфері подолання криз, Євросоюз займає провідні позиції у

світі. Основною порівняльною перевагою Євросоюзу, яка вирізняє його від інших суб'єктів міжнародної безпеки, залишаються інструменти «м'якої сили», хоча «жорстка» складова частина потенціалу також знаходить практичне застосування.

Висновки. Криза публічного управління – це особлива форма управлінської системи суспільства, органів державної влади, що супроводжується нестабільністю, зниженням рівня керованості соціально-економічними процесами, розбалансованістю політичних інститутів, загостренням соціальних конфліктів, наростанням протиріч у суспільстві. Сутнісними ознаками кризи публічного управління є такі: загострення економічних і соціальних конфліктів; нездатність державної влади керувати конфліктами, регулювати соціально-економічні процеси і відносини колишніми традиційними методами.

Говорячи про подолання криз інституційними структурами ЄС, можемо констатувати, що, незважаючи на очевидні успіхи в становленні СПБО, розвиток Європейської управлінської політики в галузі безпеки є далеко не таким однозначним. Можливості ЄС у сфері подолання криз не виявлені в повному обсязі, а питання про те, наскільки розроблювані ЄС механізми управління можуть бути ефективно застосовані на практиці, поки залишається відкритим. Досі жодна з проведених місій (за винятком, можливо, операції «Алтея») не зажадала від Євросоюзу задіяти весь спектр своїх можливостей у галузі подолання криз.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Буторина О. Причины и последствия кризиса в зоне евро. *Вопросы экономики*. 2017. Вип. 12. С. 10–18.
2. Височанська Н.В., Гринчишин Я.М. Антикризове управління в забезпеченні фінансової стійкості банківського сектору. *Вісник НАДУ при Президентові України. Сер. Державне управління.* 2018. Вип. 9 (16). С. 244.
3. Кірмач А.В. Правове регулювання проходження державної служби: європейський досвід та його впровадження в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук. Київ, 2010. С. 6–9.
4. Мартинець В.В. Особливості антикризового управління промисловим підприємством. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер. Економічні науки.* 2017. Вип. 11. Частина 4. С. 48–51.
5. Мэддисон Э. Контуры мировой экономики в 1 – 2030 гг. *Очерки по макроэкономической истории.* пер. с англ. Ю. Каптуревского; / под ред. О. Филаточевой. Москва, 2012. С. 129–135.
6. Овсяник В.М. Кризові комунікації в умовах надзвичайних ситуацій. *Вісник НАДУ при Президентові України*. Сер. Державне управління. 2018. Вип. 2. С. 105-111.
7. Оболенський О. Державне управління і державна служба України: реформування у світлі світового досвіду. *Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні*: зб. матеріалів наук.-практ. семінару, 11–12 березня 2002 р. Київ / за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князєва. Київ: УАДУ, 2002. 211 с.
8. Пахомова Т.І. Щодо механізмів управління кризами суспільного розвитку в системі державного управління. Київ: *Економіка і держава,* 2006. Вип. 8. С. 66. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/20084/R_2/09ptisdu.pdf (дата звернення 15.06.2021).
9. Сидоренко, К.В., Ващенко, А.В. Сучасні антикризові стратегії розвинених країн світу. *Економічний простір*. 2020. Вип. 159. С. 24–27.
10. Слізкова Г.В. Кризові явища в системі державного управління України: причини виникнення, розвиток, шляхи подолання. *Вісн. КНУТД.* 2012. Вип. 2. С. 137-142. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/VKnutd/2012 (дата звернення 10.06.2021).
11. Терент'єва А.В. Управління надзвичайними ситуаціями з елементами кризового менеджменту. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 4. С. 172–178. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_4_28 (дата звернення 09.06.2021).
12. Черленяк, І.І., Курей, О.А.; Федурця, В.П. Особливості формування управлінських та економічних рішень структурами та інститутами ЄС на перших етапах кризи «COVID-19». *Науковий вісник Ужгородського університету. Сер. «Економіка».* 2020. Вип. 2 (56). С. 89–97.
13. Cultip S.M., Center A.H., Broom G.M. Effective Public Relations: 7th ed. N.J.,1994. pp. 30-36.
14. Fuchs-Drapier, M. The European Union's Solidarity Clause in the event of a terrorist attack: towards solidarity or maintaining sovereignty? Journal of Contingencies and Crisis Management, 2011. Vol. 19(4). pp. 19–23.
15. Hynek, N. EU crisis management after the Lisbon Treaty: civil–military coordination and the future of the EU operational headquarters. European Security, 2011. 20(1). pp. 81–102.
16. Ioannides, I. EU civilian capabilities and cooperation with the military sector. In E. Greco, N. Pirzozzi, and S. Silvestri, eds., EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making. Rome: Istituto Affari Internazionali, 2010. pp. 29-55.
17. Lukaszewski J.E. Seven dimensions of crisis communication management: a strategic analysis and planning model. Ragan's Communications Journal. January/February, 1999. pp. 22–24.
18. Riggio, D. EU-NATO cooperation and complementarity between Rapid Reaction Forces. International Spectator, 2003. 38(3). pp. 47–60.
19. Schmitt B. European capabilities: how many divisions. ESDP: the first five years (1999-2004). Challiot Papers, 2004. pp. 296-302.
20. Stern E., Sundelius B., Nohrstedt D., Hansén D., Newlove L. Crisis Management in Transitional Democracies: The Baltic Experience. Government and Opposition. October 2002. Vol. 37. Issue 4. pp. 524–550.

СЕКЦІЯ 2
МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

ТЕОРЕТИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ТА СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОСВІТИ

THEORETICAL FEATURES AND STRATEGIGAL DIRECTIONS OF STATE POLICY IN THE FIELD OF EDUCATION

УДК 005:378(045)
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.6

Бондарчук Л.В.
к. екон. наук, доцент,
доцент кафедри менеджменту та адміністрування
Вінницький торговельно-економічний інститут
Київського національного торговельно-економічного університету

Ясенчук Ю.В.
магістр спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
Вінницький торговельно-економічний інститут
Київського національного торговельно-економічного університету

У сучасних умовах державне управління в системі освіти змінюється і ускладнюється, а також і державна політика в галузі управління освітою, визначається державний і громадський характер управління освітою та автономія інститутів освіти, розвиваються правові форми інститутів освіти.
Розвиток закладів вищої освіти має відбуватися на основі реалізації принципів стратегічного управління, в процесі якого формулюється місія функціонування закладу, проектується і реалізується стратегічна програма (стратегія), вирішуються стратегічні завдання.
Головною запорукою ефективної концепції є стратегічне планування, яке є одним із визначальних компонентів системи управління вищою освітою. Це пов'язано з тим, що випускники формують основний ринок праці, що створює довгострокові напрями розвитку України в усіх сферах.
Однією з найголовніших перешкод на шляху працевлаштування є підготовка випускників, яка не відповідає запитам роботодавців. Насправді часто трапляється так, що молоді люди не можуть добре та вміло зарекомендувати себе роботодавцю, а саме докласти максимум зусиль і зацікавити роботодавця, довести йому, що саме вони повинні займати вибрану посаду і робити все можливе для того, щоби впоратися з поставленими завданнями.
Питання галузі освіти дуже гостро постає в теперішніх умовах, саме тому статтю присвячено теоретичному дослідженню механізму впровадження та особливостям державної політики у сфері освіти на підтримку випускників закладів вищої освіти представляти себе гідними, конкурентоспроможними спеціалістами на ринку праці з метою успішного працевлаштування, а також створення відповідних умов для мотивації та формування різних професійних стимулів до діяльності. У статті розглянуто особливості взаємодії закладів вищої освіти з ринком праці та запропоновано теоретичне обґрунтування можливих стратегічних напрямів щодо існуючої невідповідності й дисбалансу спеціалістів топових спеціальностей між попитом та пропозицією на ринку. Змістовно досліджено необхідність регулювання і взаємодії ринків освітніх послуг та пропозиції щодо зайнятості на ринку праці.

Ключові слова: *стратегічні напрями державної політики, освіта, заклад вищої освіти, державна політика, ринок праці, стратегія розвитку.*

Under modern conditions, public administration in the education system is changing and becoming heavier, as well as state policy in the field of education management, it is determined the state and public nature of education management and the autonomy of the institutes of education, organizational and legal forms of the institutes of education are developing.
The main guarantee of an effective concept is strategic planning, which is one of the defining components of the management system of higher education. This is due to the fact that graduates form the main labor market, which creates long-term directions for the development of Ukraine in all areas of its activities.
An obstacle on the way of employment is the training of graduates, which does not meet the demands of employers. Actually, it often happens that young people cannot present themselves well and reasonably to the employer, do their best, and interest the employer, prove him that it is he who should occupy the chosen job and do everything possible to cope with the tasks set before him.
As a result of considering all above mentioned problems, the article is devoted to the theoretical study of the implementation mechanism and features of state policy in the field of education to support graduates of the institutes of higher education to present themselves as competitiveness specialists on the labor market for successful employment, as well as creating appropriate conditions for motivation and various professional incentives. In the article it is considering the peculiarities of the interaction of the institutes of higher education and the labor market, and recommends a theoretical justification of the possible strategic directions of the solution of the existing mismatch and imbalance of specialists in top specialties between their supply and demand on the market. It is substantially investigated the necessity of regulation and interaction of the educational services markets and employment proposals on the labor market.
Key words: *strategic directions of state policy, education, higher education institution, state policy, labour market, development strategy.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Зростання ролі освіти в забезпеченні стійкого розвитку і конкурентоспроможності держав на світових економічних і фінансових ринках незмінно супроводжується посиленням ролі державних органів у виробленні в цих умовах стратегії та політики розвитку освіти, координації зусиль і ресурсів держави, необ-

хідних для функціонування національних систем освіти на світовому освітньому ринку.

Сьогодні виникає потреба у вирішенні конститутивних положень, які потребують адміністративно-правового врегулювання освітніх відносин та формування в контексті новітньої освітньої моделі в українському суспільстві одностайної освітньої політики, котра є складовою частиною державної соціальної політики.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням дослідження актуальних, теоретико-методологічних проблем розроблення і впровадження основ стратегічного управління та розвитку закладах вищої освіти займались: О. Алимов, В. Андрущенко, О. Таран, Т. Боголіб, Л. Бондарчук, М. Володькіна, Ю. Гончаров, І. Грищенко, М. Денисенко, С. Захарін, І. Ігнатьєва, І. Каленюк, О. Кухленко, В. Луговий, О. Дем'ячук, та ін. Результати щодо діагностики проблем ринку праці та його специфічної тісної взаємодії із закладами вищої освіти з елементами державного регулювання містяться в роботах І. Безсонової, Н. Вишневської, Т. Ткаченко, Л. Лісогор, Е. Лібанової, В. Сердюкової та ін.

Зокрема, як зазначає О. Таран у своїй статті «Концепція системи стратегічного управління організацією в публічному управлінні», теорія управління відзначає наявність різних концепцій, що домінували на різних етапах розвитку теорії та практики стратегічного управління. У науковому середовищі дослідження поняття «стратегічне управління» здійснюється у трьох напрямах: як виду діяльності, як процесу та як системи. Кожен напрям стратегічного управління відрізняється механізмами впровадження і реалізацією на практиці. Але для успішного розвитку підприємства необхідно розглядати їх в єдності.

У процесі стратегічного управління варто дотримуватися таких кроків стратегічного управління: визначення стратегічної цілі, місії; вивчення зовнішніх чинників, які впливають на діяльність та від яких організація залежить; формування і встановлення стратегій; окреслення методів виконання стратегій та досягнення цілі; внесення коригування (за потреби) у формування цілі; контроль за виконанням сформованих стратегій [1].

У своїх дослідженнях про стан не лише вищої, а й усіх етапів освіти в Україні В. Луговий наголошує, що якщо оцінювати якісні параметри, то висновки часто будуть незадовільними. У реальності ситуація з якістю знань, умінь, інших компетентностей є проблемною, а розуміння поняття високоосвіченої робочої сили не повною мірою відповідає вимогам сучасного ринку праці, потребам суспільства й особи [2].

Також Л. Лісогор у своїй науковій публікації «Європейський досвід прогнозування потреби у робочій силі в контексті формування інноваційних перспектив трансформації зайнятості в Україні» зазначає, що започаткована в країнах Європейського Союзу у 2008 р. ініціатива «Нові кваліфікації для нових робочих місць» передбачала необхідність аналізу та прогнозування попиту на кваліфіковану робочу силу та що відповідно до цієї ініціативи передбачалася реалізація Програми дій Європейської комісії щодо вдосконалення кваліфікацій, прогнозування потреби економік у кваліфікованій робочій силі, мінімізації дисбалансів між вимогами робочих місць і професійними навичками працівників. Головними цілями, задекларованими в зазначеній ініціативі, є мінімізація дисбалансу між існуючими кваліфікаціями та потребами ринку праці; налагодження координації між ринками праці та освітніх послуг; удосконалення методичних підходів до прогнозування майбутніх потреб у кваліфікаціях, що потребує подальших аналітичних досліджень та узгодження сучасної проблематики теоретичних особливостей і стратегічних напрямів державної політики у сфері освіти [3].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. У сучасних глобалізаційних умовах важливу роль відіграє якісна підготовка фахівців закладами вищої освіти, що стратегічно формує основні пріоритети та напрями державної політики у сфері освіти. Динамічні зміни та статус сучасного закладу вищої освіти є невід'ємною складовою частиною формування і розвитку сучасної державної освітньої політики, за допомогою розроблення і реалізації якої впроваджуються власні, дієві стратегії розвитку, що дозволяє конкретизувати систему та проблематику освітніх послуг.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є вивчення та узагальнення процесу дотримання стратегій і принципів державної політики у сфері освіти, а також необхідність регулювання взаємодії закладів освіти та ринку праці задля вдосконалення економічного механізму управління якістю.

Виклад основного матеріалу. Роль держави у вищій освіті полягає в тому, щоб визначити, яких саме освітніх результатів суспільство й держава бажали та могли б досягти. Держава ставить конкретні цілі перед вищою освітою, вибудовує план дій та чіткий політичний курс у цій сфері. Стаття 10 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» є однією з основних засад внутрішньої політики держави в гуманітарній сфері, що

визначила зростання ролі вищої освіти і науки як основу становлення в Україні ефективної «економіки знань». Основою розроблення та введення в дію стратегій розвитку для сучасних закладів вищої освіти є державна політика стосовно особливостей сфери освіти.

Сучасні особливості та актуальність проблемних моментів державної освітньої політики, питання її визначення та змісту розглянуто в багатьох наукових розробках та публікаціях. Деякі науковці розглядають державну освітню політику як спрямовувальну і регулювальну діяльність держави в галузі освіти, яку вона здійснює для досягнення цілком визначених стратегічних цілей і розв'язання задач загальнодержавного або глобального значення, зокрема повної або часткової зайнятості потенційних випускників вишів. Вона визначається на вищому рівні державної влади і реалізується за допомогою законів, указів, постанов уряду, загальнодержавних і міжнародних програм, міжнародних актів (договорів, угод тощо).

Важливою умовою існування будь-якої держави є розвиток галузі освіти як вирішальний фактор мобільності випускника – потенційного професіонала на місцевому рівні та на рівні зовнішньої зайнятості. Саме тому проблема формування державної освітньої політики набуває основного значення в контексті запровадження стратегічного мислення та системи управління знаннями для взаємодії існуючих роботодавців і пропозиції на ринку праці натепер.

Також державна освітня політика має бути спрямована на створення та підтримку умов для допомоги із працевлаштуванням випускників закладів вищої освіти й умов для мотивації та формування різних професійних стимулів до діяльності.

Підприємства, державні установи та можливих стейкхолдерів, які могли б не тільки забезпечувати студентів місцем для проходження практики, але й надалі допомогли б із прийняттям на роботу за отриманою спеціальністю, необхідно повноцінно залучати в систему організації та управління освітнім процесом на рівні закладів вищої освіти. Адже в сучасних умовах найголовнішою проблемою, з якою зіштовхуються випускники закладів вищої освіти, є працевлаштування за здобутою спеціальністю з гідним рівнем заробітної плати. Це спричинено тим фактом, що найбільш популярними професіями вже протягом довгих років є IT-спеціалісти, менеджери (HR, бренд-менеджмери, менеджери по роботі з клієнтами), освітяни, фахівці юридичної, економічної та сфери обслуговування і туризму [4].

У теперішніх умовах оплата за виконувану роботу як основна складова частина матеріальної мотивації є одним із найголовніших факторів вибору майбутньої професії, саме тому ринок праці переповнений спеціалістами топових професій, а ось із наповненням підприємств фахівцями робітничих професій виникає проблема, оскільки це спричинено тим, що такі професії не є високооплачуваними.

Ринок праці є найскладнішим і найдинамічнішим складником ринкової економічної системи, оскільки тут переплітаються не лише інтереси працівників і роботодавців, а й віддзеркалюються всі соціально-економічні, політичні, демографічні та інші процеси в суспільстві [5].

Ситуація із працевлаштуванням випускників ЗВО в Україні носить дуже суперечливий характер. З одного боку, ми маємо справу із законодавчо закріпленими гарантіями і нормами, а з іншого – у реальному житті ці норми часто «не працюють».

Говорячи безпосередньо про працевлаштування випускників закладів вищої освіти та досліджуючи ринок праці, необхідно зазначити, що стан ринку праці та процеси у сфері зайнятості населення належать до соціально-економічних параметрів, що визначальним чином впливають на суспільний розвиток і конкурентоспроможність національної економіки. Незадовільне використання праці й капіталу свідчить про наявність диспропорцій у виробничій та інституційних сферах, що пояснює особливості застосування державної політики в галузі управління освітою.

На сучасному етапі економічного розвитку України випускники закладів вищої освіти зіштовхуються із рядом проблем, таких як:

– відсутність робочих місць за вибраним напрямом роботи, оскільки більшість випускників вибрали легкі чи краще оплачувані професії, такі як економіст, юрист, менеджер тощо;

– відсутність навичок. Більшість роботодавців надають перевагу людям, які вже мають досвід у певній сфері діяльності, адже вони вважають, що всі випускники навчальних закладів є не досить кваліфікованими, не мають практичних навичок і не можуть виконувати на належному рівні поставлені виробничі завдання;

– масова професійна мобільність як наслідок структурних зрушень в економіці. Вона спричинена тим фактом, що існують спеціальності, які мають і будуть мати стійкий попит, що визначається насамперед розвитком життєво важливих галузей будь-якої держави [6];

– заповненість ринку праці «модними» професіями. З аналізу вступної кампанії 2020 року можна помітити чітку тенденції вступу на такі топові спеціальності, як менеджмент, економіка, право, філологія, IT-сфера, фінанси, банківська справа та страхування та інші. Незважаючи на те, що спеціалісти вищезазначених спеціальностей є дуже популярними, робочі місця для них наразі відсутні, оскільки вже протягом декількох років вони залишаються в топі рейтингу найпопулярніших і високооплачуваних професій [7].

Також проблемою випускників у пошуку роботи є те, що роботодавець хоче отримати вже готового працівника, котрий прийде і зразу ж почне виконувати той обсяг роботи, котрий йому дадуть, виконувати всі доручення та обов'язки, які на нього покладуть.

Аналізуючи останні офіційно оприлюдненні Державним центром зайнятості дані щодо кількості зареєстрованих безробітних та надання їм послуг у період із січня по квітень 2020 та 2021 років, виявлено, що найбільшу кількість безробітних було зареєстровано у квітні 2020 року. А це в 5 разів більше, ніж у березні того ж самого року, та у 2,5 рази більше, ніж у квітні 2021 року. Це явище спричинене введенням карантину під час пандемії COVID-19, що і пояснює факт втрати робочих місць українцями.

Беручи до уваги кількість зареєстрованих вакансій у період із січня по квітень 2020 та 2021 років, можна відзначити, що протягом січня–березня 2020 року не виявлено суттєвої різниці між кількістю безробітних та вільних вакансій, навіть навпаки – пропозиція майже вдвічі перевищує попит. А ось у квітні того ж року ситуація зовсім інша. Зареєстрованих вакансій у 3,5 рази менше, ніж людей, які шукали роботу. Також, оцінюючи ситуацію 2021 року, можна побачити, що в зазначений період січня–березня кількість зареєстрованих безробітних не суттєво, але перебільшує кількість зареєстрованих вакансій. Найбільша їх кількість спостерігається в березні поточного року [8].

Саме тому тісна взаємодія ринку праці та ринку освітніх послуг в умовах трансформації економіки має стати важливим фактором змін і появи нових тенденцій в освітньому просторі, формування людського капіталу як основи ефективного економічного і соціального розвитку країни, що формує особливості та механізми державної політики в галузі управління освітою. Їхній вплив на професійне навчання та професійну орієнтацію населення, особливо молоді, є важливим та актуальним питанням національної безпеки держави. Без його вирішення неможливе формування якісно нової робочої сили, забезпечення кваліфікованими кадрами економіки країни, зменшення обсягів безробіття.

Отже, для успішного використання трудових ресурсів випускників закладів вищої освіти перш за все в системі освіти необхідно звернути увагу на пропозиції, які вже існують на ринку праці, та встановити взаємозв'язок між органами освіти та державною службою зайнятості. Найголовніше – це підтримка розвитку не лише освітніх установ, але й орієнтація на попит. Саме тому наразі має постати питання про створення нових робочих місць та модернізацію вже існуючих. Це можна пояснити тим, що населення з високо формальною

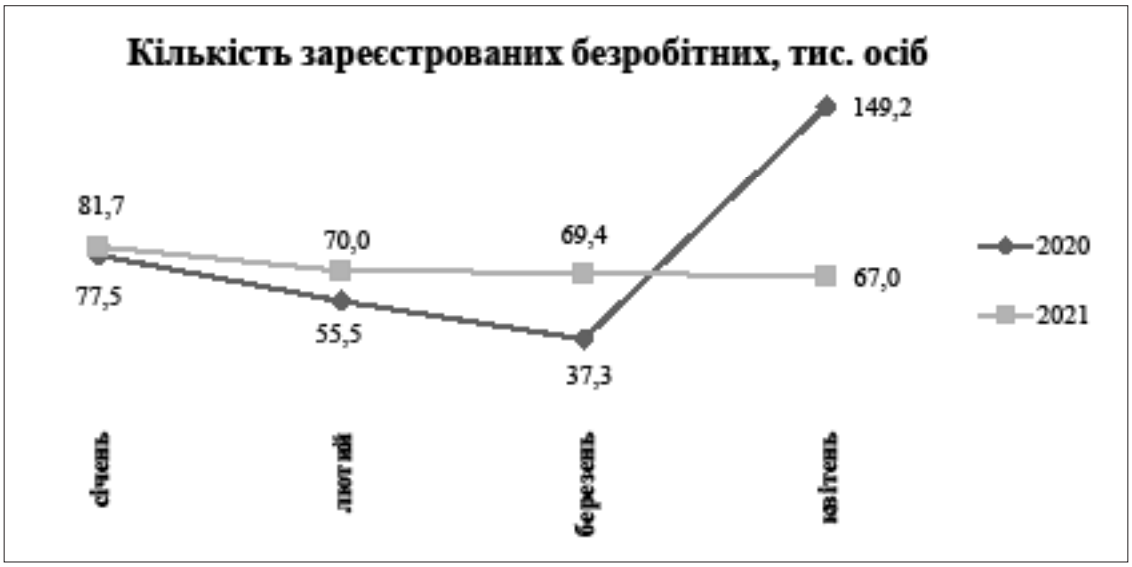

Рис. 1. Кількість зареєстрованих безробітних, тис. осіб [8]

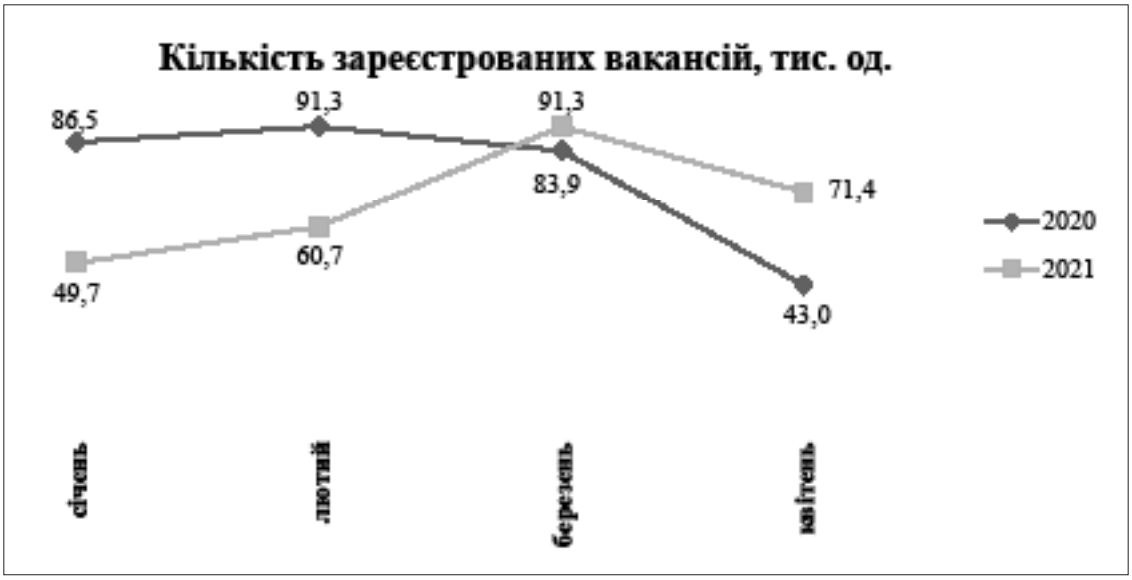

Рис. 2. Кількість зареєстрованих вакансій, тис. [8]

підготовкою займається малоефективними видами праці або взагалі працює не за фахом, спотворюючи призначення складників державної політики в галузі управління освітою в сучасних ринкових умовах.

Не можна обійти й таку причину дисбалансу на ринку праці, як вплив особистісних факторів, таких як низький рівень поінформованості абітурієнтів, студентів та випускників шкіл про стан і динаміку ринку праці та попит на конкретні спеціальності; вибір «престижних» спеціальностей без урахування реальних можливостей працевлаштування після закінчення навчання [9].

Державна політика в галузі управління освітою провокує і працює в системі роботодавця як спосіб надати право вибрати кращого фахівця, а саме тому завдання держави – сприяти конкурентоспроможності випускників на ринку праці. Для уникнення даної проблеми необхідно розпочати:

– організацію моніторингу і прогнозування ринку праці, потреб у кадрах певних професій і спеціальностей;

– орієнтування професійної підготовки на навчання за професіями і спеціальностями, що забезпечують конкурентоздатність працівника на ринку праці;

– вирішення проблем адекватного реагування на зміни в системі освітніх послуг у зв'язку зі змінами на ринку праці;

– своєчасно реагувати на зміни в попиті та пропозиції робочої сили, домагаючись узгодження попиту і пропозиції на освітні послуги в професійно-кваліфікаційному розрізі.

Ці заходи дозволять максимально ув'язати освітні послуги з потребами ринку праці. Повільна реакція системи освіти на зміну соціально-економічних умов незмінно призведе до подальшого зниження професійного потенціалу України, до зниження конкурентоздатності українських фахівців на світовому ринку праці [10].

Висновки. Аналізуючи ситуацію, яка наразі склалася на ринку освіти та праці, можна дійти висновку, що сьогодні більшість студентів керується не попитом на ринку праці, а престижністю майбутньої професії. Саме тому складається ситуація, що найпопулярніші професії серед молоді мають найнижчу потребу серед роботодавців, а ось потрібні робітничі професії залишаються непрестижними серед випускників шкіл, а саме утворюється незбіг кваліфікацій, що у свою чергу призводить до зростання дефіциту кваліфікованих кадрів.

Аби цього уникнути, сьогодні необхідно вивчити, проаналізувати та спрогнозувати попит у кваліфікованих кадрах задля ефективного впровадження державної політики у сфері освіти для створення всіх необхідних умов тісної співпраці закладів вищої освіти та ринку праці з метою якісної підготовки необхідного кадрового складу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Таран О.М. «Концепція системи стратегічного управління організацією в публічному управлінні». *Економіка, фінанси та управління: аспекти інноваційного розвитку :* матеріали науково-практичної конференції 26-27 лютого 2021. Миколаїв, 2021. С. 115–119.

2. Кремень В.Г., Луговий В.І., Саух П.Ю. Освіта і наука – основа інноваційного людського розвитку. *Вісник НАПН України.* Київ, 2020. URL: https://visnyk.naps.gov.ua/index.php/journal/article/view/91 (дата звернення: 07.06.2021).

3. Лісогор Л.С. Європейський досвід прогнозування потреби у робочій силі в контексті формування інноваційних перспектив трансформації зайнятості в Україні. *Ринок праці та зайнятість населення*. 2016. № 1. С. 17–20.

4. Федоренко В.Г., Пінчук Ю.Б. Євроінтеграція, економіка і ринок праці в Україні. 2014. № 1. С. 13–15.

5. Лібанова Е.М. Людський розвиток регіонів України: аналіз та прогноз ; Інститут демографії та соціальних досліджень Національної академії наук України. Київ, 2007. 367 с.

6. Кузьмина А. Потенциал рабочей силы и рынок образовательных услуг. *Вопросы экономики*. 2007. № 1. С. 144–147.

7. Вступ 2020: зареєстровано більше 1 млн заяв, які виші та спеціальності обирали цього року вступники / Міністерство освіти і науки України. Київ, 2020. URL: https://mon.gov.ua/ua/news/vstup-2020-zareyestrovano-bilshe-1-mln-zayav-yaki-vishi-ta-specialnosti-obirali-cogo-roku-vstupniki (дата звернення: 28.05.2021).

8. Державна служба зайнятості України. Попит та пропозиція на зареєстрованому ринку праці у січні-квітні 2021 року. URL: https://www.dcz.gov.ua/analitics/67 (дата звернення: 29.05.2021).

9. Лавриненко Л.М. Взаємодія та взаємозв'язок ринку праці та ринку освітніх послуг ; Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського. *Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика.* 2016. № 9. URL: http://global-national.in.ua/archive/9-2016/121.pdf (дата звернення: 28.05.2021).

10. Косарев А.Г. Трудовой потенциал и занятость в условиях интенсификации. *Наука.* Москва, 1990. 160 с.

11. Гнибіденко І.Ф. Ринок освітніх послуг і ринок праці: взаємодія і вплив на професійне навчання та профорієнтацію населення України. URL: http://www.nbuv.gov.ua/Soc_Gum/Rpzn/2008_3/08giftpn.pdf (дата звернення: 28.05.2021).

12. Ільїч Л.М. Узгодження кваліфікацій з урахуванням потреб ринку праці: проблеми та шляхи розв'язання. Інститут демографії та соціальних досліджень імені Національної академії наук України. Київ, 2015. С. 173–184. URL: https://dse.org.ua/arhcive/25/13.pdf (дата звернення: 29.05.2021).

13. Науковий вісник: Державне управління. Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2021. Т. 1. № 7. URL: https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/issue/view/8/14 (дата звернення: 29.05.2021).

14. Петрова І.Л., Близнюк В.В., Куліков Г.Т. Український ринок праці: особливості розвитку та ефективність функціонування ; Національна академія наук України; Інститут економіки. та прогнозування. Київ, 2009. 368 с.

15. Удовицька Є.А., Лободзинська Т.П. *Управління персоналом в інституційній економіці :* матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених з міжнародною участю 28 квітня 2021р. Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського. Київ, 2021. URL: http://ktpe.kpi.ua/files/conferences/zbirnikUP21.pdf (дата звернення: 30.05.2021).

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СФЕРИ ПЛАНУВАННЯ ІНТЕГРОВАНОГО РОЗВИТКУ ГРОМАД У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ

METHODOLOGICAL BASES OF RESEARCH OF THE SPHERE OF PLANNING OF INTEGRATED DEVELOPMENT OF COMMUNITIES IN PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.7

Вяхірєв М.О.
аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом
Національна академія державного управління при Президентові України, заступник Обухівського міського голови

Розглядаються методологічні засади дослідження сфери планування інтегрованого розвитку громад. Визначається роль публічного управління та адміністрування у формуванні інтегрованого розвитку громад України з огляду на постійне посилення впливів процесів децентралізації владних повноважень. Аналізуються основи дослідження сфери планування інтегрованого розвитку громад, визначається мета дослідження – визначення методологічних засад сфери планування інтегрованого розвитку громад як основи для практико-орієнтованого аналізу планування розвитку територій, що є необхідною умовою ефективної інтеграції України до європейських спільнот. Визначаються необхідними процеси вдосконалення нормативно-правового забезпечення планування інтегрованого розвитку громад у частині узгодженості планів різного адміністративно-територіального рівня, організаційного забезпечення розвитку спільнот. Досліджується багаторівневий підхід у сфері планування інтегрованого розвитку громад, який надає повний та ґрунтовний аналіз і підвищує ефективність застосування різних інструментів та практик місцевого розвитку. Актуалізуються програмний та проєктний підходи до ефективного запровадження інтегрованого планування розвитку громад у сучасних умовах децентралізації владних повноважень та суспільних трансформацій. Визначаються основні принципи щодо врахування інтересів громад та впровадження будь-яких ініціатив з місцевого розвитку у сфері планування розвитку територій. Обґрунтовується важливість залучення громади до визначення пріоритетних завдань та пошуку рішень просторового розвитку задля ефективного планування та проєктування на місцевому рівні.

Ключові слова: *інтеграція, планування, методологічні засади, інтегрований розвиток громад, місцеве самоврядування, просторовий розвиток, територіальні громади.*

Methodological bases of research of the sphere of planning of integrated development of communities are considered. The role of public administration and administration in the formation of integrated development of Ukrainian communities is determined in view of the constant strengthening of the influences of the processes of decentralization of power. Bases of research of sphere of planning of the integrated development of communities are analysed, a research aim – determination of methodological principles of sphere of planning of the integrated development of communities as bases is determined for the practical analysis of planning of development of territories that are the necessary condition of effective integration of Ukraine to European communities. Necessary processes of improvement of normative-legal maintenance of planning of integrated development of communities in the part of coherence of plans of different administrative-territorial level, organizational maintenance of development of communities are defined. The multilevel approach in the field of integrated community development planning is studied, which provides a complete and thorough analysis and increases the effectiveness of various tools and practices of local development. Program and project approaches to the effective implementation of integrated community development planning in modern conditions of decentralization of power and social transformations are being updated. The basic principles for taking into account the interests of communities and the implementation of any local development initiatives in the field of territorial development planning are defined. The importance of community involvement in setting priorities and finding spatial development solutions for effective planning and design at the local level is substantiated.

Key words: *integration, planning, methodological principles, integrated development of communities, local self-government, spatial development, territorial communities.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. В умовах трансформаційних процесів розвитку територіальних спільнот питання визначення методологічних засад сфери планування інтегрованого розвитку громад набувають значної актуальності. Під час вдосконалення процесів децентралізації владних повноважень сфера публічного управління та адміністрування в межах територіальної громади стає сферою особливих відносин громади і влади, що вимагає визначення базових основ інтеграційних процесів. З метою розвитку суспільних відносин процес інтегрованого розвитку громад повинен розумітися як цілісний механізм у взаємозв'язку і взаємодії його основних елементів. Сьогодні, коли органи місцевого самоврядування наділені значними повноваженнями і можливостями визначати напрями ефективного розвитку своїх громад, виникає потреба у запровадженні адекватних управлінських інструментів у практику діяльності місцевої влади. До таких інструментів, безумовно, відноситься визначення методологічних засад дослідження планування інтегрованого розвитку територіальної громади, ефективність засто-

сування якого визнана досвідом європейських країн.

Актуальність визначення методологічних засад сфери планування інтегрованого розвитку громад полягає в підвищенні ролі органів місцевого самоврядування, децентралізації владних повноважень та передачі значних функцій на місцевий рівень. Потреба в запровадженні сучасних управлінських практик стає більш вагомою в сучасних реаліях сьогодення з урахуванням підвищення впливу територіальних громад на рішення органів публічної влади та участі громадян у вирішенні нагальних питань розвитку території.

Сучасний розвиток методологічних підходів у сфері інтегрованого планування територіальної громади як складової частини публічного управління та адміністрування недостатньо досліджений, але в цьому науковому напрямі є певні напрацювання. Деякі дослідження стосуються процесів розвитку інтеграції європейських спільнот, у достатній мірі представлена сфера планування інтегрованого розвитку міст та міських поселень. Європейський досвід інтегрованого розвитку громад та його методологічні засади представлені в науковій літературі, але цей досвід потребує аналізу та адаптації. Розвиток місцевого самоврядування в умовах трансформаційних процесів вимагає ґрунтовного вивчення питань методології дослідження сфери планування інтегрованого розвитку громад.

Мета статті. На розвиток територіальних спільнот впливає багато різноманітних факторів, тому в умовах сьогодення виникає потреба в цілісному та ефективному плануванні інтегрованого розвитку територіальних громад. Такий напрям був використаний у розвитку європейських міст і міських поселень та продемонстрував свою результативність. З урахуванням вищевказаного визначається доцільним вивчення методологічних засад планування інтегрованого розвитку громад.

Виклад основного матеріалу. У період переформування територіальних громад та децентралізації владних повноважень дослідження в галузі публічного управління та адміністрування постають перед рядом факторів, які позначаються на необхідності сталого розвитку територій, зменшення негативного впливу на екологічний стан землекористування та ефективного використання навколишнього простору. Тому з метою підвищення ефективності використання просторових ресурсів громад і мінімізації негативного впливу урбанізаційних процесів і, як наслідок, прийняття результативних рішень органами влади доцільним є вивчення основ системи планування інтегрованого розвитку громад з урахуванням принципів багаторівневого врядування.

У сучасних умовах розвитку системи місцевого самоврядування відбувається вдосконалення теоретико-методологічних засад сфери інтегрованого розвитку громад як українськими науковцями, так і міжнародними експертами. Але основні положення сфери дослідження потребують додаткового обґрунтування та деталізації з урахуванням євроінтеграційних процесів та децентралізації владних повноважень в Україні. Нормативно-правове забезпечення планування інтегрованого розвитку громад вимагає вдосконалення в частині узгодженості планів різного адміністративно-територіального рівня, організаційного забезпечення розвитку спільнот. Методологічні підходи до розроблення планів інтегрованого розвитку громад та оцінки результативності виконання цих документів потребують деталізації, в тому числі з використанням напрацювань країн Європейського Союзу у сфері розвитку територій.

Термін «інтеграція» походить від латинського кореня «integrum» – ціле та «integratio» – відновлення, що в перекладі означає поєднання, взаємопроникнення, процес взаємозближення, утворення взаємозв'язків, заповнення, возз'єднання, згуртування, об'єднання політичних, економічних, державних і громадських структур у межах регіону, країни, світу. У тлумачному словнику Оксфордського університету «інтеграція» розглядається як «акт чи процес поєднання двох чи більше частин таким чином, щоб вони функціонували разом» [1]. З точки зору територіального розвитку інтеграція визначається як процес об'єднання будь-яких елементів (частин) в одне ціле, процес взаємозближення й утворення взаємозв'язків; згуртування, об'єднання політичних, економічних, державних і громадських структур у рамках регіону, країни, світу [2].

Європейська хартія місцевого самоврядування є важливим аспектом інтеграційних процесів у Європі, що корегує та виступає за налагодження транскордонного співробітництва. Під час проведення аналізу міжнародних форм просторової інтеграції в Європі В. Павліха та І. Копач зазначають, що «важливими документами для просторового розвитку є також Європейська хартія регіонального/просторового планування та Європейська стратегія територіального планування» [3, с. 140].

Основні засади інтегрованого розвитку громад та планувальні підходи до територіального розвитку зафіксовано Лейпцизькою хартією «Міста Європи на шляху до сталого розвитку».

Базові принципи інтеграційних процесів застосовуються щодо територій європейських країн, а також використовуються (інколи частково) в країнах євроінтеграційного напряму. Лейпцизька хартія «Міста Європи на шляху до сталого розвитку» визначає інтегрований підхід до планування як необхідну основу для довгострокового розвитку європейських міст [4]. Згідно із цим документом політика інтегрованого розвитку міських територій є процесом, в якому координуються просторові і тимчасові аспекти основних напрямів міського розвитку. Політика інтегрованого розвитку населених пунктів реалізується через так звані інтегровані плани місцевого планування та розвитку. У цих планах визначено просторовий, тимчасовий і фактичний складники розвитку територій та інтеграцію управлінських практик, планові ресурси для досягнення цілей.

Глосарій термінів з питань регіонального розвитку та просторового планування, який було представлено і розглянуто на 14-й сесії Конференції міністрів з питань просторового/регіонального планування (CEMAT) в Лісабоні (Португалія) 26–27 жовтня 2006 р., інтегроване планування (на відміну від секторального планування) визначає як процес, який поєднує різноманітні заходи з планування на різних рівнях та в різних секторах, що забезпечує можливість ухвалення стратегічних рішень та синоптичний погляд на ресурси та зобов'язання відповідних суб'єктів. Інтегроване планування виконує роль центрального вузла, де сходяться разом інституційні ініціативи та розподіл ресурсів. У контексті інтегрованого (або загального) планування економічні, соціальні, екологічні та культурні фактори комбінуються для ухвалення таких рішень стосовно використання земель та об'єктів, які мають забезпечити сталий територіальний розвиток [5].

В.Я. Чевганова визначає інтегрований розвиток міста як той, що зумовлює застосування нового підходу до реалізації його стратегічної політики. Цей підхід є інтегрованим, оскільки поєднує взаємну дію економічного, соціального, екологічного і структурного розвитку міст. Концепція інтегрованого підходу в розвитку міст розроблена в 90-х рр. XX ст. у зв'язку з проектами оновлення районів у несприятливих умовах. Інституціональна основа інтегрованого підходу до оновлення міського середовища визначена Європейською комісією шляхом пілотних проектів, що стосуються міст [6].

Інтегрований розвиток як концепт моделі управління самоврядних територій розглядає О.В. Бузун і вважає його послідовним і комплексним завданням у сфері забезпечення ефективного управління, яке повинно мати паралельні зміни в напрямі публічності, партисипативного і транспарентного розвитку [7]. Така політика інтегрування самоврядних спільнот зумовлює застосування нового підходу до реалізації їхньої стратегічної політики. Цей підхід є інтегрованим, оскільки поєднує взаємну дію економічного, соціального, екологічного і структурного розвитку територій.

Цікаво, що під час аналізу сфери планування територіального розвитку першочергово розглядається безпосередньо територія, а потім її соціальні, економічні та екологічні складники. Якщо ж здійснюється аналіз розвитку територіальної громади, то передусім дається характеристика власне громади (населення), потім розглядається територія як просторова основа для розміщення цієї громади, а далі – соціальні, економічні й екологічні показники розвитку даної території, тобто принципових відмінностей між аналізом розвитку території та територіальної громади немає, оскільки обидва види аналізу орієнтовані на розгляд території як єдиної соціоеколого-економічної системи й орієнтовані на врахування інтересів населення територій [8].

Н.О. Хижнякова визначає, що здійснення аналізу розвитку територій передбачає його орієнтацію на потреби й інтереси територіальної громади. При цьому розглядаються питання забезпечення соціального добробуту населення території, які мають бути вирішені через досягнення економічної стабільності та фінансової самодостатності територіальної громади. Водночас мають бути задоволені потреби людей у чистому довкіллі, належній якості природних ресурсів, відпочинку [9].

Методологічні засади як інтегрованого міського розвитку, так і розвитку самоврядних територій визначають пріоритетними якісні параметри формування і використання навколишнього простору, ефективність середовища проживання населення, результативність використання просторових та земельних ресурсів, багатофункціональність комунікацій на території, активну участь громадян у процесах містобудування, прозорість сфери планування та розвитку територій. Зрозуміло, що багаторівневий підхід у дослідженні сфери планування інтегрованого розвитку громад надає більш повний і ґрунтовний аналіз і, як наслідок, підвищує ефективність застосування різних інструментів та практик місцевого розвитку.

О.В. Берданова, В.М. Вакуленко наголошують про необхідність застосування *інтегрованого* стратегічного підходу до місцевого *розвитку взагалі, коли видозмінюються функції,*

що реалізуються під час планувального процесу, зазнає змін сама роль планування в системі місцевого управління. Воно все більше стає інструментом підвищення конкурентоспроможності територій і регіонів, засобом згуртування різних суб'єктів територіального розвитку навколо нових цінностей і довгострокових пріоритетів. Така активізація планувальної діяльності, з одного боку, є закономірним етапом розвитку регіонів та окремих територій, з іншого – намаганням знайти адекватні інструменти, які би допомагали відповісти на виклики сучасного глобалізованого світу, коли істотно пришвидшуються різноманітні зміни, в тому числі політичні, економічні, соціальні, технологічні, екологічні тощо [10].

Цікавим є комунікаційний підхід щодо визначення багаторівневості планування інтегрованого розвитку громад. За думкою авторів, інтегроване просторове планування виконує важливу комунікаційну функцію, метою якої є досягнення консенсусу щодо бачення розвитку території між стейкхолдерами та різними рівнями врядування – місцевим, районним, обласним. Потреба в інтегрованому плануванні зумовлена значним ускладненням планувального процесу та постійними швидкими змінами в усіх сферах життя соціальними, економічними та політичними [11]. Вважається, що саме методологічні засади дослідження інтегрованого розвитку визначають полікомпонентність його визначення, не обмежуючи аналіз одним або двома підходами щодо вивчення.

Правове підґрунтя методологічного підходу до сфери планування інтегрованого розвитку громад потребує подальшого вдосконалення. У Проєкті розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції запровадження інтегрованого розвитку громад та затвердження плану заходів з її реалізації» визначається, що інструментом упровадження принципів сталого розвитку, що забезпечує досягнення та реалізацію домовленостей між громадою, владою, бізнесом стосовно довгострокових пріоритетів розвитку громади, є інтегрований розвиток. Запровадження інтегрованого розвитку громад передбачається через стимулювання розроблення із залученням громадськості та зацікавлених сторін та затвердження органами місцевого самоврядування концепцій інтегрованого розвитку громад та планів дій з реалізації їхніх положень [12]. Також у цьому документі визначаються принципи, на яких базується сфера планування інтегрованого розвитку громад: партисипації, що передбачає максимальне залучення та інформування всіх заінтересованих сторін громади на всіх етапах процесу розроблення документів з розвитку громади та врахування всіх відповідних інтересів; міждисциплінарності, що передбачає врахування всіх аспектів соціально-економічного розвитку громади та взаємних впливів чинників різних галузей та сфер соціально-економічних процесів, а також ризиків різних рівнів; просторового представлення, що передбачає відображення даних, результатів аналізів, складників бачення майбутнього у вигляді загального уявлення, пріоритетів та стратегічних цілей, передбачених проектів, програм та правил у вигляді геопросторових шарів (із використанням інструментів містобудівного кадастру), врахування просторових взаємних впливів чинників різних галузей та сфер соціально-економічних процесів [12].

У Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17 червня 2020 року№ 711-IX (набуває чинності 24 липня 2021 року) концепція інтегрованого розвитку території територіальної громади визначається як документ стратегічного планування, який може розроблятися на замовлення органу місцевого самоврядування із залученням місцевих мешканців, суб'єктів господарювання, що зареєстровані та/або здійснюють господарську діяльність на території відповідної територіальної громади або мають намір здійснювати таку діяльність у межах відповідної території, і визначає довгострокові, міждисциплінарні, просторові та соціально-економічні пріоритети розвитку території, є вихідними даними для розроблення містобудівної документації на місцевому рівні на принципах сталого розвитку з метою підвищення якості життя, доступності та рівності можливостей, сприяння розвитку соціальних суспільних відносин та ділової активності, оптимізації адміністративної діяльності, відповідає державним і регіональним програмам розвитку та затверджується відповідним органом місцевого самоврядування [13].

З точки зору наукового підходу дослідження сфери інтегрованого розвитку громад, саме він (інтегрований розвиток) вважається більш відповідним інтересам місцевої спільноти, ніж, наприклад, галузевий. Активне використання ресурсів на місцевому рівні часто є головним важелем підприємництва та економічної діяльності, тоді як захист і відновлення цих ресурсів є головною цінністю для підходів, спрямованих на збереження навколишнього середовища. Ці відмінності, які видаються непримиренними, можуть насправді бути збалансовані, якщо процес

планування розвитку побудований у такий спосіб, щоб підкреслити, а не ігнорувати взаємну залежність. Саме тому комплексний (інтегрований) підхід відповідає потребам щодо забезпечення сталого розвитку краще, ніж галузевий підхід. На нижчих рівнях урядування, як правило, більше зацікавлені в гармонізації з політикою і планами вищого рівня, оскільки вони безпосередньо стикаються з економічними, соціальними та екологічними проблемами, що породжені економічною кризою і структурними змінами. На нижчих рівнях наслідки цих процесів помітні найбільш чітко: втрата робочих місць; громадяни стикаються з проблемами сучасності, тоді як забруднення навколишнього середовища і нераціональне використання природних ресурсів ставлять під загрозу благополуччя майбутніх поколінь. Ці проблеми можуть бути вирішені тільки за допомогою узгодженої політики і планів на різних рівнях через узгодження інтересів різних компонентів і секторів у відповідності до спільного бачення майбутнього [14, с. 12].

Вчені країн Європейської спільноти надають сфері планування інтегрованого розвитку громад практичний характер та розкривають його сутність через розроблення та консолідацію певних документів регіонального та місцевого рівня. Так, Х.А. Крачунов визначає інтегрований план міського планування і розвитку як сукупність пов'язаних у часі та просторі проєктів, дій та інвестиційних розробок, який інтегрує заходи і об'єднує різнорідних учасників для спільної участі, а також сприяє реалізації стратегії розвитку міста, описує конкретні пріоритети розвитку, певні в обласному плані розвитку, в загальному будівельному плані й інших стратегічних документах [15]. Саме інтегрований план представляє конкретизацію цих документів, оскільки має практичне спрямування й одночасно служить основним інструментом планів регіонів та міст щодо забезпечення необхідними для цього інвестиційними ресурсами.

У сучасних умовах децентралізації владних повноважень актуальним у сфері місцевого розвитку є програмний та проєктний підхід до ефективного запровадження інтегрованого планування громад. Так, представники органів місцевого самоврядування брали участь у програмі «Інтегроване просторове планування для об'єднаних територіальних громад». Програма була спрямована на підвищення компетенцій представників громад у питаннях стратегічного просторового розвитку та сталого землекористування. Участь у програмі, яка здійснювалась за підтримки Програми «U-LEAD з Європою», визначала розроблення учасниками концепції стратегічного просторового розвитку під керівництвом міжнародної команди експертів. Концепція дозволяє запланувати довгостроковий інтегрований розвиток усієї території громад з урахуванням національного та регіонального рівнів, з акцентом на стале використання природніх ресурсів і земель. Відповідаючи на просторові, економічні, екологічні та соціальні виклики, що стоять зараз перед об'єднаною громадою, концепція просторового розвитку передбачає створення концепцій розвитку соціальної та транспортної інфраструктури, екологічного плану території громад, а також розроблення пілотних проєктів залучення інвестицій [16]. Планування інтегрованого розвитку міст і територій, його запровадження в нашій країні має проєктний складник розвитку з визначенням концепції як основного методологічного інструментарію. Проєкт «Інтегрований розвиток міст в Україні» був створений у рамках міжурядової співпраці України та Німеччини. Метою проєкту є розроблення та впровадження концепцій інтегрованого розвитку міст та районів у містах України, зокрема Подільського району м. Києва, Житомира, Полтави, Львова, Чернівців, Вінниці, Мелітополя, Харкова з урахуванням потреб усіх верств населення і територіальної громади. У межах цього проекту було запроваджено Концепцію інтегрованого розвитку Подільського району м. Києва, метою якої є окреслення ключових просторових та змістових принципів розвитку району на найближчі роки. У розробленні брали участь представники державної, міської та районної влади, члени партнерських організацій, мешканці Подільського району.

Проєкт «Інтегрований розвиток міст в Україні» спочатку впроваджений в містах, а з 2018 року до проєкту долучився Подільський район в місті Києві [17]. Інтегроване міське планування району великого міста в сучасних умовах є інструментом до створення стратегій просторового розвитку, що передбачає залучення всіх зацікавлених сторін та тісну міждисциплінарну взаємодію.

У місті Вінниця в рамках проєкту «Інтегрований розвиток міст в Україні» було дано старт іншим важливим інфраструктурним проєктам, які мають реалізовуватися за принципами інтегрованості та справляють міжсекторальний вплив на розвиток окремих районів міста. Це інфраструктурний проєкт «Вінницька Миля», який передбачає комплексну реконструкцію проспекту міста, створення комфортного міського середовища для жителів. Ще один проєкт – реконструкція парку «Хімік». Хоча він є інфраструктурним, його основна

мета – напрацювання кейсу з партисипації жителів міста на початкових етапах створення проєктів міського розвитку. Інший проєкт стосується створення транспортної моделі міста, яка, враховуючи головні ідеї цієї Концепції інтегрованого розвитку, має на меті створення оптимальної моделі міської мобільності Вінниці [18]. Ці проєктні ідеї розробляли паралельно, вони мають багатовекторний характер та включені в галузеві частини Концепції інтегрованого розвитку міста Вінниця до 2030 р., оскільки є міжсекторальними. Реалізація таких проєктів відіграє важливу роль в удосконаленні просторового розвитку територій міста та покращенні його інфраструктурної складової частини.

Вдосконалення процесів реформування самоврядних територій та децентралізації владних повноважень виявить для спільнот нові можливості розвитку. Дотепер всі питання сфери планування розвитку територіальної громади вирішувались на рівні міст та сіл, але з недавніх трансформацій суспільного розвитку кількість самоврядних територій збільшується. Ці процеси безпосередньо впливають на якість життя громадян та просторовий розвиток територій громад, і тому розроблення та ефективна реалізація планів розвитку громад потребує подальшого вдосконалення. Консолідація суспільного розвитку, особливо за добровільного об'єднання територіальних громад, потребує базового підґрунтя в процесах розвитку планувальних та проєктних рішень. У реаліях сьогодення територіальні громади усвідомлюють залежність від наявного ресурсного потенціалу території та можливості спільноти впливати на просторовий, економічний, соціальний, інноваційний тощо розвиток своєї території. Органи публічної влади отримують більші можливості для належного виконання своїх повноважень та несуть відповідальність за планування свого розвитку, за економічне зростання, впровадження інноваційних рішень та інвестиційну привабливість території. Збільшення кількості просторових і територіальних ресурсів, ширші повноваження вимагають глибших знань та ширшого розуміння процесів інтегрованого розвитку. Актуальними складниками планування в умовах децентралізації стають процеси консолідації, мобільність місцевого розвитку та інфраструктурні трансформації, а також виникнення синергетичного потенціалу, що базується на взаємовпливі місцевих факторів. Методологія планування місцевого розвитку в передових країнах світу дозволила накопичити знання для використання кращих інструментів місцевого розвитку, публічного управління та ефективної реалізації планування стратегій, програм та проєктів місцевого розвитку. Цей досвід теоретико-методологічних знань є важливим у багатьох аспектах і має широке застосування.

Усвідомлення необхідності використання сучасних методологічних підходів до планування розвитку територіальних громад, зумовлене децентралізацією владних повноважень, покращує ефективність та результативність управління на місцевому рівні і сприяє ефективній реалізації заходів та забезпеченню досягнення цілей розвитку місцевої спільноти.

Сучасні методологічні принципи використовуються під час розроблення планів і визначають, яким чином громада чи органи місцевого самоврядування повинні виконувати завдання з досягнення цілей місцевого розвитку громад, щоб діяльність і заходи були послідовними і мали максимальний результат. Основні ключові принципи, які слід ураховувати під час планування розвитку громад та впровадження будь-яких ініціатив з місцевого розвитку, такі:

– Необхідність застосування системного всебічного та комплексного підходу до місцевого розвитку;

– Місцеве лідерство та бачення перспектив;

– Творчість та креативність;

– Створення партнерств, залучення громади та налагодження співпраці;

– Необхідність переходу від закритих місцевих економік до відкритих глобальних систем;

– Місцевий розвиток має бути спрямований на досягнення стратегічних цілей, але водночас він повинен демонструвати певний позитивний ефект у короткостроковому періоді;

– Місцевий розвиток має бути процесом випереджувального характеру, гнучким та адаптивним;

– Оперативність та націленість на дії;

– Програми й заходи з місцевого розвитку мають бути прозорими й підзвітними.

– Зростання конкурентоспроможності [8, с. 21–23].

Необхідність застосування даних принципів під час планування інтегрованого розвитку громад відповідає сучасним тенденціям суспільного розвитку. План інтегрованого розвитку громади буде дієвим, якщо він не обмежується одним складником. Інтегрований розвиток за своєю суттю і повинен бути багатоплановим, аналізуючи багато проблем та шляхів їх вирішення. Лідерство як фактор ефективного публічного адміністрування може суттєво підвищити ефективність діяльності місцевих органів влади щодо забезпе-

чення ефективної консолідації та забезпечити співпрацю із громадою, партнерами та зацікавленими сторонами у визначенні пріоритетних напрямів плану інтегрованого розвитку територій. Креативність у плануванні полягає в пошуку та запровадженні новітніх рішень, не схожих з усталеними інструментами управління. У сфері просторового розвитку громад достатньо представлені креативні рішення, особливо в країнах Європейського Союзу. Залучення громади до визначення пріоритетних завдань та пошуку рішень просторового розвитку є необхідною складовою частиною ефективного планування і проєктування на місцевому рівні. В умовах глобалізаційних трансформацій суспільство вимагає бути більш гнучкими перед міжнародними викликами, при цьому акцентуючи увагу на місцевому розвитку. Довгостроковість планування інтегрованого розвитку громад повинна базуватись на проміжних здобутках, короткострокових досягненнях задля підтримки позитивного впливу таких перетворень на місцеву спільноту. Гнучкість та адаптивність повинна бути динамічним регулятором впливу навколишніх обставин на сферу планування, особливо в просторовому розвитку територій. Сьогодні можна прогнозувати певні процеси місцевого розвитку (демографічні зміни, міграція населення, економічні трансформації тощо) та користуватись цими змінами задля покращення життя та діяльності громади. Оперативність і націленість на дії визначає чітке запровадження термінів, алгоритму та методів реалізації плану інтегрованого розвитку, що в кінцевому етапі покращує його ефективність. Прозорість і підзвітність визначає залучення громади до спільного вирішення питань і підвищення дієвості планування місцевого розвитку за принципом відкритого обговорення процесу інтеграції самоврядних спільнот. Зростання конкурентоспроможності – важлива складова частина діяльності у сфері планування місцевого розвитку громад. Будь-яка громада бажає бачити свою територію привабливою для потенційного розвитку, що забезпечить конкурентоспроможність місцевої спільноти, забезпечить розвиток та ефективне використання наявних ресурсів.

Висновки. У процесі систематизації основних дослідницьких підходів до розкриття методологічних засад у сфері планування інтегрованого розвитку територіальних громад установлено, що інтегрований розвиток на місцевому рівні зумовлює застосування нових підходів до визначення базових складників методології планування інтегрованого розвитку спільнот. При цьому планування інтегрованого розвитку громад варто розуміти як одночасне врахування максимального числа потреб та інтересів, що будуть відповідати або відповідають потребам громади і поєднують діяльність просторових, секторальних і пріоритетних напрямів розвитку територіальної спільноти. Сам інтегрований підхід у планувальній сфері передбачає також узгодження потреб різних секторів економіки в розвитку суспільного простору і тих переваг, які може надати той чи інший планувальний напрям територіальній громаді.

Громади мають брати активну участь у питаннях публічного управління та адміністрування, в можливості розроблення й підтримки рішень використання просторових ресурсів на місцевому рівні, визначати пріоритетні саме для цієї місцевості містобудівні програми місцевого розвитку.

Сфера планування інтегрованого розвитку територіальних громад визначає комплексний підхід до визначення концептуальних засад розвитку територій з урахуванням пріоритетів саме цієї спільноти. Методологічні засади та їх оновлення надають можливість аналізувати та вдосконалювати складники системи інтегрованого розвитку територій. Концепція інтегрованого розвитку територій як інструмент підвищення ефективності місцевого врядування повинна бути побудована на чітких принципах, конкретних цілях та визначати спільні просторові наміри громади. У сучасних умовах визначення методологічних засад дослідження сфери планування інтегрованого розвитку територій надає можливість використання кращих принципів та категорій на основі комплексного підходу для ефективного розвитку місцевих громад.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English / ed. by Sally Wehmeier. 6 ed. Oxford : University Press, 2000. 1 540 p.
2. Інтеграція. URL: http://uk.wikipedia.org/wiki/Інтеграція (дата звернення: 28.04.2021).
3. Павліха Н.В., Копач І.В. Європейська інтеграція інтересів щодо досягнення перспектив сталого просторового розвитку. *Європейська інтеграція: досвід Польщі та України* : кол. моногр. / за заг. ред. Н.В. Павліхи. Луцьк ; Люблін : Drukarnia Kolor Lublin, 2013. 158 с.
4. Лейпцизька Хартія «Міста Європи на шляху сталого розвитку». URL: http://2.auc.org.ua/sites/default/files/leypcizka_hartiya.pdf. (дата звернення: 29.04.2021).
5. Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи. Збірник / В.С. Куйбіда та ін. Київ : Видавництво «Крамар», 2009. 170 с.

6. Чевганова В.Я., Григор'єва О.В. Європейський досвід інтегрованого розвитку міст. *Економіка і регіон.* 2017. № 5 (66). С. 10–14.

7. Бузун О. Концепт інтегрованого розвитку самоврядних територій. URL: http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_04(39)/25.pdf. (дата звернення: 07.05.2021).

8. Планування розвитку територіальних громад : навч. посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Г. Васильченко та ін. ; Асоціація міст України. Київ : ТОВ «Підприємство «Ві ен ей», 2015. 256 с.

9. Хижнякова Н.О. Методологічні засади аналізу розвитку територій. URL: http://economics.opu.ua/ejopu/2019/No1/61.pdf. (дата звернення: 07.05.2021).

10. Берданова О., Вакуленко В. Стратегічне планування місцевого розвитку : практичний посібник ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні ; DESPRO. Київ : ТОВ «София-А», 2012. 88 с.

11. Що таке інтегроване просторове планування? URL: http://hromada.canactions.com. (дата звернення: 08.05.2021).

12. Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції запровадження інтегрованого розвитку громад та затвердження плану заходів з її реалізації». URL: https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskistyu/proekt-rozporyadzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayini-pro-shvalennya-kontseptsiyi-zaprovadzhennya-integrovanogo-rozvitku-gromad-ta-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-yiyi-realizatsiyi.(дата звернення: 29.04.2021).

13. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text. (дата звернення: 29.04.2021).

14. Методологія планування регіонального розвитку в Україні. URL: http://cg.gov.ua/web_docs/1/2014/11/docs/Methodology_of_RD_planning.pdf. с. 12 (дата звернення: 29.04.2021).

15. Крачунов Х.А. Возможности устойчивого развития городов и индустриальных зон в Болгарии. URL: http://mmi.fem.sumdu.edu.ua/sites/default/files/mmi2011_3_1_203_211.pdf. (дата звернення: 08.05.2021).

16. Програма «Інтегроване просторове планування для об'єднаних територіальних громад». URL: https://regionet.org.ua/ua/Rozpochunaetsya_programa_Integrovane_prostorove_planyvannya_dlya_obednanuh_terutorialnuh_gromad_dedlayn_280918_2634374.html#page (дата звернення: 01.12.2020).

17. У вересні буде презентовано напрацьований із громадою проект Концепції інтегрованого розвитку Подільського району. URL: https://podil.kyivcity.gov.ua/news/13702.html (дата звернення: 19.12.2020).

18. Концепція інтегрованого розвитку міста Вінниці 2030. URL: https://www.vmr.gov.ua/Lists/IntegratedUrbanDevelopment/Default.aspx (дата звернення: 12.12.2020).

ЛЮДСЬКИЙ ПОТЕНЦІАЛ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА ПОДАЛЬШОГО СТАНОВЛЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

HUMAN POTENTIAL AS A NECESSARY CONDITION FOR FURTHER FORMATION OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

УДК 35.316
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.8

Гребоножко Є.П.
д. філософії з держ. упр.,
асистент кафедри державного управління
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У статті теоретично обґрунтовано необхідність налагодження ефективної програми з розвитку людського потенціалу в регіонах України. У результаті аналізу та систематизації наукових джерел було виявлено, що утворені внаслідок проведення адміністративно-територіальної реформи новостворені об'єднані територіальні громади зіткнулись із проблемою відсутності достатньої кількості компетентних кадрів та низьким рівнем розвитку людського потенціалу в більшості регіонів країни. Ці проблеми не є новими для України, проте в умовах переходу до територій значних повноважень та ресурсів, чому сприяє реформа децентралізації, її актуальність суттєво зросла, а вплив негативних чинників загострився. У ході дослідження було проаналізовано європейський досвід розвитку людського потенціалу, висвітлено наявні наразі проблеми у вітчизняній кадровій політиці, запропоновано шляхи та можливості виходу з кризи та розвитку державного управління кадрами в Україні. Було досліджено досвід Польщі, яка приділяє окрему увагу розвитку місцевого самоврядування, адже так само, як і Україна, зіткнулась із проблемою недостатнього забезпечення державної служби різних регіонів компетентними та досвідченими кадрами. Досвід Франції показав значимість розроблення на державному рівні системи освіти та підготовки державних службовців. Розвиток людського потенціалу у Великобританії також ґрунтується на принципах децентралізації та акцентує увагу на розвитку лідерських якостей державних службовців та ефективності прийняття ними рішень. Зазначені особливості актуальні сьогодні й для України, щоб вирівняти диспропорцію людського потенціалу в різних об'єднаних територіальних громадах, які виникли після проведення адміністративно-територіальної реформи. Це є необхідною умовою для забезпечення подальшого розвитку регіонів нашої країни та реалізації всіх переваг, які були закладені в концепцію реформи децентралізації влади в Україні.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, децентралізація, державне управління, державна служба, людський потенціал, кадровий потенціал, концепт, концептуалізація досвіду, Україна, регіон, система, реформа, трансформація.*

The article theoretically substantiates the need to establish an effective program for human development in the regions of Ukraine. As a result of analysis and systematization of scientific sources, it was found that the newly created united territorial communities formed as a result of administrative-territorial reform faced the problem of lack of sufficient competent staff and low level of human development in most regions of the country. These problems are not new for Ukraine, however, in the conditions of transition to the territories of significant powers and resources, which is facilitated by the decentralization reform, its urgency has increased significantly, and the impact of negative factors has intensified. The study analyzed the European experience of human development, highlights the current problems in domestic personnel policy, suggested ways and opportunities to overcome the crisis and the development of public personnel management in Ukraine. The experience of Poland, which pays special attention to the development of local self-government, was studied, because, like Ukraine, it faced the problem of insufficient provision of civil service in different regions with competent and experienced staff. The experience of France has shown the importance of developing a system of education and training of civil servants at the state level. Human development in the UK is also based on the principles of decentralization and focuses on the development of leadership qualities of civil servants and the effectiveness of their decision-making. These features are relevant today for Ukraine to balance the disproportion of human potential in the various united territorial communities that emerged after the administrative-territorial reform. This is a necessary condition for ensuring the further development of the regions of our country and the realization of all the benefits that were laid down in the concept of decentralization reform in Ukraine.

Key words: *local self-government, decentralization, public administration, public service, human potential, personnel potential, Ukraine, region, system, reform, transformation.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Постійна та системна робота з формування та розвитку людського потенціалу є запорукою ефективного функціонування та стабільної роботи державних органів. Це твердження є справедливим як для столиці, так і для найвіддаленіших та найменших населених пунктів України. Проте якщо для великих міст питання кадрового забезпечення та людського потенціалу не є критичним, то для новостворених об'єднаних територіальних громад по всій країні – це справжня криза. Відчувається гостра нестача людей, які би володіли відповідними компетенціями та знаннями. Саме тому питання розвитку людського потенціалу особливо актуалізується в контексті проведеної адміністративно-територіальної реформи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему людського потенціалу було розкрито в працях Г. Беккера, Е. Брукінга, В. Гейця, О. Грішнової, Г. Гузенка, Б. Данилишина, С. Клімова, В. Куценка,

Е. Лібанової та ін. Питанню кадрової політики в системі державного управління приділяли увагу у своїх наукових статтях А. Замараєв, С. Дубенко, Д. Красівський, І. Лопушинський, В. Лук'яненко, Г. Мамчур, Т. Мотренко, Д. Неліпа, І. Пресняков, К. Проскурякова, О. Оболенський, В. Олуйко, І. Радіонова, Н. Римашевська, Н. Томчук, Н. Шаповалова, А. Чухно, В. Щетинін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Реформа децентралізації влади в Україні спрямована на розвиток територій шляхом передачі на місця значної кількості владних повноважень та ресурсів для їх реалізації. Адміністративно-територіальна складова частина реформи вже реалізована. Вона створила в країні нові об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ), які й мають перебрати на себе всі можливості, які пропонує децентралізація. Проте відкритим залишилось питання кадрової кризи, яка вже давно характерна для окремих регіонів нашої держави. Не всі території мають однаково розвинений людський потенціал, не для всіх характерна велика концентрація компетентних людей, деякі населені пункти страждають від урбанізації, внутрішньої міграції, демографічної кризи тощо. Саме це створює необхідність для розроблення і впровадження загальнонаціональної програми розвитку людського потенціалу. Це є просто необхідним для того, щоб ефективно завершити впровадження реформи децентралізації та забезпечити подальший розвиток усіх без виключення ОТГ.

Мета статті – розроблення рекомендацій щодо впровадження програми розвитку людського потенціалу в Україні як необхідної умови подальшого розвитку новостворених об'єднаних територіальних громад.

Перш ніж визначити сучасний стан розвитку людського потенціалу в державній службі України, варто визначити, що ми маємо на увазі під терміном «людський потенціал». Варто зазначити, що загальноприйняте та вичерпне визначення в сучасному науковому дискурсі відсутнє. Енциклопедичний словник з державного управління трактує його як «довготривалий запас знань, навичок і компетенцій індивіда, які отримуються переважно шляхом навчання та трудового досвіду і можуть бути використаними у процесі життєдіяльності» [3, с. 372].

Загалом, виокремлюють два аспекти розуміння людського потенціалу:

– ресурсний – сукупність певних ресурсів, що використовуються для отримання результатів визначеної мети;

– наявність певних обставин, які підвищують рівень віддачі від присутніх для суб'єкта [4, с. 57].

С. Селіванов зазначає, що «розуміння людського потенціалу включає такі властивості людини, як інтереси та потреби, рівень здоров'я, рівень життя, мотивація діяльності, загальні та професійні знання, кваліфікація, способи поведінки ставлення до трудової діяльності, ініціативність та підприємливість» [7, с. 48–53].

Після завершення адміністративно-територіальної реформи та остаточного поділу території України на окремі об'єднані територіальні громади особливо гостро постала проблема кадрової кризи та недостатнього розвитку людського потенціалу в регіонах. На місця перейшла велика кількість повноважень, коштів і ресурсів, якими отримала змогу розпоряджатись громада. Проте людей, які б мали для цього відповідний рівень знань та компетенцій, наразі недостатньо. Особливо відчутними ці проблеми проявились у контексті діджиталізації та пандемії, коли необхідність налагоджувати дистанційне надання послуг та реагувати на непередбачувані ситуації продемонстрували слабкий кадровий потенціал регіонів.

Ускладнюється ситуація ще й рядом викликів, які для України вже можна назвати характерними, а саме це: диспропорція розвитку та розподілу людського потенціалу в межах країни, зростання кількості депресивних регіонів, недооціненість людського потенціалу в порівнянні з іншими ресурсами, недостатня мотивація до саморозвитку, послаблення ролі соціальних ліфтів, відсутність методологічної основи управління формуванням та розвитком людського потенціалу, невизначеність загального спрямування суспільного розвитку [2].

Проаналізувавши зазначені проблеми та сформувавши стратегію їх вирішення, ми зможемо, нарешті, забезпечити ефективний управлінський вплив на формування людського потенціалу і створення достатньої бази людського ресурсу та забезпечити підвищення стандартів життя громадян.

Показовим для нас може виступати досвід держав Європейського Союзу, насамперед державної служби Польщі. Корпус державної служби Польщі функціонує на засадах компетентності, професіоналізму, справедливості, неупередженості та сумлінного виконання обов'язків [9]. Набору та функціонуванню кадрів цієї служби приділено багато уваги в політичній системі країни. Проте проведення адміністративно-територіальної реформи в

Польщі все ж позначилось на роботі державної служби, яка зіткнулася з нестачею кадрів, що поставило під удар реалізацію стратегію регіонального розвитку країни [1, с. 319]. Зміни адміністративно-територіального устрою призвели до поглиблення розриву в рівні соціально-економічного розвитку регіонів країни. Ситуація була подібною до тієї, яку ми маємо сьогодні в Україні.

З досвіду Польщі ми можемо сформувати декілька аспектів, які сприяють розв'язанню зазначених вище проблем. Необхідно:

– віднайти правильний баланс національних та регіональних стратегій розвитку (польський уряд сформував стратегію інноваційного розвитку для 5-ти найбільш депресивних регіонів);

– сформувати відповідну законодавчу базу, яка сприятиме розвитку людського потенціалу;

– провести серію громадських обговорень та налагодити ефективність освітньої політики.

Також польський уряд доволі активно сприяв розвитку місцевого самоврядування, яке для регіонів дуже часто є справжньою «кузнею кадрів». Саме ефективна система місцевого самоврядування дозволяє формувати в населених пунктах резерв компетентних та вмотивованих людей, яких надалі можна залучати до державної служби. Надання місцевому самоврядуванню реальних повноважень здійснювалось згідно з «Конституційним законом про відносини між законодавчою та виконавчою владами республіки Польщі та про місцеве самоврядування» від 17 жовтня 1992 р., де місцеве самоврядування визначено основною формою організації громадського життя на місцях (Ст. 70) [5, с. 249–250].

Для Франції реформа в галузі державної служби вилилась у концепцію «професійної освіти протягом усього життя». Реформа розпочалась у 2007 році та тривала до 2012 року. Головним вектором розвитку людського потенціалу у Франції стали децентралізація та комп'ютеризація державної служби. У пакті «Публічна служба 2012» було зафіксовано курс на зменшення кількості державних службовців та паралельне підвищення їх ефективності за рахунок безперервної професійної освіти та самоосвіти [6].

Децентралізованою є і система державної служби Великобританії. Вона також орієнтована на підвищення кваліфікації та професійного розвитку кадрів. Державна стратегія орієнтована на підвищення якості послуг та розвиток навичок і лідерських якостей службовців, що допомагає їм більш ефективно функціонувати в неординарних та кризових ситуаціях. Сьогоднішня пандемія, конфлікт на Сході України та активний вплив децентралізації показують, що подібний підхід є вкрай ефективним та необхідним і для України. Також у Великобританії вироблено власну «систему оцінки компетентності», яка визначає вимоги до державних службовців і їх відповідність цим вимогам [8, с. 41].

Всі згадані вище заходи націлені на забезпечення розвитку людського потенціалу та створення компетентного кадрового резерву по всій території країні. Для України з її величезною кількістю новостворених ОТГ це є позитивним досвідом, який варто використати в процесі вдосконалення системи державної служби.

Висновки. Люди, які працюють на державній службі, – це обличчя держави. Вони повинні викликати довіру в суспільства, репрезентувати надійність та ефективність, адже ці люди є важливим елементом ефективного функціонування держави. Саме тому питання розвитку людського потенціалу, особливо для країни, де відбулись зміни адміністративно-територіального устрою, є вкрай актуальним та нагальним. Децентралізація сучасної системи державного управління сьогодні особливо актуалізує проблему кадрового забезпечення об'єднаних територіальних громад. Проте ця проблема може бути вирішена під час розроблення відповідних науково-методологічних засад формування і функціонування людського потенціалу громад на основі досвіду країн Європейського Союзу. Особливої уваги заслуговує принцип пожиттєвої професійної освіти та самоосвіти державних службовців Франції, пристосування кадрів до роботи в мінливих і кризових ситуаціях, на чому акцентує увагу система Великобританії, розвиток місцевого самоврядування як основи людського потенціалу регіонів (у відповідності до досвіду Польщі).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адамович С.В. Адміністративно-територіальна реформа в Польщі: використання досвіду в українських реаліях. *Українознавчі студії.* 2007/2008. № 8/9. С. 316–322.

2. Гребоножко Є.П. Концептуалізація європейського досвіду формування людського потенціалу в системі державного управління: можливості для України (на прикладах Польщі, Німеччини та «вестмінстерської» моделі Великобританії). *Теорія та практика державного управління.* 2018. Вип. 2. С. 242–249.

3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін та ін. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

4. Козарезенко Л.В. Державне регулювання розвитку людського потенціалу в контексті політики підвищення якості життя населення. *Економіка розвитку.* 2014. № 1 (69). С. 55–63.

5. Конституції нових держав Європи та Азії / за ред. С.В. Головатого. Київ : Укр. Правн. Фундація, 1996. 250 с.

6. Реформа професійної освіти протягом всього життя (FPTLV) : введена Законом Франції 32007-148 від 02.02.2007 р. URL: http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1181_page_73.html (дата звернення: 17.06.2021).

7. Селіванов С.В. Підходи до розуміння кадрового потенціалу в органах державної влади в Україні. *Slovak international scientific journal (Bratislava, Slovakia).* 2018. Part 2. № 14. С. 48–53.

8. Accreditation of Universities to Grand Degrees in Social Work (online) / General Social Care Council/ (ed. M. Wardle). London : General Social Care Council, 2002. 41 p.

9. The Civil Service system in Poland. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. URL: https://dsc.kprm.gov.pl/en/what-is-the-civil-service (дата звернення: 17.06.2021).

АНАЛІЗ МІЖНАРОДНИХ ПРАКТИК УПРАВЛІННЯ ПРОФЕСІЙНОЮ КАР'ЄРОЮ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

ANALYSIS OF INTERNATIONAL PRACTICES IN MANAGING THE PROFESSIONAL CAREER OF PUBLIC SERVANTS

УДК 35.088
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.9

Доценко Т.А.
аспірант кафедри публічної політики
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Виконано аналіз зарубіжного досвіду проходження публічної служби та можливості його використання в Україні. Дослідження спрямоване на вивчення зарубіжного досвіду роботи з кадрами публічного управління з метою вироблення рекомендацій щодо вдосконалення української кадрової політики на державній службі. Узагальнено позиції українських і зарубіжних учених у даній сфері дослідження. Автором зазначено, що реформування і модернізація публічної служби в демократичних країнах стосується насамперед структурних змін у системі органів виконавчої влади, підбору персоналу та оптимізації його чисельності, умов оплати праці, оцінки діяльності та методів заохочення, підвищення професійної мобільності та поліпшення умов праці, розвитку системи ефективності публічних службовців. В основу реформування і модернізації публічної служби, як правило, ставляться такі принципові орієнтири, як демократизація, клієнтоорієнтованість публічного апарату (тобто ставлення до громадянина як до клієнта, споживача послуги), оптимізація організаційних структур і комунікацій у системі управління, бюджетування, орієнтоване на результат. Виділено основні тенденції кадрової політики на публічній службі в зарубіжних країнах. Доведено, що процес реформування, розвитку та вдосконалення публічної служби у світовій практиці характеризується напрямами, визначеними перш за все континентальною та англосаксонською моделями. Проведено аналіз проходження публічної служби в таких країнах, як Англія, Німеччина, США, Франція і Японія. Адаптація до вимог нашої держави та національних традицій сприятиме реформуванню та модернізації публічної служби, вдосконаленню її проходження в умовах адміністративної реформи в Україні.

Ключові слова: *англосаксонська модель, бюрократія, публічна служба, публічні службовці, кадрова політика, континентальна модель, проходження публічної служби, робота з персоналом.*

The analysis of foreign experience of public service and the possibility of its use in Ukraine is performed. The study is aimed at studying foreign experience in working with public administration personnel in order to develop recommendations for improving Ukrainian personnel policy in the civil service. The positions of Ukrainian and foreign scientists in this field of research are generalized. The author notes that the reform and modernization of public service in democracies concerns, first of all, structural changes in the system of executive bodies, recruitment and optimization, remuneration, evaluation of activities and methods of promotion, increasing professional mobility and improving working conditions, development efficiency systems of public servants. The basis for reforming and modernizing the public service, as a rule, are such guidelines as democratization, customer orientation of the public apparatus (ie attitude to the citizen as a customer, consumer), optimization of organizational structures and communications in the management system, budgeting, results-oriented. The main trends of personnel policy in the public service in foreign countries are highlighted. It is proved that the process of reforming, developing and improving public service in world practice is characterized by directions defined, first of all, by continental and Anglo-Saxon models. An analysis of public service in countries such as England, Germany, USA, France and Japan. Adaptation to the requirements of our state and national traditions will contribute to the reform and modernization of the public service, improving its performance in the context of administrative reform in Ukraine.

Key words: *Anglo-Saxon model, bureaucracy, public service, public servants, personnel policy, continental model, public service, work with personnel.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. У більшості країн світу докорінна модернізація та реформування публічної служби була розпочата ще в 70–80-ті рр. XX ст. Натепер ці процеси дали можливість позитивно вплинути на показники ефективності роботи публічного сектору, побудувати професійну та якісну публічну службу. Тому в умовах здійснення адміністративної реформи в Україні доцільно проаналізувати світовий досвід роботи з кадрами публічної служби. Високу актуальність можливості впровадження подібного досвіду в практику зумовлює велика кількість наукових публікацій з даної теми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам дослідження публічної служби присвячено досить широке коло робіт вітчизняних і зарубіжних учених, серед яких можна виділити публікації Д. Боссарта, К. Деммке, І. Грицяка, Н. Гончарук, Д. Іманбердієва, І. Лобанова, І. Василенко, Ю. Ковбасюка, Н. Нижник, І. Олуйка, С. Серьогіна та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак зарубіжний досвід управління кар'єрою публічних службовців в умовах її реформування і модернізації в науковій літературі залишається не досить дослідженим, хоча є дуже цінним для Україні. У зв'язку з цим представляється важливим, узагальнюючи позиції різних учених, виділити основні тенденції кадрової політики у сфері публічної служби в зарубіжних країнах з тим,

щоб у перспективі будь-яка українська державна структура під час розроблення власної стратегії кадрової політики мала можливість використовувати наявний досвід зарубіжних країн у цій галузі.

Метою статті є вивчення зарубіжного досвіду роботи управління професійною кар'єрою у сфері публічного управління та пропозиція рекомендацій щодо вдосконалення української кадрової політики в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Для вдосконалення проходження публічної служби в України важливе значення має зарубіжний досвід досвіду роботи з кадрами. Франція першою в кінці 1940-х рр. здійснила реформування публічної служби; у США реформа почалася в кінці 1970-х рр., у 1971–1988 рр. була проведена реформа системи публічної служби у Великій Британії, у 1997 р. – у Німеччині. Реорганізація публічної служби в Нідерландах проводиться з 1980 р., а починаючи з 2000 р. вона знаходиться в стадії поступового реформування.

Істотні перетворення публічної служби в Сінгапурі були зроблені після 1990 р. Реформування публічної служби залишається важливим пріоритетом протягом більш ніж 20 років у Швеції та багатьох інших країнах світу.

Не можна не відзначити, що за всієї універсальності завдань реформування публічної служби (підвищення ефективності роботи органів влади в цілому, збільшення віддачі від персоналу державних органів, оптимізація бюджетних витрат на утримання державного апарату) хід реформ багато в чому залежить від таких факторів, як особливості політичної культури, а також історично зумовлені особливості взаємовідносин влади і суспільства в даній конкретній країні [3].

Слід акцентувати увагу на тому, що реформування і модернізація публічної служби в демократичних країнах стосується насамперед структурних змін у системі органів виконавчої влади, підбору персоналу та оптимізації його чисельності, умов оплати праці, оцінки діяльності та методів заохочення, підвищення професійної мобільності та поліпшення умов праці, розвитку системи ефективності публічних службовців. В основу реформування і модернізації публічної служби, як правило, ставляться такі принципові орієнтири, як демократизація, клієнтоорієнтованість публічного апарату (тобто ставлення до громадянина як до клієнта, споживача послуги), оптимізація організаційних структур і комунікацій у системі управління, бюджетування, орієнтоване на результат [2].

Наведені вище ідеї в кінці 70-х рр. XX ст. лягли в основу концепції «New public management». У результаті перетворення створюється якісно нова модель публічної служби, яку часто називають поведінковою, котра характеризується якісно відмінними параметрами, що виражаються в таких категоріях, як творчість, новаторство, емоційна атмосфера, суб'єктивний фактор. Процес реформування публічної служби, а отже, і її центрального елемента – проходження – розрахований на порівняно тривалий період і йде практично невпинним потоком удосконалення форм, методів, технологій діяльності державних органів, їх адаптації до зовнішніх і внутрішніх умов, які постійно змінюються.

Процес реформування, розвитку та вдосконалення публічної служби у світовій практиці характеризується напрямами, визначеними перш за все континентальною та англосаксонською моделями. Континентальній моделі відповідає система кар'єрної публічної служби, яка передбачає, що державні службовці надходять на держслужбу на весь період своєї професійної кар'єри, під час якої вони поступово просуваються по службі. До країн із класичною кар'єрною моделлю відносяться Франція, Німеччина, Іспанія, Люксембург, Болгарія, Румунія, Словаччина, Японія. В умовах кар'єрної системи державний службовець на весь період професійної діяльності пов'язує себе з однією структурою, для якої характерна певна ієрархія, яка у свою чергу забезпечує відомий автоматизм його просування службовими сходами [7].

Англосаксонській моделі відповідає система публічної служби за контрактом (договором). У даній системі працівники за контрактом наймаються на конкретні посади відповідно до освітнього рівня і професійних навичок. Класична посадова система функціонує у Швеції. Характерні риси посадової моделі притаманні системам Італії, Фінляндії, Великобританії, Естонії, Нідерландів. Прикладом посадової (відкритої) системи може бути також модель організації публічної служби в США. За посадової системи відсутні гарантії щодо просування по службі, оскільки проходження публічної служби визначається реєстром посад, що передбачає умови для заміщення кожної з них [1].

Розглянемо особливості проходження публічної служби в умовах її реформування та модернізації у Франції, Німеччині, Великій Британії, США та Японії, які найкраще відображають зазначені вище моделі публічної служби, досягли досить високого рівня ефективності публічного апарату і мають профе-

сійну, авторитетну, відповідальну і престижну публічну службу.

Французький досвід адміністративних реформ прийнято вважати класичним прикладом континентальної моделі держслужби [5]. З огляду на чинне законодавство процедури прийому на публічну службу допускають проведення конкурсу у двох варіантах: по-перше, очні іспити, співбесіди і тестування; по-друге, заочне зіставлення послужних списків претендентів. Із загального правила (призначення на конкурсній основі) закон робить ряд винятків: для формування нового корпусу службовців, для вищих посад міністерського, префектурного або посольського рівня і для окремих нижчих посад [3].

У Німеччині, як і у Франції, існує таке поняття, як «публічна служба». Основними характеристиками німецької системи публічної служби слід вважати такі, як: 1) істотне значення так званих «політичних призначень» (що пов'язано в тому числі і з формою правління у ФРН, і з тією роллю, яку відіграють політичні партії в процесі формування виконавчої влади на всіх рівнях); 2) детальна правова регламентація функцій і повноважень усіх органів влади, їхніх підрозділів та окремих службовців; 3) чітко окреслена посадова субординація; 4) формалізація всіх управлінських процедур і службових взаємодій; 5) багатоступенева система підбору кадрів для публічної служби (активно залучаються університети); високий статус публічного службовця підкріплений системою соціальних гарантій, а також законодавчих обмежень і заборон; 6) основним критерієм у призначенні на вищу посаду, а також у визначенні грошового утримання і премій, виступає нинішня посада і службовий стаж; 7) високий рівень соціального захисту держслужбовців, реалізація так званих «довічних призначень» без обмеження терміну повноважень (за винятком низки посад), а також надання статусу «Почесного чиновника» для держслужбовців, які вийшли у відставку [7].

Специфіка німецької публічної служби полягає в тому, що поняття публічного службовця неоднозначне і фактично охоплює три різні за своїм характером групи персоналу: чиновників, службовців і працівників. Чиновники (високий і найвищий рівень посад) призначаються довічно, а зі службовцями та працівниками укладають трудову угоду, яку може бути розірвано [6]. Публічним службовцям присвоюються ранги в межах кожного рівня. Їх усього шістнадцять, вищим категоріям посад можуть бути присвоєні чотирнадцятий, п'ятнадцятий і шістнадцятий ранги.

У Німеччині діє чіткий поділ посад на політичні та адміністративні. Необхідною умовою вступу на публічну службу в Німеччині є знання німецької мови. Відзначимо, що процедури підбору персоналу на публічну службу, а також проходження служби, вельми детально регламентовані у федеральному законодавстві Німеччини. Закон визначає відмінності в процедурі призначення на посади (особливий, безпосередньо прописаний у спеціальному законодавстві порядок – для чиновників, контрактна основа – для службовців і працівників). У будь-якому випадку призначення на посаду можливо тільки після випробувального терміну (від 1-го до 5-ти років).

Все зазначене вище, а також та обставина, що початок кар'єри держслужбовця можливий тільки із самих нижчих посад, говорить про кар'єрний (закритий) характер німецької моделі публічної служби. Неодмінною умовою для посадового зростання є успішна здача кваліфікаційних іспитів, які мають свою специфіку для кожної категорії та групи посад. Закон також установлює «верхню вікову межу» перебування на публічній службі, яка становить 65 років (з перспективою продовження до 68-ми років) [6].

Варто відзначити, що в Німеччині, як і у Франції, в корпусі цивільних службовців склався особливий шар «політичних призначенців», уже згадуваний нами вище. Особливість даної групи полягає в тому, що вони через початкову політичну заангажованість (зв'язком із конкретним керівником – канцлером, міністром, депутатом Бундестагу тощо) знаходяться «за межами» службової ієрархії і звільняються з посади разом із відповідним політичним керівником [2].

Яскравим прикладом так званої відкритої моделі публічної служби виступає Великобританія, яка ще в 70-і рр. XX ст. здійснила масштабні реформи публічного управління. Принциповим нововведенням даної моделі, як уже зазначалося вище, було привнесення в традиційну бюрократичну систему управління клієнтоорієнтованості, цільової установки на результат, а не на процес, а також запозичення кращих управлінських практик (у тому числі в частині управління персоналом) з корпоративного сектора [3]. Одними з головних напрямів реформи стала оптимізація чисельності державних службовців та аутсорсинг окремих функцій публічного управління.

З цією метою були засновані виконавчі агентства (державні корпорації, QUANGO-Quasi Non-governmental Organizations), що співпрацюють з міністерствами (центрами формування політики) на контрактній основі. Таким чином, уряду

вдалося формально скоротити чисельність публічного апарату (з персоналом QUANGO відносини будувалися на контрактній основі, дані працівники не мали можливості користуватися соціальними гарантіями держслужбовців, а оплата їхньої праці залежала не стільки від тарифної сітки, скільки від індивідуальних результатів роботи). Разом із тим реформа завдала відчутного удару по престижу публічної служби: навіть співробітники QUANGO отримували менше, ніж менеджери в недержавному секторі [8]. Загалом, досвід свідчить, що вся система проходження публічної служби у Великій Британії орієнтована не на вузьку спеціалізацію, а на формування чиновника-менеджера широкого профілю (аналогічна концепція домінує і у Франції) [3].

Нині британська система публічної служби зберігає той же принциповий методологічний і ціннісний вектор, заданий у 80-і рр. XX ст. Заслуговує на увагу прийняття в цій країні 6 червня 2006 р. Кодексу цивільної служби (Civil Service Code), згідно з яким серед основних цінностей (core values) службовців визначені сумлінність, чесність, об'єктивність і неупередженість кодексу і менеджменту в цивільній службі (Civil Service Management Code, CSMC) і закріплені правила та інструкції міністерств і відомств за умовами служби державних функціонерів [8].

Взагалі, проведені реформи підтвердили адаптивність британської системи публічного управління, що проявилося в життєздатності нових інститутів та процедур проходження публічної служби. Водночас процеси реформування відобразили досить високий рівень збереження існуючих традицій.

Видається, що позитивним прикладом для вітчизняної системи публічної служби може послужити їхня практика компетентнісного підходу до оцінки цивільних службовців, а також управління кар'єрою службовців з огляду на результати їхньої професійної діяльності [3, с. 455].

Цікавим для України є досвід проходження публічної служби в США. Стабільність політичної системи США стала результатом чіткого розподілу повноважень між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади [1]. Незважаючи на перехід до загального принципу системи заслуг (merit system) під час призначення на посади держслужби, в США зберігається досить поширена система політичних призначень. Натепер не більше 5% призначень на особливо важливі посади відбувається на основі «політичного» методу.

У разі виникнення зауважень щодо роботи службовця керівник установи повинен повідомити йому про це, чітко позначивши критерії оцінки його праці [3]. Новацією в системі публічної служби відповідно до Закону «Про реформу публічної служби» стало введення етичного кодексу публічної служби. Загальнолюдські гуманістичні ідеали, закладені в «Кодексі етики», спонукають публічних службовців усіх рівнів діяти в рамках закону на благо свого суспільства і держави, дотримуючись високих моральних принципів [3].

Особливої уваги заслуговує також досвід проходження публічної служби в умовах адміністративної реформи в Японії. По-перше, ця країна є однією з найбільш розвинених країн світу і входить до групи провідних держав. По-друге, Японія має свої особливості й традиції, а японська публічна служба завжди виконувала важливі завдання в процесі стрімкого розвитку країни.

Адміністративна реформа в цілому та реформа публічної служби зокрема є однією з ключових проблем сучасної Японії, яка будує нову модель публічного управління. Істотні зміни в даній моделі відбулися на рубежі століть, у січні 2001 р.: крім оптимізації числа міністерств (з 12 до 10) і загальної чисельності держслужбовців, у штаті кожного міністерства були введені специфічні політичні призначенці-віце-міністри (статс-секретарі) з числа депутатів парламенту, які призначаються в порядку ротації [9]. Слід також зазначити, що сучасна японська модель публічної служби базується на двох головних індикативних показниках її результативності: зменшенні її вартості для суспільства та підвищенні ефективності [3].

Висновки. Отже, аналіз зарубіжного досвіду роботи з персоналом та кар'єрний розвиток у сфері публічної служби показав, що в Європі та інших країнах були розроблені різні моделі публічної служби, які об'єднуються загальною назвою «нове публічне управління». Проведений аналіз дозволив здійснити систематизацію основних тенденцій розвитку інституту проходження публічної служби, до яких віднесено:

– розроблення програм реформування та модернізації публічної служби та оптимізацію і створення в системі публічної служби нових організаційних структур;

– існування спеціальних інститутів управління і підготовки кадрів у сфері публічної служби;

– послідовне скорочення публічного апарату;

– ротацію кадрів;

– використання методів менеджменту, запозичених із приватного сектора;

– забезпечення процесу безперервної професійної освіти публічних службовців;

– наявність кодексів етики.

Таким чином, зарубіжний досвід роботи з персоналом у публічному управлінні є дуже цінним для України. Його адаптація до вимог нашої держави та національних традицій сприятиме реформуванню та модернізації публічної служби, вдосконаленню її проходження в умовах адміністративної реформи в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кіцак Т. Моделі підготовки державних службовців у країнах Європи та північної Америки: досвід для України. *Ефективність публічного управління.* 2012. № 30. С. 337–384.

2. Лаптев А.П. Британский опыт реализации программ профессионального развития государственных гражданских служащих. *Государственная служба.* 2008. № 4. С. 65–71.

3. Мельникова О.Ф. Удосконалення механізмів професійного зростання державних службовців. Харків : Магістр, 2004. С. 232.

4. Прокопенко Л.Л., Шабатіна І.А. Публічна служба в країнах ЄС. *Публічне адміністрування: теорія та практика.* 2009. № 1. URL: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/e-journals/Patp/2009_1/index.html

5. Бутова Т.В., Петрова Ю.И. О системе государственной службы в США. *Состояние и перспективы развития экономики в условиях неопределенности* : сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. Уфа : ООО «Аэтерна», 2015. С. 40–42.

6. Мировые модели государственного управления / под общ. ред. Ю.В. Ковбасюка и др. 2-е изд. Киев : НАДУ, 2015. Ч. 1. 612 с.

7. Омельченко Н.А. История государственного управления : учебник и практикум для академического бакалавриата; 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2018. 256 с.

8. Петрова Ю.И., Бутова Т.В. Особенности функционирования системы государственной службы во Франции. *Современные аспекты глобализации экономических наук* : сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. ; отв. ред. : А.А. Сукиасян. Уфа : ООО «Аэтерна», 2015. С. 81–83.

9. Пирова О.А. Основы государственной службы в Германии. XXXVII международные научные чтения. *Сборник статей международной научно-практической конференции*. Москва, 2018. С. 109–113.

10. Рыбакова Я.И. Государственное управление и государственная служба: взаимосвязь, проблемы и перспективы. *Экономика, Право, мораль в современном обществе* : сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. Москва, 2016. С. 49–57.

СИСТЕМНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА МОДЕЛЬ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ РЕФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

PUBLIC ADMINISTRATION OF HEALTH CARE REFORM SYSTEMIC AND FUNCTIONAL MODEL

УДК 342.951
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.10

Ісраел Олувасейідайо Ідріс
аспірант кафедри державного управління, публічного адміністрування та регіональної економіки
Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця

Попова Т.О.
аспірант кафедри державного управління, публічного адміністрування та регіональної економіки
Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця

Сучасна Україна сьогодні активно рухається вперед, що здійснюється шляхом розроблення та впровадження реформ різних галузей. Однією з найосновніших реформ, що визначає демографічний, соціальний та економічний потенціал суспільства, є реформа охорони здоров'я. Державне управління охороною здоров'я має свої особливості. Згідно із законодавством України охорона здоров'я є одним із пріоритетних напрямів державної діяльності. У статті проведено загальний аналіз державної політики охорони здоров'я, який дозволив її обґрунтувати з позицій системного та функціонального підходів. Таким чином, розглядаються окремі питання статусу, компетенції та взаємодії органів, що здійснюють державну політику та управлінську діяльність у сфері охорони здоров'я в Україні. У статті розкриваються основні повноваження гілок влади – законодавчої, виконавчої та судової, а також органів місцевого самоврядування, внаслідок чого визначаються форми та межі їхньої взаємодії. Дослідження зосереджено на системних зв'язках, а також названі основні дійові особи цих комунікацій. Визначено основні проблеми галузі – низький рівень фінансової та матеріальної підтримки, технічно застаріла інфраструктура, недосконале управління, відсутність належної мотивації кадрової системи, високий рівень корупції у всіх сферах та системах охорони здоров'я тощо. Окреслено особливості, зміст та напрями управління реформою охорони здоров'я України, які потребують негайного розвитку організаційних, управлінських, політичних та правових засад. Запропоновано схематичне відображення моделі системного та функціонального підходу до державного управління процесом реформування галузі. Зроблено висновок, що система управлінських та організаційних механізмів у галузі охорони здоров'я повинна діяти в координації між суб'єктами, цілісно та збалансовано на всіх рівнях управління для досягнення якісного результату охорони здоров'я. Пріоритетами функціонування системи мають бути вимоги та потреби суспільства в якісній та доступній медицині шляхом реалізації поетапних цілей та завдань реформи охорони здоров'я.

Ключові слова: *державна політика, адміністрування, реформування, система охорони здоров'я, системно-функціональний аналіз.*

Modern Ukraine is nowadays in active movement, which is carried out by the development and implementation of various industries' reforms. One of the most basic, which determines demographic, social and economic potential of society, is a health care reform. The State Administration of Health Care Activity has its own peculiarities. According to the legislation of Ukraine, health care is one of the priority directions of state activity. The article carries out a general analysis of the state health policy, which allowed its justification from a position of systemic and functional approaches. Thus, separate issues of status, competence and interaction of bodies that carry out state policy and management activities in the field of healthcare in Ukraine are considered. The main powers of government branches – legislative, executive and judicial, as well as local self-government bodies, resulting in defined forms and limits of their interaction, are disclosed in the article. The publication focuses on system connections, as well as main actors of these communications are named. The main problems of the industry are defined – low level of financial and material support, technically obsolete infrastructure, imperfect management, lack of proper motivation of personnel system, high level of corruption in all spheres and links of the health care system, etc. The peculiarities, content and directions of Ukrainian health care reform administration are outlined, which require immediate development of organizational, management, political and legal principles. A schematic reflection of the model of systematic and functional approach to public administration of industry reform process is proposed. It is concluded that the system of management and organizational mechanisms in the field of health care should act in a coordination among the entities, holistically and balanced at all levels of government to achieve a quality result of health care. The priorities of the system functioning should be society's demands and needs for quality and affordable medicine through implementation of phased goals and tasks of the health care reform.

Key words: *state policy, administration, reform, health care system, system-functional analysis.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасні реалії сфери охорони здоров'я, яка й без того має численні проблеми, такі як низький рівень фінансового та матеріального забезпечення, технічно відстала інфраструктура, недосконалий менеджмент, відсутність належної системи мотивації кадрів, високий рівень корупції у всіх сферах та ланках, характеризуються ще й появою загальносвітового незвіданого чинника, а саме пандемії коронавірусної інфекції. Старі й нові проблеми галузі, яка переживає реформування, загострюють потребу швидких та рішучих дій, спрямованих уже не лише на реалізацію визначеної стратегії розвитку медичної системи, але й на боротьбу за виживання населення загалом. Практика показала, що в цій боротьбі держава не спроможна самотужки впоратися з визначеною проблемою пандемії, отже, їй мають допомогти бізнес, громадські організації та свідомий підхід громадян. Оскільки реформування, як загальновідомо, – це про-

цес оптимізації, що передбачає вибір найкращого варіанта з числа можливих альтернатив, або процес приведення системи в найкращій (оптимальний) стан, то актуальним є розгляд процесу реформування системи охорони здоров'я через системно-функціональний розподіл функцій і завдань між їх виконавцями та відповідальними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ми проаналізували роботи науковців, у яких започатковано вирішення проблеми організаційних заходів держави щодо забезпечення доступної та якісної медичної допомоги населенню. Так, принципи управління якістю медичних послуг досліджувалися такими вченими, як А.Б. Зіменковський, А.Н. Морозов, А.М. Нагорна, А.В. Степаненко, Ю.В. Фломін; дослідженню правових та управлінських аспектів медичної діяльності присвятили праці В.Б. Авер'янов, З.С. Гладун, О.М. Голяченко, В.Б. Дейч, О.Л. Корольчук, А.Ф. Мельник, Я.Ф. Радиш, І.Я. Сенюта, В.Ю. Стеценко, С.Г. Стеценко, Я.Ю. Шегедин; питанням підвищення управлінської ролі органів місцевого самоврядування присвячує роботу А.В. Шипко; особливостям взаємодії управлінських органів у сфері охорони здоров'я, їх системності присвячують дослідження Г.В. Муляр, Я.Ф. Радиш та інші науковці.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Численні доробки вітчизняних науковців, що присвячені реформуванню сфери охорони здоров'я, особливо в сучасних умовах появи непередбачуваного чинника пандемії коронавірусної інфекції, ще більше потребують подальшого теоретичного та практичного аспекту розвитку публічного адміністрування в контексті не лише нормативно-правового та організаційного забезпечення, але й наукового.

Мета статті. На основі викладеного можна сформулювати завдання дослідження, яке полягає в розгляді загальних засад системно-функціонального розподілу публічного адміністрування реформи системи охорони здоров'я України щодо визначення її рівнів, суб'єктів та зв'язків, мети та завдань медичної реформи.

Виклад основного матеріалу. Конституція Української держави у ст. 3 визначає, що найвищою соціальною цінністю є людина, її життя та здоров'я, а також безпека. Підходи до формування державної політики у сфері охорони здоров'я задекларовано в Конституції України (ст. ст. 43, 45, 46, 48–50) [1].

Відповідно до підходу колективу авторів [2], громадське здоров'я – це комплексна політична, економічна, соціальна й медична категорія, що інтегрує індивідуальне здоров'я громадян, зумовлене дією сукупності політичних, економічних, соціальних і біологічних чинників, визначає демографічний, соціальний, економічний потенціал суспільства, є фактором національної безпеки та об'єктом соціальної політики держави. Як зазначають О.О. Дорошенко та М.В. Шевченко [3, с. 148], кожна людина має природне невід'ємне та непорушне право на охорону здоров'я. Державні, громадські та інші організації, посадові особи зобов'язані забезпечувати пріоритетність охорони здоров'я у своїй діяльності. Задля забезпечення соціальних пріоритетів на доступному та якісному рівні необхідне впорядкування системи охорони здоров'я через ефективну політику публічного адміністрування.

Відповідно до підходу Я.Ю. Шегедин, сферу охорони здоров'я та відповідну державну політику доцільно розглядати системно і процесуально:

– системно як відкриту, динамічну, складну суспільну систему, яку утворюють комплекси (підсистеми) «різноманітних державних і недержавних органів і організацій, діяльність яких здійснюється на основі міжгалузевих відносин і спрямована на збереження, зміцнення і відновлення здоров'я населення»;

– процесуально в напрямах державно-управлінської діяльності, а саме державного будівництва, яке охоплює визначення й правове закріплення форми державного правління,

1) політичного режиму;

2) державно-територіального устрою;

3) основних цілей і функцій держави, їх пріоритетності;

4) розподілу повноважень між гілками та вищими органами державної влади;

5) стратегії розвитку держави;

6) структури органів державної влади відповідно до функцій держави та її стратегічних цілей;

7) формування державної політики з різних галузевих напрямів діяльності держави;

8) реалізації державної політики, яка передбачає виконання функцій державного управління (оперативне й тактичне управління) для досягнення визначених цілей держави в певний період її історичного розвитку.

Згідно з визначенням ВООЗ, система охорони здоров'я – це сукупність усіх організацій, інститутів і ресурсів, головною метою яких є поліпшення здоров'я нації. Для функціонування системи охорони здоров'я необхідні кадрові ресурси, фінансові кошти, інформація, устаткування й матеріали, транспорт, комунікації, а також загальне керування й керівництво [5].

Відповідно до тлумачення Я.Ф. Радиш [6, с. 15], «державна система охорони здоров'я України є складною організаційною соціальною функціональною багаторівневою ієрархічною керованою системою, діяльність якої спрямована на раціональне використання наукового і соціально-економічного потенціалу країни; комплексне динамічне спостереження за станом здоров'я людини і всього суспільства з метою збереження та розвитку фізіологічних і психологічних функцій; оптимальної працездатності та соціальної активності людини за максимальної біологічно можливої індивідуальної тривалості життя».

Публічне управління в галузі охорони здоров'я визначається державною політикою у сфері охорони громадського здоров'я, яка зорієнтована на забезпечення рівноправності кожної людини та окремих громад у доступі до медичного обслуговування [2].

Аналізуючи зміст управління сферою охорони здоров'я, Н.М. Ткачова визначила такі підходи [7, с. 85]:

– державне управління охороною здоров'я є одночасно механізмом та формою реалізації управління суспільством;

– управлінський вплив обов'язково містить організаційний компонент у медичному закладі, який проявляється у спрямуванні та практичному здійсненні взаємодії людей і має два зрізи, а саме статичний (структурний) та динамічний (функціональний);

– існує поділ медичної сфери як загального інституту управління на певну суб'єктну структуру, що складається з органів державного управління та бізнесу;

– об'єктами державного управління сфери охорони здоров'я є певні суспільні відносини, з одного боку, та відносини у самій організаційній системі, тобто відносини між різними органами держави, всередині та між самими лікувальними установами, з іншого боку.

Також можемо визначити її ключові складові елементи та характеристики.

1) До основних елементів відносимо керуючу (держава в особі її органів та установ основних гілок влади (законодавча – ВРУ, а також профільний парламентський Комітет з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування, до складу якого входять підкомітети з питань медичного страхування, охорони здоров'я, фармації та фармацевтичної діяльності, сучасних медичних технологій та розвитку трансплантології, забезпечення епідемічної безпеки, боротьби із ВІЛ/СНІД та іншими соціально небезпечними захворюваннями, медичної техніки та медичного страхування, оздоровлення та охорони материнства й дитинства, військової медицини, технічного регулювання та стандартизації у сфері охорони здоров'я, профілактики онкологічних захворювань та боротьби з ними; виконавча – КМУ, МОЗ, Національна служба здоров'я України (НСЗУ) та судова гілка, органи місцевого самоврядування) на різних рівнях системи (міністерський, державний, громадський)) та керовану (медична сфера з усіма її інфраструктурою, кадрами, технологіями та іншими складовими частинами, суспільство, а також, відповідно до вертикалі адміністрування, інші структурні одиниці) підсистеми.

2) Наявність прямого зв'язку зверху донизу, що в принципі відображає державну політику у сфері охорони здоров'я (завдання та цілі реформи, а також принципи, функції, механізми та методи адміністрування); зворотного зв'язку (від об'єкта управління (суспільства й самої медичної сфери) до суб'єкта управління (держави)), що відображає потреби та запити суспільства або реакцію (задоволеності, зрозумілості) на прийняті управлінські рішення та вжиті заходи; інформаційно-комунікативного зв'язку (взаємодія органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства під час вжиття заходів правового, організаційного, інституційного, кадрового, фінансового, інформаційного сприяння розвитку системи).

3) Система є складною та відкритою, має функціонувати, враховуючи дію міжнародних (політика ВООЗ), політичних, економічних, соціальних, біологічних чинників; публічною, тобто відкритою і доступною для суспільства, а також через наявність громадського суб'єкта в системі адміністрування.

Як зазначає О.Л. Корольчук, добре налагоджений інформаційно-комунікаційний зв'язок є можливим через технічні та технологічні засоби задля не лише покращення функціонування державної системи охорони здоров'я, але й підвищення рівня освіченості громадян щодо можливостей медичної галузі сьогодні, збільшення мотивації людей до піклування про власне здоров'я та ведення здорового способу життя, забезпечення відкритого діалогу влади й громади [9].

Актуальним є твердження Г.В. Муляр [10, с. 100] щодо того, що система управлінських та організаційних механізмів у сфері охорони здоров'я має діяти узгоджено між суб'єктами, цілісно та збалансовано на всіх рівнях управління для досягнення якісного результату медичного обслуговування населення. Пріоритетним напрямом реалізації цього має бути конкретизація нормативно-правових

актів, що, з одного боку, чітко окреслюють повноваження суб'єкта у сфері охорони здоров'я, а з іншого – регламентують взаємодію з іншими органами державної влади, забезпечують їх узгодженість і дуальність, усувають прогалини в законодавстві.

Висновки. Побудова дієвої, прозорої та ефективної системи менеджменту галузі охорони здоров'я є можливою через систему заходів з удосконалення публічного адміністрування цією сферою шляхом визначення рівнів, принципів, методів та функцій управління, суб'єктів та комунікацій між ними. Пріоритетами функціонування системи мають бути запити та потреби суспільства на якісну та доступну медицину через упровадження поетапних цілей та завдань реформи охорони здоров'я.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Київ : Просвіта, 1996. 80 с.

2. Державне управління охороною здоров'я в Україні: ґенеза і перспективи розвитку : колективна монографія / за заг. ред. М.М. Білинської, Я.Ф. Радиша. Київ, 2013. С. 14.

3. Дорошенко О.О., Шевченко М.В. Аналіз міжнародного досвіду фінансування вторинної медичної допомоги. *Економіка і право охорони здоров'я.* 2017. № 1 (5). С. 148–155. URL://nbuv.gov.ua/UJRN/eprozd_2017_1_5

4. Шегедин Я.Ю. Державна політика в галузі медсестринства: структурно-функціональний аспект. *Науковий вісник «Демократичне врядування».* 2017. Вип. 18/19. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk18_19/fail/ Shegedyn.pdf

5. Державна політика у сфері охорони здоров'я : колективна монографія : у 2 ч. / упоряд. Я.Ф. Радиш ; за заг. ред. М.М. Білинської, Я.Ф. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.

6. Радиш Я.Ф. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис та тенденції розвитку : автореф. дис. … докт. наук із держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2003. 32 с.

7. Ткачова Н.М. Напрями реформування державної політики в сфері охорони здоров'я. *Інвестиції: практика та досвід.* 2018. № 8. С. 83–86.

8. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років. URL: http://healthsag.org.ua/strategiya (дата звернення: 26.08.2020).

9. Корольчук О.Л. Коммуникация – стратегическое направление государственного регулирования охраны репродуктивного здоровья. *Держава та регіони.* 2012. № 3 (39). С. 52–55.

10. Муляр Г.В. Особливості взаємодії управлінських органів у сфері охорони здоров'я. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2020. № 2. С. 97–100.

ФІЛОСОФСЬКІ ЗАСАДИ ВИРІШЕННЯ КЛЮЧОВИХ ПРОБЛЕМ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ СУСПІЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

PHILOSOPHICAL PRINCIPLES OF SOLVING KEY PROBLEMS OF HOUSING POLICY IN MODERN CONDITIONS OF SOCIAL TRANSFORMATIONS

УДК 340.12:342.737
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.11

Комнатний С.О.
к. пед. наук,
докторант кафедри філософії права та юридичної логіки
Національна академія внутрішніх справ

Врегулювання питань, пов'язаних із забезпеченням житлом, є вагомим аспектом сучасного розвитку соціально-економічної сфери. Виникнення проблемних питань та протиріч у розбудові, розширенні та раціональному розподілі житлового фонду є наслідком кризових явищ економічної системи, військової інтервенції та вимушених переселень у межах України. Ці та інші питання житлової політики змушують постійно аналізувати існуючі труднощі та вживати актуальних заходів щодо впровадження дієвих механізмів забезпечення житлом, кредитування та співфінансування його купівлі пільговими категоріями громадян.

У статті розглянуто окремі аспекти проблемних питань житлової політики, звернуто увагу на сучасні шляхи та напрями реалізації програм із забезпечення доступним житлом населення, виокремлено заходи щодо вирішення окреслених проблем. Звернуто увагу на розуміння житлової політики в сучасних умовах, визначено фактори реформування житлової сфери, відзначено роль держави у вирішенні питань житлового будівництва.

На окрему увагу заслуговують питання забезпечення реалізації положень Конституції та Законів України, програмних документів, які повинні доповнюватися чітким механізмом досягнення окреслених позицій. Оновлення Житлового кодексу, існуючих порядків та постанов щодо обліку осіб, які потребують поліпшення житлових умов, повинно стати основою для законодавчих змін та новацій. Проблеми, які виникли у зв'язку з продовженням військових дій на Сході України та вимушеними переміщенням громадян, змушують повертатися до питання вдосконалення існуючих моделей, практик розподілу житлового фонду та забезпечення житлом громадян, які опинилися у складних життєвих ситуаціях.

Сьогодні важливо сконцентрувати зусилля на вирішенні поточних проблем житлової сфери, зокрема шляхом раціонального розподілу коштів державного та місцевих бюджетів, залучення інвестиційного ресурсу та широкого застосовування інструментів співфінансування, що значною мірою дозволило б наблизити досягнення цілей та завдань житлової політики.

Ключові слова: *житлова політика, механізм реалізації, житловий фонд, законодавство.*

The settlement of housing issues is an important aspect of the current development of the socio-economic sphere. The emergence of problematic issues and contradictions in the development, expansion and rational distribution of housing is a consequence of the crisis of the economic system, military intervention and forced relocations within Ukraine. These and other issues of housing policy force to constantly analyze the existing difficulties and take urgent measures to implement effective mechanisms for providing housing, lending and co-financing its purchase by privileged categories of citizens.

The article considers some aspects of problematic issues of housing policy, draws attention to modern programs and areas of implementation of programs to provide affordable housing, and identifies ways to solve these problems. Attention is paid to the understanding of housing policy in modern conditions, the factors of housing reform are identified, the role of the state in addressing housing issues is noted.

Special attention should be paid to ensuring the implementation of the provisions of the Constitution and Laws of Ukraine, program documents, which should be accompanied by a clear mechanism for achieving the outlined positions. The update of the Housing Code, the existing procedures and regulations on the registration of persons in need of better housing conditions should be the basis for legislative changes and innovations. The problems that have arisen in connection with the continuation of hostilities in eastern Ukraine and the forced relocation of citizens force us to return to the issue of improving existing models and practices of housing distribution and housing for citizens in difficult life situations.

Today it is important to concentrate efforts on the rational distribution of state and local budgets, attract investment resources and widely use co-financing instruments, which would greatly bring closer the achievement of goals and objectives of housing policy.

Key words: *housing policy, implementation mechanism, housing stock, legislation.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Розв'язання проблем житлової політики знаходиться на порядку денному сучасних політичних спрямувань вітчизняного політикуму. Подолання принципових труднощів у досягненні високого рівня забезпечення житлом вимагає послідовних та чітких кроків з осмислення найбільш значимих напрямів формування захищеності інтересів у соціально-економічній сфері, де питання житлової політики посідає ключове місце.

Філософське осмислення визначальних тенденцій житлової політики має широке прикладне значення з огляду на необхідність забезпечення одного з основоположних конституційних прав – права на житло. Це дозволить сформувати міцні основи правової регламентації вказаної проблематики, зосередитися на проблемних аспектах, які стосуються вирішення житлових проблем, а також сконцентрувати зусилля для забезпечення прав, свобод та інтересів людини і громадянина.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Огляд та пошук шляхів вирішення проблем житлової політики став об'єктом

вивчення багатьох учених. Значну увагу цьому напряму присвятили А.І. Шушківський, О. Гнатів, М.В. Кравченко, В.О. Омельчук, О.А. Більовський та багато інших. Дослідники зосередили свою увагу на висвітленні ключових проблем житлової політики та шляхів їх вирішення, розкрили стратегічне бачення щодо подальшого розвитку сфери житлового будівництва.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Натепер залишається не досить розглянутим і визначеним питання реалізації закріплених у нормативних документах шляхів фінансування житлового будівництва, застосування інститутів співфінансування та кредитування, розширення житлового фонду тощо. З огляду на викликану об'єктивними чинниками (вимушені внутрішні переміщення, кризові явища, продовження військових дій) необхідність подальшого обґрунтування механізму забезпечення житлом це питання не втрачає актуальності й вимагає подальших досліджень з урахуванням прийнятих програмних документів та тенденцій, які пов'язані з фінансуванням та розвитком указаної сфери.

Метою статті є філософський огляд основних проблем, пов'язаних із забезпеченням житлом, та визначення шляхів їх вирішення. Визначена мета пов'язана з виконанням завдань щодо: розкриття поняття житлової політики та проблемних аспектів її реалізації; окреслення сучасних завдань державної політики у сфері житлового забезпечення, напрямів вирішення існуючих труднощів у процесі втілення житлової політики.

Виклад основного матеріалу. Потреба забезпечення житлом, безумовно, є актуальним питанням сучасного соціально-економічного розвитку України. Неможливість вирішення вказаної проблеми призводить до зростання соціальної напруги та відображається на психологічній безпеці населення. Розгляд питань, пов'язаних з повноцінним втіленням ключових засад житлової політики, має безпосереднє значення в процесі наближення стандартів соціального забезпечення України до кращих європейських та міжнародних зразків.

В енциклопедії сучасної України визначено, що житлову політику необхідно розуміти як невід'ємну складову частину економічної політики держави, спрямовану на забезпечення права людини на гідне життєве середовище з високою якістю та комфортністю проживання [1].

Зі змісту запропонованої дефініції випливає, що:

1) житлова політика знаходиться у площині соціально-економічного складника розвитку України, де питання забезпечення соціальних та економічних прав, свобод та інтересів посідає провідне місце;

2) житлова політика покликана гарантувати людині достатні життєві умови, що передбачає якісне та комфортне проживання в межах гідного життєвого середовища;

3) реалізація житлової політики є невід'ємним компонентом соціально-економічних перетворень.

Житлова політика має на меті втілити позиції, викладені в Конституції України та Законах України щодо формування житлового фонду, досягнення високих стандартів забезпечення житлом, втілення кращих практик щодо формування та реалізації житлової політики.

Ст. 47 Конституції України визначено, що кожен має право на житло. Державою створюються умови, відповідно до яких кожен матиме змогу побудувати житло або взяти його в оренду. Примусове позбавлення житла відбувається лише на підставі закону за рішенням суду [2]. Інакше кажучи, створення умов, за яких особа змогла би спорудити, придбати у власність чи орендувати житло, є необхідним кроком на шляху реалізації житлової політики держави. Держава забезпечує правове забезпечення права на житло, що унеможливлює позбавлення останнього без законних підстав.

Попри всю важливість досягнення прогресивного розвитку та результатів житлової політики, практичний аспект задоволення житлових потреб громадян України, реалізація їхнього конституційного права на житло відбувається з неабиякими труднощами. Якість житла, доступність та загальний рівень житлової забезпеченості, що характеризують житлову сферу України, сьогодні значно поступаються країнам Європи [3, с. 55].

Натепер основні питання житлової політики та забезпечення прав громадян розкриваються у площині:

1) проведення реформи житлової сфери в умовах різних форм власності;

2) розвитку конкурентного середовища на ринку;

3) досягнення макроекономічної стабільності та стійкого економічного розвитку;

4) підвищення рівня добробуту громадян;

5) інформування та координації учасників ринку з метою популяризації реформи житлової сфери [4, с. 9–10].

Вибрані науковцями завдання щодо реалізації права громадян на житло є виправданими з точки зору досягнення балансу якості та вартості житлово-комунальних послуг, гаран-

тування високих стандартів розвитку вказаної сфери. Потрібно наголосити на винятковій ролі держави в обслуговуванні соціальних потреб держави, повноцінній реалізації прав та принципів, які націлені на забезпечення житлом громадян.

Саме держава визначає пріоритети, форми і засоби своєї участі в реалізації громадянами конституційного права на житло, виходячи із загальносуспільних інтересів, соціальної справедливості та економічних можливостей [5, с. 79].

Одним із факторів стримування розвитку вітчизняної системи забезпечення житлом та розв'язання проблем житлової політики залишається застарілість житлового законодавства.

Відзначимо, що діючий Житловий кодекс України не можна вважати нормативно-правовим актом, який розкриває зміст та напрями сучасного бачення змістового складника розуміння процесів у сфері житлового права сучасної України [6]. Також ми продовжуємо керуватися Постановою про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в УРСР від 1984 року, що також не дозволяє сформувати конструктивне бачення сучасних тенденцій розвитку сфери житлового будівництва та проблем, що в ній виникають [7].

Чинна Концепція державної житлової політики від 30 червня 1995 року досі не була оновлена, що значною мірою впливає на визначення й актуальність напрямів утілення ключових позицій житлового законодавства, їх відповідність реаліям сьогодення. Разом із тим Концепція містить перелік проблемних питань, які не втрачають своєї вагомості й повинні бути предметом детального аналізу та осмислення.

Так, окремими факторами реформування нинішньої моделі житлової політики є:

1) невідповідність житлових відносин існуючим змінам економічної моделі розвитку;

2) необхідність слідування принципам ринкової економіки;

3) недостатнє фінансування житлового будівництва та падіння платіжної спроможності населення;

4) зростання інфляції та недостатність державної підтримки в питаннях житлового будівництва;

5) соціальна несправедливість до окремих категорій громадян;

6) диспропорція забезпечення жителів міст, сільських населених пунктів тощо [8].

Зауважимо, що перелік вказаних викликів та факторів не є вичерпним, оскільки ситуація із забезпеченням житлом продовжує бути складною, зважаючи на складність соціально-економічної обстановки, відсутність дієвих стратегій щодо подолання кризових явищ.

Сучасне бачення урядовцями масштабів проблеми, пов'язаних із забезпеченням житлом, визначено в Концепції державної політики по досягненню цілі 10.4. «Українці мають комфортне та доступне житло» Програми діяльності Кабінету Міністрів України, відповідно до якої:

1) спостерігається погіршення житлового фонду і можливостей щодо ефективного управління ним;

2) прослідковується дисбаланс щодо використання житла в комерційних цілях за високої потреби в забезпеченні соціальним житлом [9].

В умовах сьогодення забезпеченість житлом, розширення житлового фонду стає більш об'ємним чинником, який впливає на соціально-економічну сферу, рівень добробуту населення, загальні настрої в суспільстві.

Нестача житла не лише є фактором негативного впливу на матеріальне становище та якість життя окремих категорій громадян, але й поступово стає потужним системним чинником, який негативно впливає на економічний, демографічний, соціально-політичний розвиток країни [10, с. 20].

У подібних умовах основоположним фактором, який може якісно вплинути на створення дієвої моделі врегулювання житлових проблем, є активна державна політики.

Активність держави може проявлятися у двох напрямах: 1) держава може виступати як суб'єкт будівництва, збільшуючи обсяг збудованого житла, і розподіляти його серед тих категорій громадян, які найбільше його потребують; 2) держава може реалізовувати певні програми, спрямовані на стимулювання залучення коштів населення у сферу будівництва житла та його перерозподілу з подальшим його придбанням [11, с. 24].

Безумовно, державна політика в зазначеній сфері повинна базуватися на слідуванні основам раціонального розподілу побудованих об'єктів нерухомості та наданні їх найбільш незахищеним верствам населення. Значну роль відіграють програми житлового будівництва, які реалізуються на місцях та дозволяють компенсувати вартість житла.

В умовах сьогодення житлове питання є гострим, зокрема через необхідність забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб – громадян, що змушені були змінити місце проживання після окупації східних областей. Також

забезпечення житлом потребують учасники Революції Гідності, члени їхніх сімей, учасники бойових дій, особи з інвалідністю, багатодітні сім'ї та інші категорії, які потребують вирішення житлового питання та поліпшення житлових умов.

З метою забезпечення житлових прав внутрішньо переміщених осіб у квітні 2021 року постановою Кабінету Міністрів України затверджено порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою «Надання пільгових іпотечних кредитів внутрішньо переміщеним особам» [12]. Вказаний порядок покликаний забезпечити реалізацію ідеї щодо надання житлових приміщень для внутрішньо переміщених осіб. Важливо, щоби було забезпечено прозоре та цільове використання коштів, що дозволило би значною мірою допомогти у вирішенні житлових проблем. Слід зауважити, що розроблення та впровадження програм розподілу бюджетних коштів, які мають цільове використання щодо придбання чи допомоги у придбанні житла внутрішньо переміщеним особам, свідчить про бажання використати необхідні важелі державного регулювання для втілення позитивних інструментів використання бюджетних коштів з метою забезпечення житлом.

Аналізуючи основні засади вирішення ключових проблем житлової політики, необхідно вказати на пріоритетність:

1) повноцінної реалізації програм соціального-економічного розвитку, які б надали можливості щодо отримання житла за оптимальними цінами з урахуванням фінансових спроможностей громадян;

2) створення умов, за яких держава надаватиме житло шляхом пільгового кредитування на взаємовигідних основах;

3) знаходження дієвих напрямів поліпшення житлових умов для осіб, які мають належні підстави для цього;

4) пошуку та використання альтернативних шляхів вирішення житлових питань (виділення коштів, надання тимчасового житла тощо).

Висновки. Питання, пов'язані із врегулюванням основних викликів житлової політики, обговорюються науковцями, політиками, управлінцями, що знаходить свій прояв у програмних документах, рішеннях, нормативно-правових та організаційно-розпорядчих документах. Невирішеність питань житлової політики є наслідком неефективної політики держави щодо цільового використання коштів, застосування застарілого законодавства у сфері житлового будівництва, відсутності послідовних кроків, які б дозволили реалізовувати програмні документи на системній основі.

Сьогодні важливо зосередити свою увагу на актуалізації нормативно-правових документів, утіленні програм із забезпечення житлом найбільш уразливих верств населення, залученні представників великого бізнесу до участі у формуванні житлового фонду. Пріоритети, закріплені в програмах соціально-економічного розвитку, повинні знаходити належну підтримку на найвищих щаблях державної влади, містити покроковий алгоритм щодо вирішення ключових проблем житлової політики в сучасних умовах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Шушківський А.І. Житлова політика. Енциклопедія Сучасної України: електронна версія ; гол. редкол. : І.М. Дзюба та ін. ; НАН України, НТШ. Київ : Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2006. URL: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=19235 (дата звернення: 08.07.2021).

2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр (дата звернення 08.07.2021).

3. Гнатів О. Житлова політика в Україні: проблеми та шляхи їх подолання. *Актуальні проблеми правознавства.* 2016. Вип. 3. С. 55–57. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr_2016_3_13 (дата звернення: 08.07.2021).

4. Кравченко М.В. Реалізація права громадян на житло в сучасних умовах: державно-управлінський аспект. *Публічне адміністрування: теорія та практика.* 2017. Вип. 2. URL: http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-02(18)/9.pdf (дата звернення: 08.07.2021).

5. Лопушняк Г. Житлова політика як складова державної соціальної політики України: практика і проблеми реалізації. *Економіка України.* 2012. № 1. С. 79–90. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk_2012_1_9 (дата звернення: 08.07.2021).

6. Житловий Кодекс Української РСР : Закон від 30.06.1983 р. № 5464-X. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10 (дата звернення: 08.07.2021).

7. Постанова Ради Міністрів УРСР і Української республіканської ради професійних спілок від 11 грудня 1984 р. № 470 «Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/470-84-п (дата звернення: 08.07.2021).

8. Концепція державної політики по досягненню цілі 10.4. «Українці мають комфортне та доступне житло» Програми діяльності Кабінету Міністрів України. *Офіційний веб-сайт Міністерства розвитку громад та територій України.* URL: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/10.4.docx(дата звернення: 08.07.2021).

9. Концепція державної житлової політики : постанова Верховної Ради України від 30 червня 1995 року № 254/95-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/

laws/show/254%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 08.07.2021).

10. Більовський О.А. Державна житлова політика України: проблема соціально-економічної ефективності : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2012. 136 с.

11. Омельчук В.О. Пропозиції щодо розробки нової стратегії житлової політики в Україні. *Економіка та держава.* 2017. № 12. С. 23–26. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2017_12_6 (дата звернення: 08.07.2021).

12. Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою «Надання пільгових іпотечних кредитів внутрішньо переміщеним особам» : постанова Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2021 р. № 451. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2017_12_6 (дата звернення: 08.07.2021).

ВІДКЛАДЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ДІЙ ТА ВЧИНКІВ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ФІЛОСОФСЬКО-ПСИХОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

POSTPONEMENT OF ACTIONS AND DEEDS IN PUBLIC ADMINISTRATION: PHILOSOPHICAL-PSYCHOLOGICAL ASPECT

УДК 159.944.3
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.12

Котляр Л.І.
к. психол. наук, доцент,
докторант кафедри публічної політики
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена проблемі відкладення здійснення дій та вчинків у державному управлінні. Процес здійснення державного управління та кар'єрного зростання державних службовців визначається усвідомленою поведінкою, яку можна розглядати як «сукупність послідовних учинків, або систему дій людини, як практичну, реальну або реалізовану дію, яка передусім є різновидом поведінки, осмисленим комплексом учинків» [11, с. 85]. Усвідомлена поведінка державних службовців – усвідомлений волевияв, який реалізується у здатності до саморегуляції як особливого способу існування особистості.

У результаті аналізу наукових джерел з'ясовано суть поняття прокрастинації, яка розглядається як розлад вольових процесів, самопокладання, цілеспрямованості, самоорганізованості, відкладання або уникання ухвалення й реалізації управлінських рішень, дій і вчинків.

Мета даної роботи полягає в теоретичному аналізі та визначенні поняття вчинку як окремої дії державного службовця в період кар'єрного зростання; філософсько-психологічному аналізі відкладення здійснення дій та вчинків у державному управлінні.

Відповідно до мети були виділені такі завдання:

– дати визначення понять учинку, усвідомленої поведінки, прокрастинації;

– розглянути основні філософські та психологічні теорії вчинку;

– виявити характерні структурні елементи вчинку державних службовців у процесі кар'єрного зростання та в державному управлінні;

– визначити характеристики державних службовців, які відкладають здійснення дій та вчинків у державному управлінні.

Методи дослідження, що використовуються в роботі: аналіз наукової літератури, нормативно-правових актів. Наукове вивчення роботи може бути корисним для усвідомлення неблагополучного впливу відкладення здійснення дій та вчинків, яке призводить до неефективного державного управління, а також до затримки індивідуально-особистісного та кар'єрного зростання державних службовців.

Механізм державного управління – це «складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління. Цей механізм є «інструментом» реалізації виконавчої влади держави та являє собою сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, через які суб'єкт державного управління виявляє погреби, інтереси і цілі суспільства в керівних впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично втілює їх у життя, зважаючи на державну владу» [1]. Часто саме вчасне здійснення дій та вчинків має вирішальне та навіть історичне значення як у державному управлінні, так і у процесі кар'єрного зростання державних службовців.

Аналіз і узагальнення науково-теоретичних підходів дозволили визначити, що державні службовці, які відкладають здійснення дій та вчинків в управлінській діяльності, характеризуються: нерозвиненістю, несформованістю вольових процесів, які не дозволяють особистості вчасно виконувати дії та вчинки та здійснювати вольову діяльність; формальним мисленням, яке блокує вчасне виконання дій та вчинків; нездатністю до вчинків, які спрямовані на руйнування застарілого і створення нового, більш прогресивного і перспективного.

Ключові слова: *дія, учинок, усвідомлена поведінка, державний службовець, прокрастинація.*

The article is devoted to the problem of postponing the implementation of actions and deeds in public administration. The process of public administration and career growth of civil servants is determined by conscious behavior, which can be considered as "a set of consecutive actions or a system of human actions, as a practical, real or realized action, which is primarily a kind of behavior, meaningful set of actions" [11, p. 85]. Conscious behavior of civil servants is a conscious expression of will, which is realized in the ability to self-regulation as a special way of life of the individual.

The analysis of scientific sources clarifies the essence of the concept of procrastination, which is considered as a disorder of volitional processes, self-determination, purposefulness, self-organization and is the postponement or avoidance of making and implementing management decisions, actions and deeds.

The purpose of this work is to theoretically analyze and define the concept of action as a separate action of a civil servant during his career; philosophical and psychological analysis of the postponement of actions and deeds in public administration.

According to the purpose the following tasks were allocated:

– define the concepts of action, conscious behavior, procrastination;

– consider the main philosophical and psychological theories of action;

– identify the characteristic structural elements of the actions of civil servants in the process of career growth and in public administration;

– identify the characteristics of civil servants who delay the implementation of actions and deeds that lead to inefficient public administration.

Research methods used in the work: analysis of scientific literature, regulations. Scientific study of the work can be useful for understanding the adverse effects of delays in the implementation of actions and deeds, which leads to inefficient public administration, as well as to the delay of individual and career growth of civil servants.

The mechanism of public administration is "a complex system of state bodies organized in accordance with certain principles for the implementation of public administration tasks. This mechanism is a "tool" for the implementation of the executive power of the state and is a set and logical relationship of social elements, processes

and patterns through which the subject of public administration reveals the cellars, interests and goals of society in governing influences, enshrines them in its management decisions and actions and practically implements them, taking into account the state power" [1]. Often, the timely implementation of actions and deeds is of paramount and even historical significance both in public administration and in the career development of civil servants.

Analysis and generalization of scientific and theoretical approaches allowed to determine that civil servants who postpone the implementation of actions and deeds in management are characterized by: underdevelopment, immaturity of volitional processes that do not allow individuals to perform actions and deeds in time and carry out voluntary activities; formal thinking that blocks the timely execution of actions and deeds; inability to act, which is aimed at destroying the obsolete and creating a new, more progressive and promising.

Key words: *action, deed, conscious behavior, civil servant, procrastination.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Ефективне державне управління відбувається за умов активної діяльності, усвідомленої поведінки та вчасного здійснення дій і вчинків державних службовців. «Успіх в управлінні – це не тільки втілення кращих досягнень теорії управління, інформаційних технологій, менеджменту, не віртуозне регулювання, не строге проходження стратегії, базованої на місії, і не майстерне управління персоналом. Успіх – це реалізація креативності, це – приречена на тривале життя ідея плюс реальні умови для її втілення, активна діяльність без психологічного бар'єра» [10, с. 35–36].

Усвідомлена поведінка та вчасне здійснення дій та вчинків у державному управлінні формуються в щоденному, постійному процесі виконання цих дій та вчинків, які не тільки важливі для кар'єрного зростання, а й приносять особистісне задоволення. «Маленькими кроками постійно і поступово, тобто еволюційним шляхом, здійснюються позитивні зміни у виробничому чи будь-якому іншому процесі. Постійне поліпшення результатів діяльності, яке передбачає самовдосконалення особистості шляхом професійної підготовки, самоосвіти, підвищення кваліфікації, що в підсумку дає людині почуття постійного задоволення. Постійне вдосконалення приводить до постійного зростання досягнень» [7, с. 169], і навпаки, відкладення здійснення дій і вчинків призводить не тільки до повсякденного почуття особистого незадоволення, а й до неефективного державного управління.

Актуальність даного дослідження зумовлена тим, що відкладення здійснення дій і вчинків державних службовців призводить до неефективного державного управління, а також до затримки індивідуально-особистісного та кар'єрного зростання державних службовців.

У науковому дослідженні дано визначення феномену прокрастинації, який проявляється у процесі кар'єрного зростання державних службовців і в державному управлінні. Прокрастинація розглядається як розлад вольових процесів, самопокладання, цілеспрямованості, самоорганізованості, відкладання або уникання ухвалення й реалізації управлінських рішень, дій та вчинків.

У науковій статті були з'ясовані наукові підходи до визначення термінів: «учинок», «неусвідомлена поведінка», «прокрастинація».

Виклад основного матеріалу. Основними критеріями успішного державного управління й ефективного кар'єрного зростання державних службовців, як визнають науковці, є задоволення життєвою ситуацією в результаті професійної діяльності та соціальний успіх як наслідок самореалізації, який визначається у здатності здійснення дій та вчинків.

В умовах надзвичайних інформаційних впливів, інтенсивного темпу життя одним із показників психічного здоров'я державних службовців є здатність до вчасного, щоденного, постійного здійснення дій і вчинків, які приводять до успішного державного управління.

Зазначимо, що в різних філософсько-психологічних концепціях поняття вчинку розглядається з різних боків. Нам імпонує розуміння вчинку в контексті діяльнісної теорії як особливого виду дії, остання ж є ««клітинкою» або «чарункою», у якій можна виявити зародки всіх елементів психології в їхній єдності» [8, с. 173]. Учинок – дія, для якої «провідне значення має свідоме ставлення людини до інших людей, до норм суспільної моралі» [8, с. 537]. «Предмет людської дії – це завжди предмет, включений у відносини між людьми <…>. Кожною дією, спрямованою на той чи інший предмет або речовий результат, людина неминуче <…> впливає якось на інших людей, на свої взаємини з ними. Лише за умови, коли дія усвідомлюється самим діючим суб'єктом у цій своїй якості, вона стає вчинком. Учинок – це дія, яка сприймається й усвідомлюється діючим суб'єктом як суспільний акт, як прояв суб'єкта, який виражає ставлення людини до інших людей» [8, с. 543].

Проблемою вчинку цікавилися такі вітчизняні науковці, як: Б. Ананьєв, І. Бех, Г. Костюк, В. Роменець, С. Рубінштейн, М. Слюсаревський, В. Татенко, Г. Челпанов, закордонні автори:

А. Адлер, О. Ранк, З. Фройд, Е. Фромм, К.Г. Юнг та інші.

Структурними елементами вчинку як окремої дії у процесі кар'єрного зростання державних службовців та в державному управлінні є: конкретна ситуація здійснення чи нездійснення вчинку; спрямованість учинку на соціально значущу чи асоціальну мету; характер дії особистості та міра її відповідальності чи безвідповідальності за цю дію. У здійсненні чи нездійсненні дії найбільше значення має усвідомлена поведінка державних службовців, яка розглядається як сукупність послідовних учинків або системи дій людини, як практичних, реальних, реалізованих дій.

Ми пропонуємо розглядати проблему відкладення здійснення вчинку як дії, яка не сприймається і не усвідомлюється державним службовцем та призводить до неусвідомленої поведінки. І, зрештою, зумовлює неефективність державного управління, а також затримує індивідуально-особистісне та кар'єрне зростання державних службовців.

Проблемою розуміння механізмів прокрастинації цікавилися такі науковці, як: Є. Базика, Н. Боровська, Т. Вайда, Я. Варваричева, В. Воробйова, М. Дворник, М. Кузнєцов, Ю. Шайгородський та інші.

Розгорнуту та змістовну характеристику механізму прокрастинації, на нашу думку, подає дослідниця Є. Базика, яка вважає, що прокрастинація – розлад вольових процесів, самопокладання, цілеспрямованості, самоорганізованості. Особистості, яким властива прокрастинація, з нерозвиненими, несформованими вольовими процесами, які не вміють чи не здатні подолати самих себе, свої лінощі [2].

Важливо також звернути увагу на історичні та філософські джерела, у яких було виявлено згадки про «прихильників відкладати на завтра». Гесіод ще у VIII–VII ст. до н. е. осуджує зволікання: «Ніколи не відкладайте вашу роботу на завтра та на післязавтра; бо млявий працівник не заповнює свій сарай, як і той, хто відкладає свою роботу; <…> людина, яка відкладає роботу, завжди в розоренні» [5]. Рабин Гіллель (100 р. до н. е.) висловив таку думку: «Якщо не я для себе, хто за мене? але якщо я тільки для себе – що я? і якщо не тепер, то коли?» (Гл. 1 «Основи: сприйняття традиції», Мішина 14) [6].

Надалі перейдемо до розгляду сутності поняття вчинку та причин його відкладення. На нашу думку, нерозвиненість, несформованість вольових процесів не дозволяють особистості вчасно виконувати дії та вчинки та здійснювати вольову діяльність. Український дослідник І. Бех пропонує розглядати вольову діяльність як самодіяльність суб'єкта. «У розвиненому вольовому процесі, – зазначає він, – суб'єкт виявляє найвищий рівень своєї активності, оскільки сам визначає свою поведінку. Отже, воля переживається як активність «Я», або «Я» переживається у волі активним, таким, що діє. Як властивість самосвідомості вона зрештою визначається її змістом, тими особистісними цінностями, які утворюють ядро «Я», залежать від нього. Тому людина з розвиненою волею не може ухвалити жодне рішення чи здійснити вчинок, який суперечить її моральним принципам» [4, с. 14–15].

М. Бахтін уважав, що найбільше значення має кожний момент людського життя. І ця миттєвість є неповторною, унікальною, цінною. Автор визначає такі поняття, як: «учинок-пізнання», «мислення, що вчиняє», «життя як учинок». Учинок – це спосіб «живого самовизначення індивіда» у «дійсній події буття» [3].

На думку дослідника В. Татенка, «учинок відрізняє від дії, діяльності, поведінки те, що він водночас виступає основною метою й основним засобом людської активності, як і життя, згідно з Г. Гегелем, віднаходить цілі й засоби їх досягнення в собі самому. Людина прагне здійснити вчинок, здійснює його й у процесі такої вчинкової активності актуалізує і нарощує свій людський потенціал, реалізує й утверджує свою онтичну своєрідність» [9, с. 50]. Автор визначає, що «життя, присвячене людям, суспільно важливій справі, готовність до самопожертви заради добробуту інших є проявами вчинків, здійснення яких очікується і вітається більшою частиною суспільства, людства, що передбачає певну винагороду, насамперед моральну. Інша річ – учинки, що виявляють суперечності між людиною і суспільством, між різними соціальними групами, їхніми цінностями, потребами, інтересами. Це вчинки, спрямовані на руйнування застарілого і створення нового, більш прогресивного і перспективного. За своїм характером такі вчинки можуть бути еволюційними, реформативними чи революційними і здійснюватися людиною персонально чи спільно з іншими» [9, с. 52].

Висновки. Проведений теоретичний аналіз показав, що структурними елементами вчинку як окремої дії у процесі кар'єрного зростання державних службовців та в державному управлінні є: конкретна ситуація здійснення чи нездійснення вчинку; спрямованість учинку на соціально значущу чи асоціальну мету; характер дії особистості та міра її відповідальності чи безвідповідальності за цю дію. У здійсненні чи нездійсненні дії найбільше значення має усвідомлена поведінка державних службовців, яка розглядається як сукупність послідовних

учинків або системи дій людини, як практичних, реальних, реалізованих дій. Визначено, що відкладення здійснення вчинку є дія, яка не сприймається і не усвідомлюється державним службовцем та призводить до неусвідомленої поведінки, зумовлює неефективність державного управління, а також затримує індивідуально-особистісне та кар'єрне зростання державних службовців.

Аналіз і узагальнення науково-теоретичних підходів дозволили визначити, що державні службовці, які відкладають здійснення дій та вчинків в управлінській діяльності, характеризуються: нерозвиненістю, несформованістю вольових процесів, які не дозволяють особистості вчасно виконувати дії та вчинки та здійснювати вольову діяльність; формальним мисленням, яке блокує вчасне виконання дій і вчинків; нездатністю до вчинків, які спрямовані на руйнування застарілого і створення нового, більш прогресивного і перспективного.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Атаманчук Г. Теория государственного управления : курс лекцій. 2-е вид. Москва : Омега-Л, 2004. 584 с.
2. Базика Є. Феномен психофізіологічного стану прокрастинації. Междисциплинарныеисследования в науке и образовании. 2012. № 1. URL: www.es.rae.ru/mino/158-1023 (дата звернення: 16.07.2021).
3. Бахтин М. Архитектоника поступка. Социологические исследования. Москва, 1986. С. 157–169.
4. Бех І. Від волі до особистості. Україна Віта. Київ, 1995. С. 14–15.
5. Гесіод. Філософський енциклопедичний словник / В. Шинкарчук та ін. Київ : Абрис, 2002. 742 с.
6. Еврейские мудрецы. Со времен мишны и до наших дней / сост. и пер. : Александр Кац, Цви Васс, Швут Ами. Иерусалим, 2008. 641 с.
7. Паркинсон С. Искусство управления. Пер с англ. М. Рустомджи. Москва, 1998. 272 с.
8. Рубинштейн С. Основы общей психологии. 2-е изд. Москва : Учпедгиз, 1946. 704 с.
9. Татенко В. Методологія суб'єктно-вчинкового підходу: соціально-психологічний вимір : монографія. Київ : Міленіум, 2017. 184 с.
10. Тронь В. Методологія креативного управління. Державне управління в Україні: реалії та перспективи : збірник наукових праць. Київ : Вид-во НАДУ, 2005. С. 34–41.
11. Щепанский Я. Элементарные понятия социологии. Москва, 1969. 240 с.
12. Pedagogical Principles of Training Specialists in Public Administration and Management in the System of Vocational Education / N. Bakhmat et al. Systematic Reviews in Pharmacy. № 11 (10). P. 203–207. DOI: 10.31838/srp. 2020.10.34.
13. Stem education as the latest philosophy of lifelong learning to develop key competencies of a civil servant / A. Savkov et al. International Journal of Manaqement (IJM) Scopus Indexed. 2020. Vol. 11. 2. P. 163–169.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТИЧНОГО ТРАНЗИТУ (НА ПРИКЛАДІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ)

ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF DEVELOPMENT OF DEMOCRATIC TRANSIT (ON THE EXAMPLE OF LAW ENFORCEMENT ACTIVITY)

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.13

Максимова А.Я.
к. наук з держ. упр.,
провідний фахівець кафедри
правоохоронної діяльності
та кримінально-правових дисциплін
Університет митної справи та фінансів

Показано, що демократичні перетворення асоціюються з новим перспективним напрямом розвитку української держави, реалізація яких забезпечить розвиток суспільства, держави відповідно до сьогоденних потреб. Обґрунтовано, що на особливу увагу під час демократичних перетворень заслуговує реформа правоохоронної діяльності, оскільки в її основі – політичний інтерес, метою якого є створення умов для забезпечення правопорядку у країні, а також безпечних умов життя. Показано процес реформування правоохоронної сфери, а також проаналізовано зміни в законодавстві України, що призвели до збільшення злочинності та зростання корупції.

Проаналізовано судову реформу, що суттєво змінила функції органів прокуратури, але протягом наступних двох років так і не узгодили з ними ні норми Закону «Про прокуратуру», ні Кримінальний процесуальний кодекс України; коли після ухвалення 1 січня 2017 року Закону, яким було вилучено цілий розділ Податкового кодексу України, що визначав правові засади існування податкової поліції, зробили поза законом діяльність Державного бюро розслідувань, яке продовжує і дотепер здійснювати як оперативно-розшукову діяльність, так і досудове розслідування. Показано, що протягом п'яти років, передбачених Законом, так і не запустили в дію те ж Державне бюро розслідувань, через що слідчі прокуратури із 20 листопада 2017 року втратили свої повноваження у сфері проведення досудового розслідування підслідних йому злочинів. Як результат, більше року в цій сфері панував хаос; установлено, що на початку діяльності того ж Державного бюро розслідувань у листопаді 2018 року не було своєчасно внесено необхідних змін до Кримінального процесуального кодексу про можливість і надалі застосовувати процедуру спеціального розслідування та заочного засудження до підозрюваних осіб, які переховуються від органів слідства та суду на окупованих територіях тощо.

Обґрунтовано, що внаслідок такої хаотичної законодавчої діяльності суттєво послаблено кількість і особливо якість кадрового стану органів прокуратури і Нацполіції – унаслідок непродуманого звільнення працівників насамперед – досвідчених) через так звану «люстрацію» та під виглядом «очищення» від «старих» кадрів, які, начебто, усі, без винятку, скомпроментовані й корумповані, через невмотивовані «атестації» та «переатестації», так звані «конкурси», де такі рішення здебільшого ухвалювали некомпетентні, випадкові люди, чого, до речі, немає в жодній країні Європи. Показано, що напрацьований досвід розкриття й розслідування злочинів поспішно відкинутий і позабутий, нинішня організація роботи кожного з відомств, де майже всі керівники центрального апарату (та й на регіональному рівні також) не мають необхідного досвіду роботи на адміністративних посадах в органах прокуратури, ніколи не працювали слідчими і не знають взагалі, що таке прокурорський нагляд, а у формі процесуального керівництва і поготів, перебуває на вкрай низькому рівні.

Ключові слова: *організаційно-правовий механізм, демократичний транзит, реформи, правоохоронна діяльність, публічне адміністрування.*

It is shown that democratic transformations are associated with a new promising direction of development of the Ukrainian state, the implementation of which will ensure the development of society, the state in accordance with today's needs. It is substantiated that the reform of law enforcement activity deserves special attention during democratic transformations, as it is based on political interest, the purpose of which is to create conditions for ensuring law and order in the country, as well as safe living conditions. The process of reforming the law enforcement sphere is shown, as well as the changes in the legislation of Ukraine that have led to an increase in crime and the growth of corruption are analyzed.

Judicial reform was analyzed, which significantly changed the functions of the prosecutor's office, but over the next two years neither the provisions of the Law on the Prosecutor's Office nor the CPC of Ukraine were brought into line with them; when after the adoption on January 1, 2017 of the law, which excluded the entire section of the Tax Code of Ukraine, which defined the legal basis for the existence of the tax police, outlawed the State Bureau of Investigation, which continues to carry out both operational and pre-trial activities investigation. It is shown that within the five years provided by law, the same State Bureau of Investigation was not launched, as a result of which, on November 20, 2017, investigators of the prosecutor's office lost their authority to conduct a pre-trial investigation of crimes under investigation. As a result, complete chaos reigned in this area for more than a year; It was established that at the beginning of the activity of the same State Bureau of Investigation in November 2018 the necessary amendments to the Criminal Procedure Code on the possibility to continue and further apply the procedure of special investigation and absentee conviction to suspects hiding from the investigation and court occupied territories, etc.

It is substantiated that as a result of such chaotic legislative activity both the number and, in particular, the quality of the staff of the prosecutor's office and the National Police are significantly weakened – as a result of ill-considered dismissal of employees (primarily experienced) due to so-called "lustration" "From the" old "cadres, who seem to be all, without exception, compromised and corrupt, due to unmotivated "certifications" and "re-certifications", and even more so because of the so-called "competitions", where such decisions, in the vast majority, were

made by incompetent, random people, which, incidentally, is not in any European country. It is shown that the experience gained in detecting and investigating crimes is hastily rejected and forgotten, the current organization of each department, where almost all heads of the central office (and at the regional level as well) do not have the necessary experience in administrative positions in the prosecutor's office, never worked investigators do not know at all what prosecutorial supervision is, and even more so in the form of procedural guidance, is at an extremely low level.

Key words: *organizational and legal mechanism, democratic transit, reforms, law enforcement, public administration.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Уряд України намагається досягти європейських стандартів життя в найкоротші строки, здійснює реформування всіх сфер життєдіяльності суспільства, зокрема й охорони здоров'я, пенсійної, правоохоронної, судової, освіти тощо. Реалізація реформ на практиці стикається з багатьма правовими, організаційними, економічними проблемами, іноді може мати гірший ефект, ніж було, що сталося на прикладі правоохоронної діяльності. Дана ситуація актуалізує потребу аналізу організаційно-правового забезпечення реалізації реформи правоохоронної діяльності за умов демократичного транзиту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розвиток транзитивного простору здійснюється у складних умовах, що пов'язано з розвитком технологій та науки, а також висуває перед суспільством нові завдання, що мають бути враховані під час проведення реформ, та зумовлює потребу створення належного науково-теоретичного підґрунтя. Транзитивні процеси досліджували М. Бойко (туристична галузь) [2, с. 53], Н. Ведмідь (туристична галузь) [2, с. 53], А. Охріменко (туристична галузь) [2, с. 53], В. Березинський (виборча система), О. Бабкіна (транзитивне суспільство) [1, с. 5] тощо. Юридичний аспект розвитку транзитивного простору досліджувала Л. Матвєєва. Питання, пов'язані із правоохоронною діяльністю та правовим статусом правоохоронних органів, розробляли О. Бандурка, В. Безчасний, В. Білоус, В. Галунько, Ю. Загуменна, Р. Калюжний, В. Колпаков, А. Комзюк, А. Кучук, О. Мартиненко, М. Мельник, Т. Пікуля, В. Плішкін, В. Серьогін, В. Тацій, П. Хамула, Ю. Шемшученко. Проте, незважаючи на велику кількість наукових розвідок, присвячених розвитку транзитивного простору України, недослідженими залишаються питання розвитку демократичного транзиту у сфері правоохоронної діяльності.

Мета статті – зробити аналіз організаційно-правового механізму розвитку демократичного транзиту на прикладі правоохоронної діяльності, обґрунтувати напрями для його розвитку.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Наукова актуальність дослідження зумовлена перехідними процесами, що відбуваються в Україні, та особливостями нашої держави, що зумовлено українською культурою, традиціями, радянськими минулим, сусідством із пострадянськими та європейськими країнами, що визначає особливість транзитивних процесів, які відбуваються в нашій державі. Науковці приділяють увагу проблемам розвитку демократичного транзиту, але внаслідок проведення реформ у сфері правоохоронної діяльності ситуація постійно змінюється, спричиняє появу непередбачуваних проблемних випадків, що потребують негайного аналізу й обґрунтування заходів для вдосконалення розвитку даної сфери.

Виклад основного матеріалу. Для всіх пострадянських країн характерний процес перебудови, що має на меті заснування демократії в найкоротший час. Цей тимчасовий процес характерний і для нашої держави, що пов'язано з намаганням українського уряду та парламенту запровадити ефективні реформи, що забезпечили б у короткочасній перспективі досягнення європейських стандартів життя. Демократичні перетворення асоціюються з новим перспективним напрямом поступу держави, що забезпечить розвиток суспільства, держави відповідно до сьогоденних потреб.

В Україні впроваджуються різноманітні реформи, зокрема у сферах охорони здоров'я, пенсійній, правоохоронній, судовій, освіти тощо. Цей етап називають етапом демократичного транзиту, оскільки наша держава намагається досягти європейських стандартів життя у найкоротші строки, упроваджує реформи в пошуках побудови оптимальної моделі держави відповідно до європейських стандартів.

На особливу увагу заслуговує реформа правоохоронної діяльності, оскільки в її основі – політичний інтерес, мета якого – створення умов для забезпечення правопорядку у країні, а також безпечних умов життя.

Метою проведення реформи правоохоронних органів є створення ефективної системи досудового розслідування кримінальних правопорушень, формування незалежних реформованих органів прокуратури, створення дієвого органу розслідування злочинів, учинених працівниками органів правопорядку, –

Державного бюро розслідувань, удосконалення законодавство про поліцейську діяльність, яке відповідає Конституції України та європейським стандартам, формування прогресивної й ефективної системи розслідування економічних злочинів, а також дієвої системи громадського контролю за діяльністю органів правопорядку.

У результаті проведеного аналізу всіх змін протягом останніх чотирьох років у сфері правоохоронної діяльності, які вносилися до законодавства України, щодо боротьби зі злочинністю та корупцією, можна дійти зовсім невтішного висновку про те, що як такої «реформи» у цій сфері не відбулося. Навпаки, без попереднього прогнозування й аналізу, без широкого обговорення в суспільстві, без залучення найкращих вітчизняних авторитетних науковців і практиків нав'язані нам ззовні так звані «реформи», насамперед під виглядом узгодження українських правоохоронних органів із «європейськими стандартами», не принесли очікуваного результату. Як наслідок, правоохоронна система України натепер цілком зруйнована, а ці органи (як старі, так і нові) перетворилися на структури, які існують самі собою, а в частині виконання покладених функцій держави із захисту конституційних прав і свобод громадян, забезпечення дотримання принципу верховенства права й інших засад кримінального провадження – панує безлад.

Спочатку під час ухвалення Закону України «Про національну поліцію» на цілий рік позбавили нову поліцію права здійснювати оперативно-розшукову діяльність; теж саме «забули» передбачити і в Законі «Про Державне бюро розслідувань», уже понад рік усіляко ухиляються від унесення до нього необхідних змін. У зв'язку із проведенням судової реформи суттєво змінили функції органів прокуратури, але протягом наступних двох років так і не узгодили з ними ні норми Закону «Про прокуратуру», ні Кримінальний процесуальний кодекс України; коли після ухвалення 1 січня 2017 р. Закону, яким було вилучено цілий розділ Податкового кодексу України, що визначав правові засади існування податкової поліції, зробили поза законом діяльність Державного бюро розслідувань, яке продовжує і дотепер здійснювати як оперативно-розшукову діяльність, так і досудове розслідування. Протягом п'яти років, передбачених Законом, так і не запустили в дію те ж Державне бюро розслідувань, унаслідок чого слідчі прокуратури із 20 листопада 2017 р. втратили свої повноваження у сфері проведення досудового розслідування підслідних йому злочинів. Як результат, більше року в цій сфері панував хаос; коли після початку діяльності того ж Державного бюро розслідувань у листопаді 2018 р. не було своєчасно внесено необхідних змін до Кримінального процесуального кодексу про можливість і надалі застосовувати процедуру спеціального розслідування та заочного засудження до підозрюваних осіб, які переховуються від органів слідства та суду на окупованих територіях тощо [3].

У результаті такої хаотичної законодавчої діяльності суттєво послаблено кількість і особливо якість кадрового стану органів прокуратури і Нацполіції – унаслідок непродуманого звільнення працівників (передусім – досвідчених) через так звану «люстрацію» та під виглядом «очищення» від «старих» кадрів, які, начебто, усі, без винятку, скомпроментовані й корумповані, через невмотивовані «атестації» та «переатестації», так звані «конкурси», де такі рішення здебільшог ухвалювали некомпетентні, випадкові люди, чого, до речі, немає в жодній країні Європи. А як результат – напрацьований досвід розкриття й розслідування злочинів поспішно відкинутий і позабутий, нинішня організація роботи кожного з відомств, особливо Генеральної прокуратури України, де майже всі керівники центрального апарату (та й на регіональному рівні також) не мають необхідного досвіду роботи на адміністративних посадах в органах прокуратури, ніколи не працювали слідчими і не знають взагалі, що таке прокурорський нагляд, а у формі процесуального керівництва і поготів, перебуває на вкрай низькому рівні [3].

Не в останню чергу негативно позначилася на якості й ефективності боротьби зі злочинністю і корупцією поспішна ліквідація підрозділів прокурорів-криміналістів та спецпідрозділів із боротьби з організованою злочинністю, державної автомобільної інспекції та патрульно-постової служби.

У червні 2016 р. внесли зміни до Конституції України у зв'язку з ухваленням так званої «судової реформи», якими прокуратуру також було позбавлено конституційної функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність і досудове слідство, зокрема й дотримання ними вимог галузевих законів, залишивши за прокурором, згідно з вимогами ст. 25, лише права й виконання обов'язків, передбачених Законом «Про оперативно-розшукову діяльність» та Кримінальним процесуальним кодексом України, унаслідок чого правоохоронні органи, які повинні боротися зі злочинністю, залишилися безконтрольними та безнаглядними, а прокурор був позбавлений можливості в межах правового поля реагувати як на пору-

шення ними законів та прав і свобод громадян, так і на їхню бездіяльність.

Закон «Про прокуратуру» мав би усунути дублювання та чітко розмежувати функції правоохоронних огранів, налагодити ефективний контроль за їхньою діяльністю, нарешті, забезпечити законність і правопорядок у державі [5].

Варто сказати, що після ухвалення неконституційного Закону «Про прокуратуру» прокурори також були позбавлені прав і повноважень проводити в усіх органах досудового розслідування й оперативних підрозділах перевірки на предмет дотримання ними законів із боротьби зі злочинністю і навіть додержання вимог Кримінального процесуального кодексу на досудовому розслідуванні, а вносити за результатами таких перевірок їхнім керівникам документи прокурорського реагування і поготів, причому без різниці, як їх можна назвати: чи це письмові вимоги, чи приписи, чи подання з вимогами усунення виявлених порушень законів та притягнення винних правоохоронців, зокрема і їхніх керівників, до відповідальності, а порушувати дисциплінарні провадження і поготів [4].

Отже, реформа правоохоронних органів була провальною через хаотичність та непродуманість ухвалення законодавчих актів, унаслідок чого буди втрачені високопрофесійні кадри.

Висновки. Отже, на політичному рівні у Верховній Раді України не було чіткого плану дій щодо внесення змін до законодавства України та не було визначено відповідального органу за здійснення реформ. Непродуманість державної політики розвитку правоохоронних органів за умов демократичного транзиту призвела до відтоку спеціалістів та появи малодосвідчених людей. Уникнення таких колізій потребує визначення конкретного органу для контролю за проведенням реформ, розроблення дорожньої карти.

Перспективою подальших наукових досліджень є розгляд економічного механізму розвитку демократичного транзиту.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бабкіна О. Передумови переходу до демократії: ризики транзитивного суспільства. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова.* 2015. № 17. С. 3–11.

2. Бойко М., Ведмідь Н., Охріменко А. Транзитивність національної туристичної системи. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право.* 2018. № 5. С. 55–66.

3. Провальні реформи. Сучасний стан правоохоронної діяльності щодо боротьби зі злочинністю та корупцією в Україні (окремий аналіз за кожним відомством). URL: https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/provalni-reformy-suchasnyj-stan-pravoohoronnoyi-diyalnosti-shhodo-borotby-zi-zlochynnistyu / (дата звернення: 20.05.2021).

4. Щодо відновлення ефективної діяльності прокуратури та органів досудового розслідування. URL: https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/shhodo-vidnovlennya-efektyvnoyi-diyalnosti-prokuratury-ta-organiv-dosudovogo-rozsliduvannya/ (дата звернення: 20.05.2021).

5. Реформа правоохранительных органов – путь к феодализму и коллективной безответственности. URL: https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2018/05/11/7179981/ (дата звернення: 15.05.2021).

ФОРМУВАННЯ ЦИРКУЛЯРНИХ МОДЕЛЕЙ СПОЖИВАННЯ: МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

DEVELOPMENT OF CIRCULAR CONSUMPTION PATTERNS: MECHANISMS OF STATE REGULATION

УДК 351.82:330.15
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.14

Набока Р.Ю.
здобувач навчально-науково-виробничого центру
Національний університет цивільного захисту України

У статті розроблено механізми державного регулювання процесів формування циркулярних моделей споживання. Виокремлено зміни, що сприяють розвитку економіки спільного споживання: технологічні зміни: поширення технологій четвертої промислової революції і розвиток глобальної мережі Інтернет трансформували ставлення споживачів до форм володіння продукцією, способів її придбання і використання; економічні зміни: цифровізація економіки, учинення транзакцій віртуально, поширення електронної комерції, з одного боку, і економічні кризи, зниження рівня зайнятості, а також купівельної спроможності – з іншого, змінили ставлення до форм володіння продукцією і способів її експлуатації; соціальні зміни: споживання як центральний проєкт у життя людини і розширення можливостей задоволення потреб із найменшими витратами призвели до значного зростання спільного споживання. Здійснено огляд систем циркуляції ресурсів і продуктів у рамках спільного використання. Показано, що натепер є три системи циркуляції ресурсів і продуктів у рамках спільного використання: ринки обслуговування продукції, перерозподілу і спільний спосіб життя. Проаналізовано потенціал бізнес-моделі продукту як послуги. Зазначено, що в даній бізнес-моделі клієнти використовують продукти через оренду або оплату за використання, а не через стандартну покупку у власність. Ця модель приваблива для компаній, які мають високі експлуатаційні витрати і можливість керувати обслуговуванням продукту, а також повертати залишкову вартість у кінці життєвого циклу продукції завдяки повторному використанню у виробництві окремих елементів і деталей продукту. Однак для розвитку такої бізнес-моделі в життєвий цикл продукту вже повинні бути вбудовані замкнуті ланцюжки поставок і технології, що дозволяють відновлювати продукцію в кінці її використання.

Ключові слова: *механізми державного регулювання, циркулярна модель споживання, бізнес-модель продукту, циркуляція ресурсів.*

The mechanisms of state regulation of the processes of formation of circular consumption patterns are developed in the article. The following changes that contribute to the development of the economy of joint consumption are highlighted: technological changes: the widespread use of technologies of the fourth industrial revolution and the development of the global Internet have transformed the attitude of consumers to the forms of ownership of products, the ways in which they are acquired and used; economic changes: digitalization of the economy, virtual transactions, widespread e-commerce on the one hand, and economic crises, reduced employment, as well as purchasing power – on the other hand, chang of the attitude to the form of ownership of products and the way they are operated; social changes: consumption as a central project in human life and increased capacity to meet needs at the lowest cost led to a significant increase in shared consumption. The system of circulation of resources and products within the framework of joint use is inspected. It is shown that today there are three systems for the circulation of resources and products in the framework of joint use: product service markets, redistribution and a general lifestyle. The potential of the business model of the product as a service is analyzed. It is indicated that in this business model, customers use products through rent or payment for use, and not through standard ownership purchase. This model is attractive for companies that have high operating costs and the ability to manage product maintenance, as well as return residual value at the end of the product life cycle using individual product elements and parts repeatedly in production. However, to develop such a business model, closed supply chains and technologies that allow to restore products at the end of their use must already be built into the product life cycle.

Key words: *mechanisms of state regulation, circular model of consumption, business model of product, circulation of resources.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Стратегія виробництва продукту для тривалого використання з урахуванням максимізації сукупного екологічного, економічного та соціального ефекту для суспільства має на меті скорочення частоти заміщення і підвищення ефективності у споживанні ресурсів.

Однак, з одного боку, тривалий термін служби продукту призводить до зниження впливу на навколишнє середовище, тому що не вимагає виробництва нових товарів і використання для цього додаткових ресурсів. З іншого боку, якщо для використання продукту необхідні такі ресурси, як енергія, вода або паливо, необхідно оптимізувати його термін служби з урахуванням розроблення нових технологій ресурсо- й енергоефективності у процесі експлуатації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідно зазначити, що різнохарактерні підходи до державного регулювання циркулярної економіки висвітлені в наукових працях таких учених, як: С.О. Мащенко [1], І.Є. Міхно [2], Ю.В. Орловська [3], Н.В. Пахомова [4] та інші. Однак переважно вчені і практики розглядають окремі аспекти формування та впровадження принципів циркулярної економіки.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Беручи до уваги численні наукові напрацювання стосовно цир-

кулярної економіки, варто зазначити, що в різнохарактерних наукових джерелах вони розглядаються окремо. Що стосується державного регулювання формування циркулярних моделей споживання, то дана проблема потребує поглибленого дослідження.

Мета статті – розроблення механізмів державного регулювання процесів формування циркулярних моделей споживання.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення низки специфічних завдань:

– виокремлення змін, що сприяють розвитку економіки спільного споживання;

– огляд систем циркуляції ресурсів і продуктів у рамках спільного використання;

– аналіз потенціалу бізнес-моделі продукту як послуги.

Виклад основного матеріалу. Традиційно існують дві стандартні моделі етапу споживання в циркулярній економіці: споживання і використання нового продукту, тобто первинне використання, для продовження терміну служби якого застосовуються технічне обслуговування і ремонт; вторинне використання продукту, що був у вживанні, яке доповнюється новими моделями: продукт як послуга, платформи спільного використання й обміну. Водночас у циркулярній економіці споживач прагне до тривалого терміну первинного використання, на відміну від стратегії запланованого старіння продукту для підтримки попиту, виробник використовує стратегію виробництва для тривалого використання, заміщає падіння попиту на нові товари зростанням попиту на технічне обслуговування і ремонт [1; 3].

Наприклад, автоматична кулькова ручка на стадії використання споживає мало енергії, тому продовження терміну служби продукту є екологічно безпечним, оскільки воно дозволяє уникнути споживання додаткових ресурсів у процесі виробництва, з одного боку, і здійснювати генерацію відходів – з іншого. І навпаки, якщо автомобіль розрахований на 50 років корисного використання, а тенденції енергоефективності показують, що споживання енергії для стандартного автомобіля буде на 50% нижче за 10 років, а також рівень вихлопів знижений на 20%, то продовження терміну служби такого автомобіля втрачає сенс. Тому необхідно оцінити й оптимізувати загальний вплив на навколишнє середовище протягом усього життєвого циклу продукту, а також сконструювати продукт для можливостей ремануфактурінга і повторного використання його окремих вузлів і деталей, що принесе низку вигод на стадії використання продукту:

– зниження загальної вартості володіння для клієнта;

– скорочення загального впливу на навколишнє середовище завдяки зниженню споживання ресурсів і викидів;

– можливість пропозиції додаткових послуг, як-от обслуговування, модернізація і додаткові модулі [2; 4].

Продукт повинен мати такі характеристики, як: надійність, доступність, ремонтопридатність, висока якість, безпека, енерго- і ресурсоефективність. Для виробника продовження терміну служби продукту несе як нові можливості, так і загрози.

У разі дизайну, націленому на тривалий термін служби, зниження продажів нових продуктів компенсується наданням послуг технічного обслуговування і ремонту. Технічне обслуговування та ремонт – це найважливіша діяльність, що виконується на етапі використання життєвого циклу продукту, щоб продовжити його функціонування на потрібному рівні продуктивності. Пропозиції з технічного обслуговування можуть включати: ремонт, діагностику, технічну підтримку, надання аналогічного продукту під час ремонту виробу, очищення, заміну пошкоджених частин. Дослідження підтверджують, що протягом життєвого циклу продукту післяпродажне обслуговування і запасні частини можуть генерувати потрійний обсяг первісної вартості нового виробу, тому технічне обслуговування служить джерелом конкурентних переваг і нових можливостей для бізнесу. Однак у разі продовження терміну служби продукту технічне обслуговування і ремонт криють несуть низку можливостей і загроз для компанії [2; 3].

Крім стандартної покупки продуктів у власність і способів продовження терміну корисного використання продукції, у циркулярній економіці розвиваються нові бізнес-моделі, як-от платформи спільного використання, які створюються для використання продуктів і активів різними людьми або організаціями, що мають низьку частку володіння. Приклади платформ спільного використання є в багатьох галузях. Розвиток спільного використання веде до значного скорочення виробництва, споживання й утворення відходів.

Згідно з дослідженнями, економіка спільного споживання стала активно розвиватися в результаті глибоких технологічних, економічних і соціальних змін:

– технологічні зміни: поширення технологій четвертої промислової революції і розвиток глобальної мережі Інтернет трансформували ставлення споживачів до форм володіння продукцією, способів її придбання і використання;

– економічні зміни: цифровізація економіки, учинення транзакцій віртуально, поши-

рення електронної комерції, з одного боку, і економічні кризи, зниження рівня зайнятості, а також купівельної спроможності – з іншого, змінили ставлення до форм володіння продукцією і способів її експлуатації;

– соціальні зміни: споживання як центральний проєкт у житті людини і розширення можливостей задоволення потреб із найменшими витратами призвели до значного зростання спільного споживання [1; 2].

Натепер наявні три системи циркуляції ресурсів і продуктів у рамках спільного використання: ринки обслуговування продукції, перерозподілу і спільний спосіб життя.

1. Системи обслуговування продуктів належать до комерційних систем взаємного доступу, дозволяють споживачам здійснювати монетизацію обміну через базу для тимчасового доступу до товарів. Товари, що перебувають у приватній власності, можуть ділитися або здаватися в оренду через спеціальні торгові майданчики.

2. Ринки перерозподілу – це система спільного споживання, заснована на використанні товарів, що були у вживанні, і передачі їх від тих, кому продукти вже більше не потрібні. На деяких торгових майданчиках товари можуть бути безкоштовними. В інших випадках товари продаються, наприклад, на eBay, Craigslist тощо.

3. Спільний спосіб життя – система, заснована на споживанні і використанні продуктів людьми з однаковими потребами, які об'єднуються разом для обміну матеріальними і нематеріальними активами. Наприклад, споживачі спільно ухвалюють рішення про покупку продукту з урахуванням не тільки його ціни, а й вартості експлуатації. Наприклад, для допомоги покупцям у розрахунку загальної вартості володіння Міністерство навколишнього середовища і продовольства Данії розробило низку практичних інструментів та інструктивних матеріалів, які можуть бути використані під час закупівлі різних продуктів, що приведе до створення більш ресурсоефективних продуктів і економії коштів у довгостроковій перспективі [3; 4].

Дослідження показують, що економіка спільного використання має потенціал в області позитивних екологічних і економічних ефектів. Тому компанії повинні управляти цією новою моделлю споживання, щоб адаптувати поточні та майбутні бізнес-моделі для забезпечення нових джерел доходів. Виділяються такі способи управління спільним споживанням компаніями: продаж продуктів як послуг, прийом продукції від споживача в кінці їх використання, надання послуг із ремонту і технічного обслуговування, створення нових ринків для спільного споживання.

Із платформами спільного використання тісно взаємопов'язана і володіє потенціалом для розвитку бізнес-модель продукту як послуги. У даній бізнес-моделі клієнти використовують продукти через оренду або оплату за використання, а не через стандартну покупку у власність. Ця модель приваблива для компаній, які мають високі експлуатаційні витрати і можливість керувати обслуговуванням продукту, а також повертати залишкову вартість у кінці життєвого циклу продукції за допомогою повторного використання у виробництві окремих елементів і деталей продукту. Однак для розвитку такої бізнес-моделі в життєвий цикл продукту вже повинні бути вбудовані замкнуті ланцюжки поставок і технології, що дозволяють відновлювати продукцію в кінці її використання. У продуктах як послугах постачальники товарів охоплюють ідею самих себе як постачальників послуг. Іноді це приводить не тільки до ефективного хеджування від волатильності витрат, але і до більш тісних взаємин із клієнтами і зростання продажів. Так, клієнт може орендувати автомобіль на три роки й обміняти його на більш енергоефективну модель. З урахуванням того, що компанія займається збором і ремануфактурінгом старих авто, така бізнес-модель приводить до створення замкнутих ланцюгів поставок, а також забезпечує більш глибокі взаємини із клієнтами. Загалом, дана бізнес-модель дозволяє компанії зберегти власність на продукт (отже, також ресурс), зберегти продукт у циклі для повторного використання, повторного виготовлення і продовження терміну його служби.

Висновки. Отже, у результаті дослідження можна дійти таких висновків:

1. Виокремлено зміни, що сприяють розвитку економіки спільного споживання: технологічні зміни: поширення технологій четвертої промислової революції і розвиток глобальної мережі Інтернет трансформували ставлення споживачів до форм володіння продукцією, способів її придбання і використання; економічні зміни: цифровізація економіки, учинення транзакцій віртуально, поширення електронної комерції, з одного боку, і економічні кризи, зниження рівня зайнятості, а також купівельної спроможності – з іншого, змінили ставлення до форм володіння продукцією і способів її експлуатації; соціальні зміни: споживання як центральний проєкт у житті людини і розширення можливостей задоволення потреб із найменшими витратами привели до значного зростання спільного споживання.

2. Здійснено огляд систем циркуляції ресурсів і продуктів у рамках спільного використання. Показано, що натепер є три системи циркуляції ресурсів і продуктів у рамках спільного використання: ринки обслуговування продукції, перерозподілу і спільний спосіб життя.

3. Проаналізовано потенціал бізнес-моделі продукту як послуги. Зазначено, що в даній бізнес-моделі клієнти використовують продукти через оренду або оплату за використання, а не через стандартну покупку у власність. Ця модель приваблива для компаній, які мають високі експлуатаційні витрати і можливість керувати обслуговуванням продукту, а також повертати залишкову вартість у кінці життєвого циклу продукції завдяки пвторному використанню у виробництві окремих елементів і деталей продукту.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Мащенко С.О., Вовк М.С., Алієв Р.А. Теорія та методологія «зеленого будівництва». *Економічний простір :* збірник наукових праць. 2016. № 113. С. 220–230.

2. Міхно І.С. Методи утилізації відходів. Світовий досвід. *Економіка, фінанси, менеджмент :* актуальні питання науки і практики. 2015. № 2. С. 68–78.

3. Орловська Ю.В., Яковишина Т.Ф., Орловський Є.С. Зелене будівництво як складова політики ЄС щодо розвитку циркулярної економіки. *Східна Європа : економіка, бізнес та управління.* 2016. № 5 (05). С. 365–371.

4. Пахомова Н.В., Рихтер К.К., Ветрова М.А. Переход к циркулярной экономике и замкнутым цепям поставок как фактор устойчивого развития. *Вестник Санкт-Петербургского государственного университета.* Серия «Экономика». 2017. Т. 33. Вып. 2. С. 244–268.

ОПТИМАЛЬНА СТРУКТУРА ВИКОНАВЧИХ КОМІТЕТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ШЛЯХ ДО ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ

OPTIMAL STRUCTURE OF EXECUTIVE COMMITTEES OF TERRITORIAL COMMUNITIES – THE WAY TO INSTITUTIONAL CAPACITY

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.15

Положешна І.В.
аспірантка
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
головний спеціаліст управління стратегічного планування та комунікацій Міністерство молоді та спорту України

У статті розглянуто один з основних чинників, який впливає на спроможність територіальних громад, – формування адміністративної структури органів місцевого самоврядування та їхніх виконавчих комітетів як важливої складової частини спроможних територіальних громад.
Акцентовано увагу на тому, що територіальна громада, як частина громадянського суспільства, є великою самоорганізованою системою, що містить багато інститутів і асоціацій людей, які мають власні інтереси, реалізація яких на основі взаєморозуміння, взаємодопомоги, взаємних домовленостей сприяє загальному розвитку.
Наголошено на тому, що основним категоріальним поняттям, яке оцінює рівень спроможності громад, є адміністративна спроможність органів місцевого самоврядування та їхніх виконавчих органів, що полягає у здатності керівництва громади, структурних підрозділів виконавчого комітету як суб'єкта соціально-економічних відносин регіону вирішувати питання надання якісних послуг населенню, акумулювати фінансові ресурси та забезпечувати відповідний рівень конкурентоспроможності на основі оптимального перерозподілу та використання наявних ресурсів, а також забезпечувати фінансову й економічну стабільність у довгостроковій перспективі.
На прикладі розвитку молодіжної сфери, сфер фізичної культури та спорту, національно-патріотичного виховання висвітлено проблеми побудови організаційної структури апарату та виконавчих органів місцевого самоврядування.
Визначено, що проблемні питання необхідно вирішувати шляхом удосконалення нормативно-правової бази з питань децентралізації, формування фінансово-економічних і організаційних механізмів, спрямованих на розвиток інституційно спроможних громад, які забезпечать ефективність, якість та доступність публічних послуг, утворять клієнтоорієнтовану громаду.
Ключові слова: *інституційна спроможність територіальних громад, формування адміністративної структури, адміністративна спроможність, організаційна структура, штатна чисельність, структура апарату виконавчого органу територіальних громад.*

The article considers one of the main factors influencing the capacity of territorial communities – is the formation of the administrative structure of local governments and their executive committees as an important component of affluent territorial communities.
Emphasis is placed on the fact that the territorial community, as part of civil society, is a large self-organized system that includes many institutions and associations of people who have their own interests, the implementation of which on the basis of mutual understanding, mutual assistance, mutual agreements contributes to overall development.
It is emphasized that the main categorical concept that assesses the level of capacity of communities is the administrative capacity of local governments and their executive bodies, which is the ability of community leadership, structural units of the executive committee as a subject of socio-economic relations of the region. quality services to the population, accumulate financial resources and ensure an appropriate level of competitiveness based on the optimal redistribution and use of available resources, as well as ensure financial and economic stability in the long run.
On the example of the development of the youth sphere, the spheres of physical culture and sports, national-patriotic education, the problems of building the organizational structure of the apparatus and executive bodies of local self-government are highlighted.
It is determined that the problematic issues need to be addressed by improving the legal framework for decentralization, the formation of financial, economic and organizational mechanisms aimed at developing institutionally capable communities that will ensure efficiency, quality and accessibility of public services, create a customer-oriented community.
Key words: *institutional capacity of territorial communities, formation of administrative structure, administrative capacity, organizational structure, staffing, structure of staff of executive body of territorial communities.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, або децентралізація, передбачає створення умов для формування ефективної, відповідальної місцевої влади, здатної забезпечити комфортне та безпечне середовище для проживання людей по всій території України. Децентралізація в Україні відбувається в умовах жорсткого зовнішнього тиску на Україну з боку Російської Федерації, яка вже анексувала Крим і захопила частину Донбасу; несформованості єдиного українського простору в межах усієї території держави; демографічної кризи; деградації інфраструктури та кадрового голоду, що потребує об'єднання зусиль для успішності реформи всіх політичних суб'єктів, державних інституцій, органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства.

Децентралізація в Україні – це не просто передача повноважень, ресурсів та компетенції вирішувати основні питання життя на найбільш наближеному до людини рівні, де це можна зробити найефективніше (відповідно

до принципу субсидіарності), а створення базового суб'єкта місцевого самоврядування – спроможної територіальної громади.

Напрям і логіка реформи місцевого самоврядування були визначені в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. Із часу затвердження Концепції сформовано базову правову рамку для проведення реформи, яка включає такі основні напрями, як: адміністративно-територіальна реформа, фіскальна децентралізація, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, реформа державної регіональної політики [8].

За час реформи в Україні сформовано 1 470 спроможних об'єднаних територіальних громад, у яких проведені перші місцеві вибори. Відповідно до постанови Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807–IX «Про утворення та ліквідацію районів» створена нова система адміністративного устрою субрегіонального рівня, а саме створено 136 районів, із них 119 на підконтрольній Україні території [10].

Сьогодні перед Україною стоїть вкрай амбітне, але посильне завдання – завершити перший етап реформи, створити нову територіальну основу для формування органів місцевого самоврядування на базовому та районному рівнях.

Уся територія України має бути територією спроможних територіальних громад, що мають уніфіковані повноваження, досить ресурсів і відповідальність перед громадою та державою. Тому одним з основних чинників, які будуть впливати на спроможність територіальних громад, є необхідність якісного формування адміністративної структури органів місцевого самоврядування та їхніх виконавчих комітетів з урахуванням місцевих потреб та необхідності забезпечення ефективного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні засади дослідження розвитку територіальних громад і питань їхньої спроможності висвітлено в наукових працях таких учених: Л.Я. Беновської, П.В. Жука, М.І. Карліна, В.С. Кравціва, І.О. Луніної, О.В. Ольшанського, А.П. Павлюк, Х.О. Патицької, О.В. Сизоненко, І.З. Сторонянської, І.Р. Тимечко, С.Л. Шульц та інших. Водночас в останніх наукових дослідженнях переважають питання щодо науково-практичних і методичних засад саме формування територіальних громад на засадах спроможності. У працях українських науковців велика увага приділяється фінансовій спроможності територіальних громад. Питання ж формування структури органів місцевого самоврядування та їхніх виконавчих органів як важливої складової частини спроможних територіальних громад висвітлені меншою мірою.

Мета статті – зробити аналіз адміністративної спроможності органів місцевого самоврядування у процесі реформи територіальної організації влади на засадах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Успішність будь-якої реформи в державі залежить від розуміння її змісту всіма учасниками таких відносин. 1 квітня 2014 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція), розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р затверджено План заходів з її реалізації. Отже, створено умови для проведення децентралізації в Україні. Термін «децентралізація» означає передачу владних повноважень від органів центральної виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Тобто децентралізація покликана забезпечити право громади мати повноваження і бути спроможними їх реалізовувати. Реформа місцевого самоврядування передбачає передачу в місцеві бюджети частки загальнонаціональних податків, створює економічну зацікавленість громади в розвитку території, сприяє створенню нових підприємств, залученню інвестицій, наданню якісних послуг населенню, отже, економічному розвитку країни загалом.

Крім того, досвід таких унітарних держав, як Данія, Норвегія, Швеція, Польща, Чехія, Естонія, Франція, показує, що передача значних повноважень від державних органів органам місцевого самоврядування забезпечила зміцнення місцевого самоврядування, отже, усунула штучні перешкоди для бізнесу і підприємницької діяльності, створила прозорий інвестиційний клімат та можливість спроможних громад ефективніше вирішувати питання місцевого значення.

На виконання Плану заходів із реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні було внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, якими здійснено стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157–VIII від 5 лютого 2015 р. регулюються відносини, що виникають у процесі добровіль-

ного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 затверджено Методику формування спроможних територіальних громад. Саме ці акти визначають, яким чином має відбуватись об'єднання громад для того, щоб вони стали спроможними [9].

Спроможні територіальні громади – «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сферах освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [11].

Територіальна громада, як частина громадянського суспільства, є великою самоорганізованою системою, що містить багато інститутів і асоціацій людей, які мають власні інтереси, реалізація яких на основі взаєморозуміння, взаємодопомоги, взаємних домовленостей сприяє загальному розвитку.

Процес розвитку територіальної громади може бути забезпечений як стратегічним плануванням, що здійснюється органами й посадовими особами місцевого самоврядування, так і різними ініціативами формальних і неформальних об'єднань. Створення самодостатніх територіальних громад, які б володіли відповідними матеріальними, фінансовими, земельними ресурсами, об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативного та якісного надання їм базових соціальних і адміністративних послуг, створення умов для сталого розвитку відповідних територій, більш ефективного використання бюджетних коштів є головним завданням децентралізації, яку розпочато в Україні.

Основним категоріальним поняттям, яке оцінює рівень спроможності громад, є «адміністративна спроможність органів місцевого самоврядування та їхніх виконавчих органів», що полягає у здатності керівництва громади, структурних підрозділів виконавчого комітету як суб'єкта соціально-економічних відносин регіону вирішувати питання надання якісних послуг населенню, акумулювати фінансові ресурси та забезпечувати відповідний рівень конкурентоспроможності на основі оптимального перерозподілу та використання наявних ресурсів, а також забезпечувати фінансову й економічну стабільність у довгостроковій перспективі.

Відповідно до ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування, «<…> органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління».

Тобто основними принципами формування внутрішньої структури органу місцевого самоврядування визначено:

– принцип ефективного управління на території, за яку відповідає орган місцевого самоврядування;

– принцип інституційної забезпеченості якісного виконання визначених законом повноважень;

– принцип співвіднесення потреб громади та громадян з адміністративною спроможністю органу місцевого самоврядування.

Окрім того, під час формування власної структури органів місцевого самоврядування та для виконання передбачених законодавством завдань потрібно здійснити «добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності», які повинні забезпечити ефективне управління на території. Деякою мірою можна стверджувати, що елемент прийняття на службу в органах місцевого самоврядування також впливає на формування організаційної структури та штатного розпису, оскільки наявний прямий зв'язок між компетентностями і професійним рівнем посадових осіб місцевого самоврядування та/або службовців і рівнем / ієрархією посад в організаційній структурі.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначена «<…> самостійність кадрової політики в територіальній громаді». Тобто в реалізації власних і делегованих повноважень орган місцевого самоврядування самостійно визначає перелік структурних підрозділів апарату та виконавчих органів, а також кваліфікаційні вимоги до їхніх посадових осіб.

Розвиток територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання стимулювання економічного розвитку територій, визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку, ефективного впровадження на території об'єднаної громади медичної, освітньої й інших реформ, залежить від організаційної структури та фаховості працівників, які забезпечують виконання власних та делегованих повноважень органу місцевого самоврядування.

Аналіз одного із пріоритетних напрямів розвитку територій показує, що проблеми з

формуванням структури в органах місцевого самоврядування негативно впливають на розвиток тієї чи іншої галузі.

За статистичними даними, станом на 1 січня 2020 р. на території України проживає 28,7% молоді, що становить третину населення країни. Тому наявна потреба вирішення питань на рівні територіальних громад щодо інтеграції молоді в суспільне життя громади та країни загалом через підвищення рівня її свідомості, відповідальності, мобільності, економічної активності, життєстійкості, самостійності та спроможності. Адже коли молодь здорова, має громадянські цінності та компетентності, роботу, від якої отримує задоволення, можливості для саморозвитку, вона не тільки турбується про свій добробут та добробут своєї родини, а і має бажання спрямовувати свій час для розвитку своєї територіальної громади, села або міста, країни загалом. Це дасть змогу забезпечити підвищення рівня відчуття її приналежності до процесів, що відбуваються в Україні, та довіри до інститутів публічної влади.

Тому для реалізації державної політики в молодіжній сфері, сферах фізичної культури і спорту, національно-патріотичного виховання необхідно створити розгалужену систему структурних підрозділів, які б опікувалися даним напрямом роботи не тільки на рівні областей і районів, а й на рівні територіальних громад.

У ч. 2 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування» зазначено: «Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади» [5].

Постановою Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606 (із змінами) затверджені рекомендаційні переліки структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в містах Києві та Севастополі державних адміністрацій (далі – Постанова № 606), відповідно до якої структурні підрозділи, до компетенції яких належить вирішення питань фізичної культури і спорту, молоді та національно-патріотичного виховання, представлені таким чином (таблиця 1):

Залишаються неврегульованими такі питання:

– на районному рівні немає структурних підрозділів із реалізації молодіжної політики і національно-патріотичного виховання;

– на рівні територіальних громад немає жодних рекомендацій із питань формування структурних підрозділів виконавчих комітетів територіальних громад. З огляду на вищевикладене, ми вважаємо за необхідне:

– внести зміни в п. 2 додатка 2 Рекомендаційного перелік структурних підрозділів районної, районної у містах Києві та Севастополі держадміністрації постанови № 606, а саме:

1) абзац 6 викласти в такій редакції:

«освіти, охорони здоров'я, культури»;

2) п. 2 доповнити абзацом: «молоді та спорту» (з віднесенням до його компетенції питань національно-патріотичного виховання).

Постанову № 606 доповнити додатком 3 «Рекомендаційний перелік структурних підрозділів виконавчих комітетів територіальних громад», де передбачити підрозділ молоді та спорту.

На прикладі одного із пріоритетних напрямів розвитку територіальної громади ми висвітлили проблеми побудови організаційної структури апарату та виконавчих органів місцевого самоврядування. Необхідно зазначити, що під час формування структурних підрозділів виконавчого комітету необхідно враховувати повноваження структурних підрозділів. У результаті проведеного аналізу структури

Таблиця 1

Розподіл структурних підрозділів в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування

Назва органу виконавчої влади	Нормативно-правовий акт	Назва структурного підрозділу
Обласні, Київська та Севастопольська державні адміністрації	Постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606 (із змінами)	**Молоді та спорту**
Районні, районні в містах Києві та Севастополі держадміністрації	Постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606 (із змінами)	Освіти, охорони здоров'я. культури, **спорту.**
Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад	–	–

виконавчих органів новостворених територіальних громад та штатної чисельності працівників виникає питання: як може один працівник організовувати, координувати роботу з питань освіти, культури, молоді, спорту, охорони здоров'я та соціального захисту населення?

Формування організаційної структури та штатного розпису будь-якого органу місцевого самоврядування є виключними повноваженнями та відповідальністю самого органу місцевого самоврядування, сільського, селищного, міського голови та відповідної місцевої ради.

Однак у цьому контексті було б доцільно підкреслити, що автономія місцевого самоврядування має базуватися або спиратися на загальноприйняті принципи, як-от «відповідальність за ефективне використання коштів» або «узгодженість місцевих рішень та стратегії».

Визначення поняття типової структури обмежує автономність органу місцевого самоврядування вирішувати питання територіальної громади способом, який найбільше ефективний для даної території або громади, тому типова структура не повинна бути врегульована на законодавчому рівні будь-яким органом державної влади. Кожен орган місцевого самоврядування буде мати свою власну «унікальну» організаційну структуру, яка віддзеркалює його спосіб діяльності на рівні територіальної громади.

Однак організаційна структура органу місцевого самоврядування має відбивати повноваження, реалізацію яких прийняв на себе відповідний орган. Тобто кожне повноваження органу місцевого самоврядування повинно бути закріплено за певним структурним підрозділом або посадовою особою для забезпечення його ефективної реалізації на рівні відповідної територіальної громади.

Замість створення типових структур, які за своєю сутністю обмежують органи місцевого самоврядування (місцеві ради) щодо ухвалення рішення про працевлаштування посадових осіб, доцільно затвердити рекомендаційний перелік структурних підрозділів виконавчих комітетів територіальних громад, які дозволять забезпечити належне функціонування органу. До обов'язкових, наприклад, можна віднести структурний підрозділ із бюджету, структурний підрозділ із бухгалтерського обліку та звітності тощо.

Окрім того, можна опрацювати перелік структурних підрозділів (зокрема, окремих посадових осіб місцевого самоврядування), які рекомендуються до створення. Але під час формування рекомендаційного переліку структурних підрозділів виключаються будь-які показники щодо кількості посадових осіб у таких структурних підрозділах. Кількість працівників (посадових осіб місцевого самоврядування, службовців), як і вибір кількості структурних підрозділів із так званого «рекомендаційного» списку, – є виключною відповідальністю органу місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування одного рівня (наприклад, сільські або селищні ради) можуть мати різні організаційні структури, які будуть залежати від деяких критеріїв (потрібно уточнити – залежати, але не обмежуватися ними, як, наприклад, наявні фінансові ресурси, оскільки тоді ставиться під сумнів сама концепція самодостатності та фінансової спроможності органу місцевого самоврядування). Такі критерії можуть слугувати основою для вибору найбільш ефективної організаційної структури органу місцевого самоврядування. Водночас ми повинні розуміти, що найбільш ефективна з погляду надання послуг жителям на території громади та задоволення їхніх потреб не завжди буде означати раціональну з погляду фінансових ресурсів, які витрачаються на утримання апарату та виконавчих органів, які будуть забезпечувати надання відповідних послуг. Якісні послуги громадянам (відповідно до встановлених стандартів – або урядом, якщо ми говоримо про делеговані повноваження, або безпосередньо органом місцевого самоврядування – щодо власних повноважень) не дорівнюють «послуги, які надаються оптимальним способом».

Організаційна структура та штатний розпис органу місцевого самоврядування – це «живі» організаційно-розпорядчі документи (які можуть змінюватися кожного разу, коли відбувається засідання відповідної місцевої ради), однак їхня зміна не повинна паралізувати роботу органу місцевого самоврядування (оскільки кожна зміна організаційної структури або реорганізація передбачає здійснення певного чіткого переліку дій та кроків із боку, зокрема, осіб, відповідальних за управління людськими ресурсами). Зміни повинні бути обґрунтованими та такими, що можна впровадити за мінімально короткий термін.

Висновки. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації натепер виявилась найрезультативнішою і найпомітнішою щодо створення та підтримки належного сприятливого бізнесового та життєвого середовища, необхідного для самореалізації людини, захисту прав і свобод, надання якісних публічних послуг тощо.

Отже, для створення спроможних територіальних громад необхідні не тільки фінансові, економічні, інфраструктурні умови, а й адміністративна спроможність органів місцевого самоврядування, яка визначається здатністю посадових осіб органів місцевого самоврядування надавати якісні публічні послуги жителям громади.

Проблемні питання необхідно вирішувати шляхом удосконалення нормативно-правової бази з даного питання, формування фінансово-економічних і організаційних механізмів, спрямованих на розвиток інституційно спроможних громад, які забезпечать ефективність, якість та доступність публічних послуг, створять клієнтоорієнтовану громаду.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Беновська Л.Я. Територіальна громада як суб'єкт регулювання розвитку територій: теоретичні аспекти. *Регіональна економіка.* 2018. № 1. С. 30–39.

2. Патицька Х.О. Територіальна громада в політико-правовій практиці сучасної України. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України.* 2014. Вип. 4 (108) : Механізми ефективного розвитку прикордонних територій. С. 320–328. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2014_4_41.

3. Тимечко І.Р. Узагальнення підходів щодо сутності територіальної громади України. *Науковий вісник Мукачівського державного університету.* Серія «Економіка». 2017. Вип. 1 (7). С. 164–170. URL: http://www.msu.edu.ua/visn/wpcontent/uploads/2017/05/1-7-1-2017-27.pdf.

4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-вр. *Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/9. *Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр.

6. Проєкт закону про засади адміністративно-територіального устрою України. Зареєстровано 22 лютого 2018 р. № 8051. *Верховна Рада України.* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508.

7. Спроможність. *Академічний словник української мови.* 2018. URL: http://sum.in.ua/s/spromozhnistj.

8. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження КабінетуМіністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Законодавство України:* URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р.

9. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. *Законодавство України.* URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п.

10. Про утворення і ліквідацію районів : постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807–IX. *Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text.

11. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157–VIII. *Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text.

12. Павлюк А.П. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні. *Стратегічні пріоритети :* науково-аналітичний збірник. 2016. № 1 (38). С. 162–168. URL: http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/15-1474017754.pdf.

13. Сизоненко О.В. Проблеми формування спроможних територіальних громад в умовах процесу децентралізації. *Експериментальні та теоретичні дослідження в сучасних науках :* матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 5 серпня 2018 р., м. Суми. 2018. Т. 2. С. 92–95. URL: http://eprints.mdpu.org.ua/id/eprint/2114/1/05.08.2018_Tom_2-93-96.pdf.

ВЗАЄМОДІЯ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК СКЛАДНИК АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

INTERACTION OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS WITH GOVERNMENT BODIES AS A COMPONENT OF ANTI-CORRUPTION POLICY IN UKRAINE

УДК 343.35:351
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.16

Предко М.Є.
ORCID: 0000-0002-7031-1889
аспірант кафедри публічної політики
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Досліджено особливості взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, які сприяють виробленню та реалізації антикорупційної політики. На основі аналізу, узагальнення й систематизації наукових джерел розкрито їхні різноманітні напрями співпраці, завдяки яким «вибудовуються» конструктивні механізми співучасті у формуванні антикорупційної політики, яка включає стратегію (основні напрями) і конкретні антикорупційні заходи, що ґрунтуються на принципах публічності, прозорості, відкритості та демократичності. Підкреслено, що антикорупційна політика розробляється і реалізується системою органів державної влади спільно з інститутами громадянського суспільства, що упереджують і усувають причини й умови, які породжують і відтворюють корупцію в різних сферах життя. Звернено увагу, з одного боку, на міжнародні антикорупційні практики, можливості їх використання в Україні, а з іншого – на різні ракурси осмислення проблеми взаємодії органів державної влади та громадськості крізь призму аналізу теорії комунікативної дії (Ю. Габермас), яка ґрунтується на демократичних принципах взаєморозуміння. Причому в даній теорії комунікативні процеси не лише реґламентують дискурсивний простір, але й формують певний алгоритм діяльності. Виявлено механізми взаємодії органів влади й інститутів громадянського суспільства (інформаційний, консультаційний, діалогічний, організаційно-фінансовий, практично-партнерський), за допомогою яких формується взаємодовіра, долаються суперечності між представниками різних інтересів та узгоджуються напрями антикорупційної діяльності. Також значна роль відводиться підвищенню ефективності інформаційно-пропагандистських та просвітницьких заходів, спрямованих на формування громадської думки, нетерпимої до корупційних проявів Зазначається, що ефективність комунікативної взаємодії між державними інститутами та громадськістю залежить не лише від їх політико-правового забезпечення та прозорої, відкритої, демократичної діяльності, але й від їхньої професійної компетентності, здатності брати на себе відповідальність за формування та реалізацію антикорупційної політики.

Ключові слова: *публічне управління, запобігання та протидія корупції, комунікативні практики, громадська думка, механізми взаємодії органів влади й ІГС.*

The features of interaction between public authorities and civil society institutions (hereinafter – CSI), which contribute to the development and implementation of anti-corruption policies, have been studied. Based on the analysis, generalization and systematization of scientific sources, their various directions of cooperation are revealed, thanks to which constructive mechanisms of complicity in the formation of anti-corruption policy are "built", which includes a strategy (main directions) and specific anti-corruption measures based on the principles of publicity, transparency, openness and democracy It is emphasized that the anti-corruption policy is developed and implemented through the system of public authorities together with the CSI, which prevent and eliminate the causes and conditions that generate corruption in different spheres of life. Attention is drawn, on the one hand, to international anti-corruption practices, the possibility of their use in Ukraine, and on the other, to different perspectives of understanding the problem of interaction between state authorities and the public through the prism of analyzing the theory of communicative action (J. Habermas), based on democratic principles of mutual understanding. Moreover, in this theory, communicative processes regulate the discursive space and form a certain algorithm of activity. Mechanisms of interaction between government bodies and CSOs (informational, consulting, dialogical, organizational, financial, practical-partnership) are revealed, by means of which mutual trust is formed, contradictions between representatives of different interests are overcome and directions of anti-corruption activity are coordinated. It is also important to increase the effectiveness of advocacy and educational activities aimed at forming public opinion intolerant to corruption. It is noted that the effectiveness of communicative interaction between state institutions and society depends not only on their political and legal support and transparent, open, democratic activities but also on their professional competence, the ability to take responsibility for the formation and implementation of anti-corruption policies.

Key words: *public administration, prevention and counteraction of corruption, communication practices, public opinion, mechanisms of interaction between authorities and civil society institutions.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Світова коронавірусна пандемія виразно унаочнила неусталеність дійсності в соціальному, економічному, релігійному, політичному контекстах, що підтверджує те, наскільки є крихкою сучасна цивілізація, наскільки вразливою є сучасна людина, її буттєвість. Щойно ми намагаємося схопити певну миттєвість в облаштуванні світу, розкрити роль людини, громадськості в цьому гнучкому процесі, як із новою гостротою постають питання: «Яка роль публічного управління в цьому процесі? Чи можуть інститути громадянського суспільства вплинути на світ, у якому

ми живемо? Чи можливо мінімізувати корупційні практики, які підривають віру у справедливість, у демократичні принципи, які людство вибудовувало упродовж століть?». Саме з'ясуванню цих питань присвячена дана стаття.

Сучасна парадигма публічного управління характеризується збільшенням кількості суб'єктів і акторів у виробленні та реалізації антикорупційної стратегії. Якщо на попередніх етапах розвитку публічного управління монополією на ухвалення рішень володіли лише органи публічної влади, то у процесі модернізації збільшується число суб'єктів. Ідеться про інститути громадянського суспільства, які, безперечно, сприяють мінімізації ризиків нелегітимності управлінських рішень у царині антикорупційної політики і врівноважують головні ресурсні сфери суспільства – державу, ринок (бізнес) і громадянське суспільство. До того ж нині шляхи вдосконалення політико-управлінських механізмів у процесі запобігання корупції все більше змінюють свою векторність – від оперативно-тактичного до етапу становлення національної моделі антикорупційної політики, коли громадськість стає активним суб'єктом антикорупційних стратегій.

Актуальність дослідження випливає з необхідності постійного вдосконалення публічного управління, модернізації його складових частин із метою оптимізації практики вироблення антикорупційних стратегій. Причому проблема обґрунтування шляхів підвищення ефективності публічного управління стає однією із центральних у виробленні антикорупційної стратегії як дієвого чинника здійснення різноманітних реформ. Нині в Україні також розширюється смисловий діапазон дієвості антикорупційних стратегій, зумовлений як внутрішніми, так і зовнішніми викликами, які є принципово новими і не підлягають вирішенню внаслідок застосування попереднього управлінського досвіду. Безперечно, для вирішення даної проблеми потрібно все більш активно залучати, з одного боку, такі ресурси, як знання чи інновації, а з іншого – інститути громадянського суспільства, які виводять сферу публічного управління на принципово новий рівень, який співмірний сучасним викликам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем взаємодії органів державної влади та громадських інституцій у виробленні антикорупційної стратегії присвятили свої роботи як українські, так і закордонні вчені. Зокрема, у працях Г. Кириченко, Р. Радецького, К. Ростовської, О. Рашковської [12], Я. Телешуна й інших розглядаються форми та напрями впровадження громадської комунікації, міжнародний досвід боротьби з корупцією, причини виникнення та напрями боротьби з корупцією. У працях зарубіжних авторів (В. Іванцова [6], П.Ф. Друкер [16], Д. Мюррей [15], Ш. Шумах [17] та інші) розглядаються інститути громадянського суспільства (далі – ІГС) як чинники протидії корупції, причини її виникнення й особливості поширення в різних країнах, звертається увага на особливості взаємозв'язку корупції та великого бізнесу.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас реформування публічного управління, зокрема його складника – антикорупційної політики, – потребує впровадження нових форм та механізмів взаємодії органів влади й ІГС. Адже в даному разі не так важливий факт лише фіксації взаємодії як такої. Водночас конче необхідно визначити смислові конотації взаємодії, їхній демократичний ресурс, завдяки якому формуються механізми системного взаємовпливу таких важливих конструктів, як інститути державної влади та громадськості. Особливо це стосується функціонального смислового навантаження й організаційно-управлінського забезпечення антикорупційної співпраці державних органів із громадськістю.

Мета статті – узагальнення теоретичних основ, обґрунтування напрямів і основних механізмів взаємодії ІГС та органів влади, завдяки яким удосконалюється їхній політико-управлінський взаємовплив у царині запобігання та протидії корупції. Відповідно до зазначеної мети в роботі поставлено такі завдання: з'ясувати місце і роль органів влади та громадськості в системі антикорупційної політики; виокремити чинники, які впливають на процес мінімізації корупції; проаналізувати антикорупційний досвід зарубіжних комунікативних практик державних інститутів та громадськості; розкрити смислове навантаження основних механізмів взаємодії державної влади й ІГС у процесі запобігання та протидії корупції.

Виклад основного матеріалу. Загалом, координацію діяльності щодо протидії корупції в міжнародному масштабі здійснюють декілька міжнародних організацій. Серед них провідну роль у координації зусиль усього світового співтовариства в боротьбі з корупцією відіграє ООН. Ще на Восьмому конгресі щодо запобігання злочинності та поводження із правопорушниками (Гавана, 1990 р.) ООН була ухвалена спеціальна резолюція «Корупція у сфері державного управління» [7]. У ній було рекомендовано державам-членам не лише розробити стратегію боротьби з корупцією, а й розглянути питання про адекватність кри-

мінально-правового реагування на всі види корупції, розробити правові положення для конфіскації коштів і майна, одержаних унаслідок корупційних дій. Але ж яким чином у сфері запобігання та протидії корупції зберегти баланс, який би не порушував принципи громадянського суспільства та не потрапляв під вплив маніпулятивних технологій, диктату влади грошей?

Ще англійський філософ Т. Гоббс (1588–1679 рр.) звертав увагу на те, що корупція негативно впливає на формування «здорового» суспільства, сприяє деморалізації: «<…> Люди, які хизуються своїм багатством, сміливо скоюють злочини, гадаючи, що вони зможуть уникнути кари, підкупивши державну юстицію або отримавши прощення за гроші чи інші форми винагороди. <…> А люди, які мають багато могутніх родичів або здобули популярність і певну репутацію серед загалу, наважуються порушувати закони, маючи надію, що їм вдасться натиснути на ту владу, якій належить опікуватися дотриманням законів» [4, с. 278]. На жаль, дотепер людству не вдалося позбавитися згубного впливу різних корупційних практик. Відомий британський політичний коментатор Д. Мюррей, посилаючись на думку Д. Лан'є, зазначає: «<…> Жменька компаній у Силіконовій Долині, конкретно – Google, Twitter, Facebook, зараз мають можливість не просто направляти те, що більшість людей у світі знають, думають і говорять, але мають бізнес-модель, яка базується на бажанні «грошових мішків» впливати і змінювати поведінку інших» [цит. за: 15, с. 7]. Отже, постає питання: «Яким чином вибудувати ефективний алгоритм антикорупційної політики, здатний мінімізувати згубний вплив «грошових мішків?»

У кожній країні реалізуються національні моделі антикорупційної політики як цілісної системи послідовних заходів із протидії корупції в рамках обраних напрямів і встановлених пріоритетів конкретної держави. Однак реалізація політики протидії корупції в різних країнах спирається на свою систему пріоритетів. До того ж розуміння корупції та ставлення до неї в конкретному суспільстві багато в чому залежить від низки чинників: типу суспільства; культурного коду суспільства – набору цінностей (свобода, права людини, рівність, справедливість, гідність тощо), спеціалізації управлінських ролей і функцій усередині держави; етичних норм тощо. Усі ці чинники по-різному впливали на формування корупційних практик і їх прийняття чи неприйняття суспільством. У процесі вироблення антикорупційної стратегії необхідно звертати увагу на ті феномени, які спричиняють чи мінімізують корупцію. Так, у дослідженні Ш. Шумаха виокремлені чинники, які впливають на корупцію. Автор зазначає: «Ми пропонуємо базову модель трьох факторів (ризик, користь та свідомість), яка була створена на основі злиття кількох відомих, науково доведених факторів, що спричиняють або зменшують корупцію або впливають на її рівень в окремій країні <…> Висновки були такими: корупція пов'язана з рівнем ВВП (чим вище ВВП, тим нижчий рівень корупції). Корупція пов'язана з рівнем освіти (чим вищий середній рівень освіти, тим нижчий рівень корупції). Корупція тісно пов'язана з географічним розташуванням. Найвищий рівень в Азії (переважно в Центральній Азії), Африці (Північна та Центральна Африка) і Південній Америці (згідно з картою Transparency International). Корупція тісно пов'язана з панівною релігією у країні. Корупція пов'язана зі свободою у країні (особиста свобода, свобода слова, економічна свобода тощо) з урахуванням верховенства закону у країні та неефективності державного управління, яке часто також обмежене на місцях або корумповане за своєю суттю. Чим нижчий рейтинг країни, тим більш домінантне патріархальне суспільство» [17].

Отже, одним із чинників, який сприяє корупційним процесам у країні, є неефективне публічне управління, його низький рівень відкритості та прозорості, унаслідок чого втрачається довіра до органів державної влади, які все більше і більше відчужуються від народу. Тому-то живильним середовищем і сферою поширення корупції є сфера державно-владного регулювання, пов'язана з розподілом усіх видів ресурсів, доступ до яких відкривають публічно-владні повноваження і статуси. Ми переконані, що саме завдяки громадянському суспільству відбуваються корекція й оптимізація державного управління.

Тому з перших років незалежності України були розроблені програмні антикорупційні документи, у яких була проголошена тісна співпраця громадянського суспільства та влади, у якій засвідчувалося ефективне запобігання та викорінення корупції. Однак якими б досконалими не були антикорупційне законодавство, стандарти й антикорупційна система держави, політика протидії корупції може бути ефективною і результативною тільки в разі активної і зацікавленої участі широкої громадськості та всього населення. Лише спільні зусилля органів державної влади України і громадянського суспільства здатні принести стійкі позитивні зміни у протистоянні з корупцією. Саме залучення ІГС до реалізації принципу інформаційної відкритості органів державної влади, до формування антикоруп-

ційної політики, виявлення, розголосу фактів корупційних правопорушень є її ефективними інструментами формування, які включають, по-перше, упередження корупційних проявів, широку антикорупційну просвітницьку діяльність та пропаганду; по-друге, виявлення, розкриття та розслідування корупційних правопорушень; по-третє, формування та виховання правосвідомості, нетерпимої до корупції.

Зазвичай «під інститутами громадянського суспільства варто розуміти громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства» [11]. ІГС презентують те суспільство, у якому горизонтальні зв'язки не лише не підпорядковуються владі та формують і обмінюються програмами життєдіяльності, але й координують інтереси різних груп, контролюють та впливають на діяльність владних органів. Отже, ІГС унормовані та легалізовані як система суб'єктів, що мають певні повноваження, права й обов'язки в обстоюванні своїх легітимних інтересів.

Для ефективної протидії корупції громадянське суспільство повинно ефективно взаємодіяти з державою, створюючи стійку систему комунікаційних переваг, що включає пряму і зворотну систему відносин. По-перше, канали прямого зв'язку – від органів публічної влади до громадян, коли громадяни отримують інформацію про результати їхніх звернень до органів публічної влади з питань запобігання корупції. По-друге, канали зворотного зв'язку – від громадян до держави, які не менш важливі, оскільки вони дозволяють органам публічної влади отримати від населення оцінку проведеної антикорупційної політики. Така інформація допомагає органам публічної влади виявляти недоліки і причини неефективності здійснюваної політики протидії корупції, запроваджувати коригувальні заходи. Отже, запорукою ефективної боротьби з корупцією є стійкий прямий і зворотний зв'язок між суспільством і органами державної влади. Прямий зв'язок між населенням і державою зазвичай виникає в разі звернення громадян за інформацією або захистом своїх прав та інтересів. Відсутність налагодженого зворотного зв'язку не завжди дозволяє громадянам дізнатися про результати розгляду їхніх прохань і звернень. На жаль, нині держава часто не чує або не хоче чути пропозиції громадськості щодо мінімізації корупційних практик, а громадяни, у свою чергу, не довіряють державі та її зусиллям щодо протидії корупції. Яскравим свідченням цього є результати соціологічних досліджень.

За даними соціологічного опитування *Київського міжнародного інституту соціології (далі – КМІС) (із 4 по 8 грудня 2020 р.), громадським організації довіряють 39 проти 41% у 2018 р. [5].* А згідно з результатами дослідження, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова (з 5 по 9 березня 2021 р.), громадським організаціям уже довіряють 53% [10]. Як бачимо, довіра українців до ІГС дещо зросла, що засвідчує, з одного боку, зростання їхньої популярності й усвідомлення ефективності громадських ініціатив, з іншого – можливість та спроможність громадян співпрацювати з органами влади, впливати на них. Однак взаємодія та співпраця між органами влади та громадськістю в царині антикорупційної політики можуть бути ефективними за наявності організаційно-технічних ресурсів, масової доступності населення до комп'ютерних технологій, належного рівня інформаційної освіченості громадян, відповідного політико-правового рівня підготовки як представників органів влади, так і лідерів і активістів ІГС.

Безперечно, значну роль у протидії корупції відіграють комунікаційно-інформаційні практики. Німецький філософ Ю. Габермас розглядав процес формування та розвитку громадянського суспільства крізь призму власної теорії комунікативної дії, яка є джерелом формування громадської думки. Причому він розробляв принципи обговорення, завдяки яким уможливлюється досягнення справжнього, не нав'язаного зовні консенсусу. Ю. Габермас ідентифікував їх як моделі «ідеальної мовної ситуації», яка ґрунтується на таких принципах: можливості кожного брати участь у проблемних аспектах суспільних дискурсивних практик; рівності всіх потенційних учасників у презентації своєї думки, її обґрунтуванні та спростуванні інших; правдивості та щирості одного з одним усіх учасників щодо свого внутрішнього світу, своїх настанов, почуттів і намірів; незалежність дискурсу, бо на нього не впливають «зовнішні примуси» реальності: соціальний стан, вплив громадян, натомість ураховується тільки значущість самого аргументу [9, с. 90–92]. За Ю. Габермасом, складовими частинами такої комунікативної практики є: орієнтація на взаєморозуміння як механізм координації дій; ситуація дії і ситуація мовлення; фон життєвого світу, що задає умови і ресурси взаєморозуміння; сфера референцій або претензія висловлювань на значущість: взаєморозуміння, під час якого досягають згоди на рівні знання, норми, оцінок і почуттів [14, с. 12].

Зазвичай сфера відкритості комунікативного діалогу уможливлює актуалізацію етичних орієнтирів. Вона стає своєрідним майданчиком інтерсуб'єктивної взаємодії між політикою та громадськістю, де здійснюється формування громадської думки та спільного ухвалення рішень. Саме така комунікативна взаємодія уможливлює досягнення консенсусу. Отже, як зазначав Ю. Габермас, «у громадській відкритості виробляється політична свідомість, яка, на противагу абсолютній владі, чітко і зрозуміло викладає суть і вимоги до загальних і абстрактних законів, і, насамкінець, творить саму себе, тобто відкриту (громадську) думку, навчається обстоювати як єдино легітимне джерело цих законів» [3, с. 99]. Саме завдяки сфері відкритості формуються патерни політичної публічності та принципи демократії, контролюється діяльність влади і формується певний політичний дискурс.

Загалом, зарубіжний досвід засвідчує впровадження різноманітних комунікативних практик взаємодії держави й інститутів громадянського суспільства у сфері протидії корупції. Українська дослідниця О. Рашковська виокремлює «три основні демократичні моделі громадянської комунікації в діяльності громадських формувань, громадянських організацій та їхнього комунікативного впливу на діяльність владних структур та місцевого самоврядування в Європі, а саме: ліберальний тип (поєднання лібералізму та приватної ініціативи); модель континентально-європейського типу (соціальне партнерство та панівний вплив громадянських організацій на владу); скандинавський тип – поширення впливу держави на діяльність громадських об'єднань (фінансування, програми соціального захисту, інвестиційні проєкти, урядово-громадські угоди)» [12, с. 136]. Як бачимо, дані моделі дещо різнопланові, бо поєднують в собі два критерії систематизації: з одного боку, світоглядний, а з іншого – суто географічний, фокусування на досвіді окремих країн. Навіть більше, у даних комунікативних моделях відстежується лише домінантний вплив чи то органів державної влади, чи то громадськості або їхнє партнерство. Однак нас більше цікавлять саме шляхи їхньої взаємодії, можливості їх використання у процесі формування антикорупційної політики, водночас варто враховувати українські реалії у сфері взаємодії органів державної влади й ІГС.

Однією з антикорупційних практик ефективної взаємодії органів державної влади й ІГС є досвід Швеції, у якій була створена, по-перше, багаторівнева система стимулювання і розвитку інститутів громадянського суспільства, за якої громадяни наділяються значним арсеналом засобів вираження своєї громадянської позиції; по-друге, ефективна діяльність незалежних засобів масової інформації (далі – ЗМІ), які визнані найкращими у світі, бо для них передбачені державні гарантії захисту свободи слова та незалежності; по-третє, значна впливовість церкви; по-четверте, «ментальність шведських громадян, яка сформована таким чином, що будь-яка людина, яка отримала велику суму грошей або вартісне майно, за короткий період часу викликає підозру. А формування недовіри до посадової особи або представника бізнесу знижує до нуля їхні шанси на успіх у суспільстві та подальше зайняття посад державної служби або працевлаштування у приватній компанії» [цит. за: 6, с. 300]. Отже, законодавство, незалежні ЗМІ, інститути громадянського суспільства, надзвичайна впливовість громадської думки привели до того, що традиційно у Швеції досить низький рівень корупції.

Інститути громадянського суспільства як прогресивна суспільна сила, відкрита для діалогу та схильна до поступової модернізації публічного управління, до змін на місцевому рівні. Зокрема, це вміння працювати за допомогою груп помічників і досягати прекрасних результатів за обмеженості ресурсів. На жаль, нині спостерігається невикористання потенціалу різних інститутів громадянського суспільства, які б могли ще більше підняти їхній авторитет. Чи є в інституцій справді системне бачення перспектив свого розвитку, як і що потрібно вже зробити – засвідчує хоча б такий приклад.

Безперечно, саме громади, лідери громадської думки часто стають чинником змін. Наприклад, 29-річний отець Іван Городицький залишив служіння в українській церкві в Парижі та став настоятелем маленької громади в селі Ладанці на Львівщині [8]. Буквально за декілька років змінилося життя у громаді – створили церковний хор (хористки співають різними мовами – польською, нідерландською, французькою, звісно, найбільше українською), відремонтували церкву, спільно із громадою відновлюють Народний дім, парк. «Пріоритетом для мене є люди, а не місце, де ти є», – говорить Іван Городицький.

Однак суб'єкти інститутів громадянського суспільства повинні мати відповідну підготовку, щоб бути спроможними до ефективної комунікативної взаємодії з органами державної влади. Недарма Аврелій Августин «народом <…> називає не якийсь натовп, а сукупність людей, об'єднаних згодою в сенсі визначення прав і взаємної користі <…>, і якщо

навіть тираном виступає сам народ, то і тут він перестає бути спільнотою людей, об'єднаних згодою, тобто він перестає бути народом» [1].

Спробуємо виокремити вузлові напрями взаємодії інститутів громадянського суспільства й органів влади у виробленні антикорупційної політики. Це, по-перше, інформаційний канал, що передбачає вільний доступ до повної інформації (проєкти рішень, документи та стенограми консультацій, інших публічних заходів, систематичне публічне висвітлення, власні антикорупційні розслідування, публікація інформації про факти корупції, направлення інформації, яка в імперативному порядку має враховуватися органами державної влади та розслідуватися правоохоронними органами). По-друге, консультаційний механізм, під час якого визначаються стратегічні цілі, пріоритети і завдання антикорупційної політики у відповідній сфері державного управління, що включає широке обговорення органами влади й ІГС; проведення громадських слухань й інших заходів за участю широкого кола суб'єктів ухвалення рішень; проведення експертних семінарів і зустрічей із метою підготовки експертних рекомендацій із вирішення проблеми антикорупційної політики. По-третє, діалогічний напрям, сутність якого полягає як у двосторонній комунікації «Я – Інший», коли слухаєш не лише себе, а й Іншого, власне, шукаєш Іншого в собі, а не себе в Іншому, так і в широкому діалозі «Ми – Вони», коли зникають ідеологічні межі та розбіжності для обміну думками та вироблення спільних рекомендацій, проєктів нормативно-правових документів (у цьому підході комунікація служить взаєморозумінню між людьми з різними світоглядними орієнтаціями, де учасники враховують погляди і цінності інших, відбувається «залучення Іншого», «рівність поваги до кожного поширюється не на собі подібних, але на особистість іншого в інакшості» [13, с. 48]. По-четверте, організаційно-фінансовий механізм, сутність якого полягає в активізації участі представників громадянського суспільства в реалізації антикорупційних заходів. Для цього доцільно передбачити фінансування антикорупційних заходів коштом відповідного бюджету шляхом виділення грантів. Це може розглядатися як стимул у вирішенні завдань, поставлених державою у сфері протидії корупції. Окрім грантів, такими стимулами можуть виступати, з одного боку, інформаційна підтримка програм, проєктів, акцій та інших громадських ініціатив, а з іншого – державне сприяння у створенні і розміщенні громадськістю на телебаченні, радіоканалах, у друкованих виданнях, у мережі Інтернет різноманітних суспільно-публіцистичних, інформаційно-просвітницьких програм, які б мали антикорупційний пропагандистський характер, формували в суспільстві нетерпиме ставлення до корупції, усвідомлення громадянами її деструктивного характеру. Незважаючи на очевидність того факту, що корупція перешкоджає розвитку бізнесу, посилює соціальну нерівність, ускладнює малозабезпеченим верствам суспільства доступ до формально безкоштовних державних послуг, зокрема й до освіти та медицини, значна частина населення виявляє терпимість до даного явища. По-п'яте, практично-партнерський механізм, під час якого встановлюються різні форми взаємодії ІГС із державними органами влади (взаємодопомога, кооперація, ділове співробітництво тощо), які включають не лише процес вироблення та реалізації публічно-управлінських рішень у сфері запобігання та протидії корупції, але й спільну відповідальність на всіх рівнях розроблення політики або виконання рішення. Уважаємо, що до такої співпраці варто залучати представників бізнес-спільноти. Адже «громадськість усе частіше очікує від керівника великого бізнесу розробки кодексу поведінки, який узгоджує вимогу бути бізнесменом із вимогою бути професіоналом» [16]. Цілком погоджуємося з думкою американського консультанта з питань управління П.Ф. Друкера, що основою такого кодексу передусім мають бути людські цінності та служіння національним пріоритетам як неодмінна умова етики великого бізнесу [16]. У даному разі органи влади, ІГС, представники бізнесу не лише спільно працюють над аналізом проблем із метою вироблення альтернативних рішень, але й розробляють індикатори їхньої ефективності для проведення моніторингових досліджень.

Висновки. Отже, залучення громадян до системи державного управління включає досить розмаїту архітектоніку механізмів взаємодії, що сприяє створенню постійно відкритих та прозорих каналів прямого і зворотного зв'язку, за допомогою яких інформаційні запити та пропозиції без перешкод доходять від громадян до адміністрації та навпаки. Водночас залучення громадян до системи державного управління, до проблеми вироблення антикорупційних стратегій сприяє, по-перше, формуванню сприятливого клімату партнерства держави із громадянським суспільством; по-друге, спроможності та здатності представників громадськості орієнтуватися у процесах публічного управління; по-третє, забезпеченню постійного доступу до діючих інформаційних джерел; по-четверте, готовності громадських інституцій нести колегіальну

й індивідуальну відповідальність за сприяння та вирішення суспільних та державних проблем; по-п'яте, довірі та позитивному іміджу як влади, так і громадськості. Нині потребує більш глибокого та комплексного дослідження не лише проблема взаємодії державних інститутів та громадськості у формуванні антикорупційної політики, але й осмислення їхніх перспективних можливостей у системі реформування публічного управління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Блаженный Аврелий Августин. О граде Божьем. Книга вторая. URL: https://azbyka.ru/otechnik/Avrelij_Avgustin/o-grade-bozhem/2_19 (дата звернення: 15.07.2021).
2. Він наймолодший в Україні голова! Подивіться, що він зробив з селом, люди в шоці. URL: https://news.rovno.ua/post1121848 (дата звернення: 11.07.2021).
3. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості : дослідження категорії громадянське суспільство. Пер. з нім. А. Онишко. Львів : Літопис, 2000. 218 с.
4. Гоббс Т. Левіафан, або Суть, будова і повноваження держави церковної та цивільної. Пер. з англ. Київ : Дух і літера, 2000. 606 с.
5. Довіра соціальним інституціям і партіям: грудень 2020. URL: http://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1005&page=3 (дата звернення: 15.07.2021).
6. Иванцова В. Роль институтов гражданского общества в вопросах противодействия коррупции. *Социальная интеграция и развитие этнокультур в евразийском пространстве.* 2019. № 1, 8. С. 297–302.
7. Коррупция в сфере государственного управления. *Резолюция A/CONF.144/28/Rev.1 VIII Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями* (г. Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 г.). URL: https://www.unodc.org/documents/congress//Previous_Congresses/8th_Congress_1990/028_ACONF.144.28.Rev.1_Report_Eighth_United_Nations_Congress_on_the_Prevention_of_Crime_and_the_Treatment_of_Offenders_R.pdf (дата звернення: 15.07.2021).
8. Навчить вас шити і розмовляти французькою. Молодий священник переїхав із Парижу в маленьке українське село. URL: https://www.radiosvoboda.org/a/sviashchennyk-paryzh-i-ukrayinske-selo/31117225.html (дата звернення: 14.07.2021).
9. От критической теории к теории коммуникативного действия. Эволюция взглядов Ю. Хабермаса. Тексты / сост. А. Алхасов. Ульяновск, 2001. 150 с.
10. Оцінка ситуації у країні, довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян (березень 2021 р.). URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3209417-ukrainci-najbilse-dovirautarmii-volonteram-i-cerkvi.html (дата звернення: 15.07.2021).
11. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text (дата звернення: 15.07.2021).
12. Рашковська О. Громадянська комунікація як стратегічний ресурс демократизації державного управління в Україні : дис. … канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2016. 255 с. URL: http://academy.gov.ua/pages/dop/137/files/19dc0806-84f5-499a-b30c-61afeed3828c.pdf (дата звернення: 15.07.2021).
13. Хабермас Ю. Вовлечение другого: Очерки политической теории. Пер. с нем. Ю. Медведева / под ред. Д. Скляднева. Сантк-Петербург : Наука, 2001. 419 с.
14. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие. Пер. с нем. / под ред. Д. Скляднева, послесл. Б. Маркова. Москва : Наука, 2000. 380 с.
15. Murray D. The Madness of Crowds. Gender, Race and Identity. New York : Bloomsbury Publishing PLC, 2019. 288 p.
16. Peter F. Drucker Big Business and the National Purpose. URL: https://bg.hbr.org/1962/03/big-business-and-the-national-purpose (дата звернення: 15.07.2021).
17. Šumah Štefan. Corruption, Causes and Consequences Submitted: October 17'th 2017. Reviewed : December 6'th 2017. Published : February 21'st 2018. DOI: 10.5772/intechopen.72953.

СЕКЦІЯ 3
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

СТАН МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

UKRAINE LOCAL GOVERNMENT SYSTEM IN THE CONDITIONS OF POWER DECENTRALIZATION

УДК 342.241
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.17

Балінський В.В.
аспірант кафедри державного управління
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У статті узагальнено сучасний стан реалізації реформи децентралізації влади в Україні через призму функціонування системи місцевого самоврядування. Визначено, що розвиток системи самоврядування є ключовим елементом розвитку територій демократичної держави. У результаті аналізу, узагальнення й систематизації наукових джерел висвітлено особливості сучасного стану та ключові проблемні моменти в процесі впровадження децентралізації влади в Україні. Визначено, що наразі адміністративно-територіальну реформу, яка стала основою для децентралізації влади, не можна вважати повністю завершеною. Окремі її аспекти все ще потребують подальшого законодавчого врегулювання. Вдосконалення законодавчо-правової бази покликано вирішити ключові проблеми реформи: дублювання повноважень, невідповідність між статусом адміністративно-територіальних одиниць та їхнім ресурсним, кадровим та організаційним потенціалом. Рішенням може стати передача владних повноважень органам самоврядування для формування ефективної системи місцевого самоврядування, розширення муніципальних прав населення та заохочення до їх використання, побудова громадянського суспільства в Україні, забезпечення населення широким спектром публічних послуг, корекція диспропорції розвитку регіонів та розподілу ресурсів. Усі перераховані вище кроки допоможуть створити можливості для активного розвитку активного громадянського суспільства, яке буде здатне повноцінно використовувати отримані в рамках децентралізації повноваження для вирішення власних локальних проблем (що дозволить розвантажити центральну владу), для забезпечення розвитку територій та забезпечення ключових інтересів населення кожної конкретної території. Все вищезазначене актуалізує подальше вивчення даної теми для формування рекомендацій щодо розвитку та вдосконалення реформи децентралізації.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, децентралізація, Україна, регіон, система, реформа, трансформація.*

The article summarizes the current state of implementation of the decentralization reform in Ukraine through the prism of the functioning of the system of local self-government. It is determined that the development of the system of self-government is a key element of the development of the territories of a democratic state. As a result of the analysis, generalization and systematization of scientific sources the peculiarities of the current state and key problematic moments in the process of introduction of decentralization of power in Ukraine are highlighted. It is determined that currently the administrative-territorial reform, which has become the basis for decentralization of power, cannot be considered complete. Some aspects of it still need further legislative regulation. Improving the legal framework is designed to address key issues of reform: duplication of powers, the mismatch between the status of administrative-territorial units and their resource, personnel and organizational potential. The solution may be to transfer power to local governments to form an effective system of local self-government, expand municipal rights and encourage their use, build civil society in Ukraine, provide the population with a wide range of public services, correct the disparity in regional development and resource allocation. All the above steps will help create opportunities for the active development of an active civil society, which will be able to fully use the powers gained in decentralization to solve their own local problems (which will relieve the central government), ensure territorial development and ensure the key interests of each territory. All the above actualizes the further study of this topic to form recommendations for further development and improvement of decentralization reform.

Key words: *local self-government, decentralization, Ukraine, region, system, reform, transformation.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Натепер питання подальшого розвитку реформи децентралізації практично повністю залежить від становлення сильної та ефективної системи місцевого самоврядування.

На жаль, у даному контексті ми все ще можемо говорити про цілу низку існуючих проблем, які ослаблюють розвиток самоврядування на місцях та перешкоджають подальшій реалізації реформи децентралізації влади. Серед них: кадрова криза, нерівномірний розподіл фінансів та ресурсів, проблема з реалізацією новоотриманих повноважень тощо.

Саме тому сьогодні питання подальшого наукового дослідження сутності оновленої системи місцевого самоврядування, особливостей її функціонування та реалізації всіх закладених переваг децентралізації на практиці набуває особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі дослідженню проблем місцевого самоврядування присвячено праці низки вітчизняних та закордонних учених.

Серед вітчизняних учених цією темою займались: О. Батанов, М. Баймуратов, Л. Бориславський, П. Біленчук, І. Грицяк, М. Драгоманов, О. Євтушенко, Н. Камінська, В. Кампо, І. Козюра, А. Колодій, В. Кравченко, В. Куйбіда, В. Наконечний, Н. Наталенко, А. Некряч, М. Оніщук, Ю. Панейко, Р. Плющ, Б. Руснак та інші.

Серед закордонних учених це питання цікавило: Р. Гнейста, Ж. Зіллера, Дж. Міля, О. Оффердала, Дж. Сарторі, А. Токвіля, Б. Чичеріна, В. Шеффнера, Л. Штейна, А. Васильчикова, В. Лешкова та інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Необхідною умовою вирішення окресленої вище проблеми є дослідження реформованої системи місцевого самоврядування та необхідність розроблення дієвої стратегії її подальшого розвитку.

Мета статті – визначити ключові переваги та проблеми оновленої внаслідок реформи децентралізації системи місцевого самоврядування та визначити перспективи її подальшого розвитку.

Виклад основного матеріалу. Децентралізація – процес передачі владних повноважень і бюджетних надходжень від центральних органів державної влади до органів місцевого самоврядування [7, с. 26]. Одним з основних пріоритетів даної реформи є саме наближення влади до громадян та залучення їх до управління державними справами через побудову такої національної моделі місцевого самоврядування, яка характеризується як форма децентралізованої державної влади (державного управління).

Децентралізація в Україні почалась у 2014 році і стала реформою-символом становлення країни на шлях євроінтеграції. Основною метою вона декларує саме вдосконалення місцевого самоврядування, що відбувається за рахунок передачі на місця більшої кількості владних повноважень та наділення їх достатніми ресурсами для реалізації цих повноважень. Статтею 140 Конституції України місцеве самоврядування визначається як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3].

Першим етапом і найсерйознішою зміною в рамках децентралізації влади стала зміна адміністративно-територіального устрою – створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Відповідно до тексту закону територіальна громада – це сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [5]. Це було необхідним кроком для того, щоб зробити території більш незалежними від центральної влади, надати їхнім жителям можливості самостійно вирішувати локальні проблеми та забезпечити здатність реально впливати на владу. Все перераховане має сприяти розвитку регіонів та посиленню громадянського суспільства.

З визначеної вище мети децентралізації випливає, що основою для її впровадження має стати сильна та ефективна система місцевого самоврядування. Саме місцеве самоврядування виступає в ролі фундаменту, на який ця реформа накладається, а його органи – тією рушійною силою, яка покликана втілювати її в життя.

Практично у всі основні теорії та моделі місцевого самоврядування покладено розуміння даного феномену як одного з основних і найбільш ефективних проявів народовладдя в державі, що дозволяє говорити про місцеве самоврядування як про необхідну основу для розвитку демократії. Це дозволяє нам говорити про власне політичний характер місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування України є поняттям складним і комплексним, воно включає в себе цілу низку елементів. Система місцевого самоврядування – це сукупність форм здійснення і власне суб'єктів місцевого самоврядування, через які реалізуються повноваження і функції територіальних громад [2]. Так, до цієї системи входять: територіальні громади, ради (сільські, селищні, міські), голови цих рад (сільських, селищних, міських), виконавчі органи цих рад (сільської, селищної, міської), районні та обласні ради (створені для представлення спільних інтересів декількох територіальних громад сіл, селищ, міст), районні ради міст із районним поділом та органи самоорганізації населення. В умовах децентралізації сільські, селищні й міські ради заохочують об'єднуватись у територіальні громади для спільного функціонування, об'єднання ресурсів та забезпечення своїх інтересів, а обласні та районні ради покликані об'єднувати ці громади та координувати їх.

Функціонуючи всі разом, ці елементи створюють єдину систему, яка дозволяє в повному

обсязі реалізувати інтереси населення через функції та повноваження місцевої влади. Проте в процесі впровадження реформи децентралізації влади в Україні ця система зазнала цілого ряду змін, що відобразилось на особливостях функціонування та ефективності місцевого самоврядування.

На необхідності розвитку системи місцевого самоврядування наголошують і представники Європейського Союзу. У 2015–2017 роках за підтримки Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» Мінрегіон України реалізовував програму «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні», основною метою якої була «підтримка децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні», а загальною метою – «сприяння в підвищенні якості демократії шляхом посилення місцевого самоврядування» [6, с. 65]. При цьому Д. Кіріка наголошує, що «тільки створення адміністративних одиниць, що наділені чітко визначеними законом повноваженнями і відповідальністю, дадуть можливість побудувати дієвий децентралізований державний сектор. Відповідно до принципу субсидіарності найбільшим колом повноважень повинні бути наділені ті органи влади, які спроможні найбільш ефективно й оперативно вирішувати питання та надавати послуги населенню територіальної одиниці» [4]. Це говорить про те, що наразі адміністративно-територіальну реформу не можна вважати завершеною й вона потребує подальшого вдосконалення законодавчої бази, щоб відповідати заявленим вище критеріям. Про це свідчать і результати дослідження ефективності законодавчого забезпечення процесу децентралізації, що викладений в «Аналітичному звіті за результатами оцінювання ефективності застосування окремих законодавчих актів щодо децентралізації влади в Україні»: «На кінець 2020 року реформа впритул наблизилась до свого логічного завершення, однак все ще потребує прийняття нових законодавчих актів та внесення змін до діючих» [1].

Проаналізувавши проблеми та перспективи децентралізації адміністративно-територіального устрою, ми визначили, що до основних проблем слід віднести: деградацію розселення в селах та високі темпи депопуляції населення в малих сільських радах; невідповідність статусу адміністративно-територіальних одиниць їхньому ресурсному, кадровому та організаційному потенціалу; ієрархічно невпорядковану і складну структуру адміністративно-територіального устрою; законодавчо неврегульований правовий статус адміністративно-територіальних одиниць; часту відсутність чітко визначених меж адміністративно-територіальних одиниць.

Ці проблеми потребують негайного вирішення, адже ефективне впровадження децентралізації та розвиток в її контексті системи місцевого самоврядування можуть стати гарантією успішного політичного майбутнього держави. Саме вони стають тепер провідними принципами і гарантами демократичної внутрішньої та зовнішньої державної політики і конституційно-правового регулювання.

Результатом взаємодії децентралізації та реформування місцевого самоврядування мають стати: передача владних повноважень органам місцевого самоврядування, усвідомлення самим населенням своїх муніципальних прав, поступове розширення прав територіальних громад, передача більшого кола повноважень від центру регіонам та громадам, побудова громадянського суспільства в Україні, модернізація існуючих та поява й розвиток нових демократичних інституцій, здатних ефективно вирішувати місцеві проблеми та якнайкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг.

Висновки. Сьогодні ми не можемо говорити про те, що адміністративно-територіальна реформа в Україні є повністю завершеною. Наразі новостворені об'єднані територіальні громади лише починають входити в новий статус. Реформа ще потребує додаткового законодавчого регулювання і підтримки з боку уряду, щоб місцеве самоврядування на цих територіях змогло швидше освоїти отримані повноваження та стати на шлях власного розвитку. Адже без розвинутої системи місцевого самоврядування просто неможливий розвиток регіонів у демократичній державі. Становлення місцевої демократії, залучення коштів та інновацій на території, вирішення локальних проблем власними силами – це запорука успішного життя держави. Все ще існує низка проблем, які необхідно виправити для того щоб успішно завершити впровадження реформи та прибрати перепони до повноцінного функціонування місцевого самоврядування. Серед ключових проблем: недосконалість законодавства, диспропорція розподілу ресурсів та розвитку територій, кадрова криза. Проте вже сьогодні уряд України за підтримки партнерів з Європейського Союзу став на шлях вирішення зазначених вище перешкод. Саме тому їх детальне наукове дослідження є сьогодні вкрай актуальним.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Аналітичний звіт за результатами оцінювання ефективності застосування окремих законодавчих актів щодо децентралізації влади в Україні, 2021. URL: http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42258.pdf (дата звернення: 12.06.2021).

2. Європейська Хартія регіональної демократії: наук.-практ. коментар. *Асоціація дослідників держ. упр.* / Т.М. Безверхнюк та ін. Одеса : ХОББИТ ПЛЮС, 2008. 186 с.

3. Калашнікова О.В., Крупник А.С. Проблеми проведення реформування місцевого самоврядування та розвитку місцевої демократії в умовах нової системи державного управління. URL: http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Analiz-problem-reformuvannya-na-mistsevomu-rivni-ta-zabezpechennya-demokratiyi-uchasti-.pdf (дата звернення: 15. 06. 2021).

4. Кіріка Д.В. Проблеми демократичної трансформації державної влади в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2021. № 2. С. 26–28.

5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 20.12.19 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР).* 2015. № 13. Ст. 91.

6. Пухтинський М.О. Трансформація системи місцевого самоврядування в контексті реалізації міжнародно-правових стандартів місцевої демократії. *Вісник АПСВТ.* 2016. № 3–4. С. 63–67.

7. Чорнописький П. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект : дис. … на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук : 12.00.02 ; Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. Харків, 2018. 235 с.

ВЗАЄМОДІЯ УНІВЕРСИТЕТІВ ТА ГРОМАД: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

INTERACTION BETWEEN UNIVERSITIES AND COMMUNITIES: AN EXPERIENCE FOR UKRAINE

УДК 378+352
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.18

Хриков Є.М.
д. пед. наук, професор,
завідувач кафедри публічної служби та управління навчальними й соціальними закладами
Луганський національний університет імені Тараса Шевченка

Статтю присвячено узагальненню досвіду взаємодії провідних університетів різних країн із територіальними громадами, визначенню можливості його використання в Україні.
Отримані результати дослідження свідчать про те, що у світі сформувалася система налагодження взаємодії закладів вищої освіти та територіальних громад, яка включає: трансформацію місій університетів; визначення змісту та форм взаємодії; створення організаційних форм налагодження взаємодії; вирішення проблеми фінансування взаємодії; залучення громадян, викладачів, студентів, фірм, громадських організацій, фондів, державних установ до здійснення такої взаємодії; використання різних форм співробітництва університетів у взаємодії з територіальними громадами.
Але для цього необхідно поширювати ефективний досвід такої взаємодії, модернізувати місії університетів, зробити зміни в посадових обов'язках працівників, удосконалити критерії оцінки університетів, інститутів, кафедр, викладачів, створити університетські, регіональні, державні управлінські структури, які будуть координувати взаємодію закладів вищої освіти та громад.
У зв'язку з тим, що ефективність такої взаємодії залежить не тільки від університетів, а і від громад, їм необхідна допомога у формуванні спрямованості працівників виконкомів, громадян на взаємодію із закладами вищої освіти, виокремленні найбільш актуальних проблем розвитку громад, вивченні потенційних можливостей університетів, розробці організаційних форм налаштування взаємодії, плануванні спільної діяльності, створенні системи оцінки її результативності.
Україна має всі необхідні можливості для запровадження накопиченого у світі досвіду взаємодії університетів і територіальних громад.
Актуальною проблемою для подальшого дослідження є більш детальне вивчення організаційних форм взаємодії закладів вищої освіти та громад.

Ключові слова: *взаємодія, університети, територіальні громади, форми взаємодії, місія, парадигма освіти.*

The article is devoted to generalizing the experience of interaction of leading universities of different countries with territorial communities and determining the possibility of its use in Ukraine.
The results of the study indicate that the world has formed a system of interaction between higher education institutions and local communities, which includes: the transformation of university missions; determining the content and forms of interaction; creation of organizational forms of interaction; solving the problem of financing interaction; involvement of citizens, teachers, students, companies, public organizations, foundations, government agencies in the implementation of such interaction.
But for this it is necessary to disseminate effective experience of such interaction, modernize university missions, make changes in job responsibilities, improve evaluation criteria for universities, institutes, departments, teachers, create university, regional, government agencies that will coordinate the interaction of free economic communities and communities.
Due to the fact that the effectiveness of such interaction depends not only on universities but also communities, they need help in forming the focus of executive committee employees, citizens on interaction, identifying the most pressing development issues, studying the potential of universities, developing organizational forms of interaction, planning joint activities, creating a system for evaluating its effectiveness.
Ukraine has all the necessary opportunities to implement the experience of cooperation between universities and communities.
An urgent problem for further research is a more detailed study of organizational forms of interaction between higher education institutions and communities.

Key words: *interaction, universities, territorial communities, forms of interaction, mission, paradigm of education.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Розвиток місцевого самоврядування є однією із провідних умов прогресу будь-якої країни. Активізація цього процесу в Україні зумовила появу більше 1 400 територіальних громад, які почали активно розвиватися. Однак заклади вищої освіти (далі – ЗВО) країни поки що не знайшли свого місця в цьому процесі. Взаємодія ЗВО із громадами в Україні перебуває переважно в межах традиційної профорієнтаційної роботи та не дуже активної взаємодії з роботодавцями. На відміну від вітчизняного, досвід взаємодії університетів та місцевих громад у західних країнах є різнобічним, тривалим і таким, що принципово змінює зміст та форми суспільного життя. Вивчення, узагальнення та запровадження такого досвіду в Україні дозволить прискорити процес реформування місцевого самоврядування та зробити його провідним чинником економічного та соціального розвитку країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковому дискурсі численними є роботи, присвячені зарубіжному та вітчизняному досвіду розвитку місцевого самоврядування, створенню органів управління територіальними громадами (далі – ТГ), розробленню програм розвитку ТГ, вирішенню фінансових проблем, залученню громадян до розроблення й ухвалення управлінських рішень, але немає робіт, присвячених взаємодії ЗВО та ТГ. А у світовому інформа-

ційному просторі є багато публікацій. присвячених різним аспектам взаємодії ЗВО та ТГ. David Watson, Robert Hollister, Susan E. Stroud, Elizabeth Babcock аналізують досвід залучення 20 університетів по всьому світу до вирішення актуальних проблем громади – боротьби з бідністю, покращення здоров'я населення та відновлення якості навколишнього середовища. Rita Axelroth Hodges, Steve Dubb, спираючись на вивчення десяти різноманітних університетів, дослідили практики та стратегії, які можна застосувати для поліпшення умов у громадах із низьким рівнем доходу, підкреслили важливу роль керівників університетів, благодійності та політики в цьому процесі. Henry Bienen висвітлює роль університетів у місцевих громадах. Verity Firth, Jim Nyland аналізують відносини між університетами, державою та громадськістю під час глобальної пандемії. Marshall Stewart висвітлює взаємодію університетів та громад у штаті Міссурі. Paul J. Smith узагальнює взаємодію університетів із громадами в Азіатсько-Тихоокеанському регіоні. Stuart Laing висвітлює найефективніші методології взаємодії громади й університетів Великобританії. John Goddard присвятив публікацію ролі університетів, соціальних наук у відновленні місцевих громад під час кризи, спричиненої COVID-19. Caroline Chipperfield висвітлює, як університет може створити потужну громаду тощо.

Мета статті – узагальнити досвід взаємодії західних університетів із територіальними громадами, визначити можливості його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Значну увагу в наш час науковці приділили трансформації місій університетів. Так, Пол Сміт зазначає, що з 1960-х рр. бізнес обговорював питання корпоративної соціальної відповідальності, а університети повільніше визнавали важливу роль, яку вони можуть відігравати у своїх громадах. Але ця ситуація змінюється. Багато університетів у всьому світі почали вивчати соціальні обов'язки перед громадами [5].

Стюарт Лейнг стверджує, що участь громадськості та громад є «новою парадигмою» у розвитку інституційної місії університетів [8].

Д. Вотсон та його співавтори зазначають, що відбуваються принципові зміни в інституційній місії університетів, які все більше цікавляться соціальними проблемами, серед яких подолання широкомасштабної бідності, поліпшення здоров'я населення, досягнення загальної початкової та середньої освіти та сприяння економічному розвитку, і орієнтовані на більш широку міжнародну перспективу [8].

Rita Axelroth, Steve Dubb уважають, що місія університету як якірної установи полягає у «свідомому та стратегічному застосуванні довгострокової економічної сили закладу, поєднанні його людського й інтелектуального потенціалу, ресурсів для кращого добробут громади, у якій він знаходиться». Більшість університетів уже не досліджують суто академічні питання, але усвідомлюють, що мають силу – автономну, позитивну й аполітичну – змінити своє найближче оточення. Вони зазначають, що зараз для університетів важливі два підходи – місцевий та глобальний [7].

Зміни відбуваються у взаємодії урядів та університетів. Завдання, яке часто також ставлять безпосередньо уряди, полягає в тому, щоб ці установи знаходили нові ефективні шляхи розвитку, передачі та застосування знань для суспільного блага; способи, які не завжди можуть виглядати, як щось подібне до західних форм викладання чи дослідження. Якщо раніше успіх університету розуміли як перемогу в конкурентній боротьбі, то зараз це здійснення завдяки активній співпраці з іншими університетами ключового широкомасштабного вдосконалення суспільного життя.

У Великобританії вважають, що залучення університетів та громад спрямоване на дві широкі цілі. По-перше, воно повинне мобілізувати та поєднати університетські знання та досвід громади для вирішення соціальних проблем та просування ідеї справедливого суспільства. По-друге, за допомогою університетської служби для ведення підприємницької діяльності можна спрямувати спільну увагу на всі ті сфери повсякденного життя, які мають глибоке матеріальне та громадянське значення, але які зазвичай розглядаються як «неекономічно продуктивна діяльність», як-от турбота та сталий розвиток [1; 2; 10].

Отже, якщо українські університети зазвичай як місію декларують підготовку якісних професійних кадрів та проведення наукових досліджень, то у провідних університетах світу ситуація інша.

Місії провідних університетів поєднують місцевий та глобальний підходи та передбачають реалізацію соціальних обов'язків перед громадами шляхом розв'язання соціальних проблем: забезпечення економічного розвитку, подолання бідності, поліпшення здоров'я населення, вирішення глобальних проблем, широкомасштабного вдосконалення суспільного життя, просування ідеї справедливого суспільства, сталого розвитку, часто за допомогою співпраці, а не конкуренції з іншими університетами.

Рада з фінансування вищої освіти Англії (HEFCE) поширила звіт про дослідження Томаса Коутса Ульріхсена з Кембриджського університету, який описав трансформацію університетів у «якір» для розвитку економіки та суспільства. Ідея університету як якірної установи зараз все більше поширюється [1].

У Великобританії спостерігається тенденція до розуміння соціальних та економічних наслідків діяльності за межами університетського містечка. Традиційно університети зосереджувались на навчанні та наукових дослідженнях, але вже більше десяти років поширюється нова модель університетів – «університети – підприємство». Університети по всій Великобританії починали обмірковувати, яким чином їхня діяльність може створити та побудувати міцніші міста та громади [4].

Відбувається переосмислення ролі наукових досліджень. Результати досліджень університету можуть відіграти вирішальну роль у його пропозиціях для громади. Університетські дослідження часто спрямовані на глобальні виклики нашого віку, наприклад, боротьбу із хворобами, управління стихійними лихами, пошук нових видів енергії. Але є також багато прикладів, коли університети працюють безпосередньо зі своїми громадами, щоб поліпшити якість життя та знайти рішення для повсякденних питань. Це можуть бути такі питання: Які наслідки старіння населення в конкретному місті? Як просувати місцевий ліс до громади? Як залучити більше волонтерів для нашої громади? Як заохотити дітей шкільного віку до здорової їжі? тощо.

Зараз університети пропонують студентам більше можливостей для роботи із соціальними підприємствами, які прагнуть змінити світ на краще, вирішують соціальні проблеми або покращують життя людей та громади. Університети Великобританії дотримуються думки, що «соціальне підприємство» надає студентам та випускникам можливість розвивати підприємницькі навички, які можна застосовувати в усіх видах бізнесу, активно демонструвати ці навички потенційним роботодавцям; це надає можливість співробітникам університетів розробляти корпоративні рішення у власних сферах інтересів, дозволяє університетам взаємодіяти та пропонувати рішення для місцевого бізнесу або у відповідь на місцеві проблеми, тісно співпрацювати із громадою.

Сучасне суспільство постійно стикається з різними викликами. Але навіть якщо більшість із цих викликів є локальними, вони можуть мати національне чи більш широке значення. Наприклад, один із британських університетів проводив дослідження у громаді з питань обізнаності щодо ранньої деменції та того, як найкраще навчити лікарів її діагностування. Це сприяло реалізації Національної стратегії подолання деменції.

Партнерство з іншими місцевими установами збільшує позитивний вплив університетів на громади. Вплив стає більш ефективним, коли університети співпрацюють з іншими установами, як-от місцеві ради чи лікарні, заклади освіти.

Так, університет Джона Хопкінса у США оголосив, що приєднається до семи інших університетів та лікарень укладанням зобов'язання про зростання та пожвавлення міста Балтімор, допоможе вирішити деякі найактуальніші його проблеми. План розвитку міста Балтімор націлений на чотири пріоритетні напрями співпраці, два з них засновані на дослідженнях (громадська безпека, якість життя в місті), два інші – щодо того, як університет витрачає свій бюджет (найм у місцевого бізнесу, закупівля в місцевого бізнесу) [1].

У наш час внаслідок COVID-19 університети стикаються із проблемами фінансування та бізнес-моделей, проте багато хто поглиблює зв'язки та співпрацю з місцевою владою, бізнесом та громадою, добровільними секторами у сферах, які вони обслуговують. Різні місцеві та регіональні обставини вимагають індивідуальних відповідей щодо відбудови місцевої економіки та громадянського суспільства. Зараз випускники університетів стикаються з обмеженими можливостями працевлаштування. У зв'язку із цим наявна нагальна потреба університетам перехопити ініціативу та співпрацювати з місцевими партнерами на міському або регіональному рівні в розробленні своїх планів та політики відновлення й оновлення. Створена у Великобританії Мережа громадянського університету пропонує готову платформу для підтримки цього процесу. Вона має хороші можливості для роботи з різноманітними групами установ у різних частинах Великобританії, які прагнуть підтримати Угоду про Громадянський університет [4].

Через Мережу можна ділитися інформацією про те, як університети працюють над виявленням та картографуванням потреб на міському та регіональному рівнях, шляхом мобілізації їхнього досвіду в підтримці громадських партнерів у пошуку рішень. Через Мережу можуть бути розроблені та впроваджені інструменти, якими університети, місцеві органи влади, установи та громадянські партнери на рівні столиці, району можуть зв'язати потреби з можливостями університету. У Мережі відбу-

ватимуться віртуальні семінари для обміну досвідом та ідеями, які допоможуть містам, містечкам та місцевим громадам забезпечити більш ефективний розвиток, шляхом залучення дослідницької спільноти університетів Великобританії в цей процес.

У наш час економічна політика країн, яка реагує на регіональні умови, місцеві промислові стратегії, співіснує з політикою університетів, яка є територіально «сліпою», тому є серйозний ризик того, що скорочення в секторі вищої освіти та можливий крах установ можуть посилити неблагополуччя різних регіонів, якщо не буде більше співпраці й обміну ідеями, думками та передовою практикою.

Відповідно до нинішньої конкурентоспроможної моделі кожному університету залишається знаходити власні шляхи реагування на кризу, яка впливає на освіту людей, місцеву економіку, здоров'я та добробут. Відсутність співпраці ризикує посилити нерівність та потенційний крах ключових місцевих секторів, які вже зазнали тиску через пандемію (наприклад, культура та відпочинок). Деякі університети працюють разом на місцевому рівні, але є можливості для набагато більш широкого співробітництва, що може привести до зменшення конкуренції та збільшення співпраці з іншими вищими навчальними закладами, а також з коледжами та школами додаткової освіти. В ідеалі кожен з університетів вчився би на тому, що вони й інші робили під час кризи, і, за допомогою обміну досвідом, планував, що вони можуть робити в майбутньому, виходячи із глибших цінностей, що виникли у кризі.

Завдяки покращенню зав'язків та співпраці університети можуть забезпечити, щоб їхні внески відповідали місцевим потребам, включаючи не лише місцеві органи влади й охорони здоров'я та соціальних служб, а й підприємства всіх розмірів та з усіх місць, місцеві та національні.

На реалізацію таких можливостей спрямована програма спільного університетського партнерства (CUPP), яка створює стійкі партнерські взаємини, які приносять користь та надихають місцеві громади й університети [9]. Так, наприклад, Брайтонський університет співпрацює з місцевою громадою, волонтерськими, соціальними підприємствами та статутними організаціями, допомагає трансформувати ідеї у проєкти, забезпечує стартове фінансування та допомагає розвиватися мережам і суспільним практикам.

В Азійсько-Тихоокеанському регіоні такі організації, як Азійсько-Тихоокеанський університет, Мережа залучення громад (APUCEN), яка налічує 60 університетів, зараз розробляють навчальний модуль, який має на меті розвивати спроможність університетів взаємодіяти з місцевими громадами та розвивати стосунки, які допомагають громадам у довгостроковій перспективі [5].

Прикладом проєктів, у яких беруть участь університети APUCEN, є Universiti Teknologi Malaysia, співпрацює із жителями з метою зменшення бідності завдяки збільшенню зайнятості та можливостей для навчання, а також тайський університет Mae Fae Luang, який працює для розвитку стійкого чайного бізнесу на користь місцевої громади.

У наш час університети багатьох країн уже відіграють важливу роль у своїх громадах, забезпечують процвітання шляхом досліджень, розробок, сприяють розвитку культури. Але заклади можуть також відігравати важливу роль, забезпечувати кращий доступ до навчання для студентів із бідних та сільських районів. Наприклад, нещодавно Університет Женьмінь у Китаї створив нову програму, щоб запропонувати 90 місць для студентів із сільської місцевості, зробити набір більш прозорим, збільшити рівний доступ до навчання [1].

У Китаї зараз відбувається реформування політехнічної моделі вищої освіти, перетворення 600 державних університетів на місцевому рівні на вищі технічні та професійні університети, що наблизить установи до промисловості та їхніх громад. Такі університети в майбутньому можуть стати якірними установами.

Нещодавно Університет Філіппін запровадив нову схему фінансової допомоги, яка називається соціалізованою системою навчання, щоб допомогти біднішим студентам [1].

Яскравим прикладом налагодження взаємодії університетів із місцевими громадами є створення UM System штату Міссурі у США, яка об'єднує 4 університети. Університети розвивають громадян та громади Міссурі завдяки своїй місії викладання, досліджень, державної служби й економічного розвитку. Система UM мобілізує активи всіх чотирьох університетів для вирішення великих проблем Міссурі. UM System має свій сайт Community Connect. UM System дозволяє налагодити стосунки із громадами, а також спрямувати вплив на вирішенням економічних, медичних і освітніх проблем, з якими стикаються в Міссурі.

У 2020 р. система UM та кожен із чотирьох її університетів запустили свої власні платформи Community Connect – інструменти, призначені для покращення можливостей для спілкування та зв'язку між університетами та різними групами населення у громадах, яким вони служать [11].

UM System має декілька офісів: Управління соціального й економічного аналізу даних (OSEDA), Центр прикладних досліджень та систем залучення (CARES), Центр здоров'я UM Health Care, Дослідницький центр садівництва й агролісомеліорації тощо.

Про зміст діяльності UM System можна зробити висновок на основі аналізу інформації про надані послуги:

– забезпечення інтернет-підключення для 3 млн мешканців (університети, школи, бібліотеки, мешканці);

– навчальні курси для жителів округів із продуктивного землеробства, кращих практик садівництва й управлінням природними ресурсами, здорового харчування та старіння, зміцнення сімей, особистих фінансів, розвитку молоді; контакти, пов'язані з відкриттям бізнесу, розвитком лідерів громад чи оновленням місцевої економіки; заняття з додаткової освіти для поліцейських, пожежників та медичних працівників; програми сільського господарства та природних ресурсів, які обслуговували фермерів та пов'язані підприємства; освітні контакти для молоді та зацікавлених сторін у клубах, школах, таборах тощо;

– забезпечення економічного розвитку громад, збільшення продажів, створення та збереження робочих місць, залучення капітальних інвестицій та державних контрактів, коштів федеральних та приватних науково-дослідних фондів, що фінансуються переважно за межами штату, але витрачаються всередині штату, співпраця з малими підприємствами та підприємцями, отримання патентів та подання заявок на патент США;

– поширення досвіду лікарів Університету Міссурі в райони з недостатнім медичним обслуговуванням, допомога людям похилого віку знайти краще пристосування до своїх транспортних засобів та покращити як комфорт, так і безпеку, співпраця з Департаментом охорони Міссурі, з Ветеринарно-медичною діагностичною лабораторією університету для тестування оленів на наявність хронічних захворювань;

– запровадження програми навчання кар'єрних лідерів для старшокласників з обмеженими можливостями віком 16–21 років;

– координація Коледжем сільського господарства, продовольства та природних ресурсів за фінансування Агентства охорони навколишнього середовища США сотень добровольців з усього штату, які беруть проби води з різних озер, щоб створити в режимі реального часу картину якості води в Міссурі та базу даних про те, як якість води змінюється із часом.

Пріоритетні питання для Управління соціально-економічного аналізу даних: підвищення якості державної освіти; удосконалення державного та місцевого самоврядування; поліпшення стану здоров'я людей; підвищення соціальної сили громад; підвищення спроможності економічного розвитку.

Стратегічні напрями діяльності цього Управління: публікація аналізів та звітів, розроблення вебдодатків і оприлюднення презентацій; реалізація спільних дослідницьких та демонстраційних ініціатив щодо пріоритетних питань, які мають чіткі цілі, аудиторії, продукти, бюджети та терміни; розвиток та підтримка міцного державного та приватного партнерства; зосередження на потребах Міссурі, а також орієнтація на глобальну перспективу; сприяння досягненню досконалості у формувальних та підсумкових оцінних дослідженнях; підтримка та поширення надійної інфраструктури інформаційних технологій, включаючи дані, системи управління даними, системи аналізу даних та системи зв'язку; утримання висококваліфікованого персоналу та залучення викладачів з усього університету.

У США є цікаві приклади вузькоспрямованої взаємодії із громадами. Так, Центр Неттера створив Академічну служба громад (ABCS), у якій студенти та викладачі співпрацюють із державними школами Західної Філадельфії, релігійними громадами та громадськими організаціями, щоб допомогти вирішити критичні проблеми кампуса та громад у різних сферах, як-от навколишнє середовище, охорона здоров'я, мистецтво й освіта. Для цього розроблено сотні навчальних курсів для школярів та мешканців громад [6].

Висновки. Отримані в дослідженні факти дозволяють зробити висновок про те, що в сучасному світі формується нова парадигма вищої освіти, орієнтована не тільки на академічні знання та підготовку фахівці, а і на збереження та розвиток навколишнього світу шляхом налагодження взаємодії університетів і громад. Така взаємодія все більше поширюється та стає впливовим чинником розвитку суспільного життя. Форми взаємодії університетів та громад є різноманітними, що відповідає потенційним можливостям освітніх закладів та потребам громад.

Отримані результати дослідження свідчать про те, що у світі сформувалася система налагодження взаємодії закладів вищої освіти та територіальних громад, яка включає: трансформацію місій університетів; визначення змісту та форм взаємодії; створення організаційних форм налагодження взаємодії; вирішення проблеми фінансування взаємодії;

залучення громадян, викладачів, студентів, фірм, громадських організацій, фондів, державних установ до здійснення такої взаємодії.

Україна має всі необхідні можливості для запровадження досвіду взаємодії університетів і громад. Але для цього необхідно поширювати ефективний досвід такої взаємодії, модернізувати місії університетів, змінити посадові обов'язки працівників, удосконалити критерії оцінки університетів, інститутів, кафедр, викладачів, створити університетські, регіональні, державні управлінські структури, які будуть координувати взаємодію ЗВО та громад.

У зв'язку з тим, що ефективність такої взаємодії залежить не тільки від університетів, а і від громад, їм необхідна допомога у формуванні спрямованості працівників виконкомів, громадян на взаємодію, виокремленні найбільш актуальних проблем розвитку, вивченні потенційних можливостей університетів, розробленні організаційних форм налаштування взаємодії, плануванні спільної діяльності, створенні системи оцінки її результативності.

Актуальною проблемою для подальшого дослідження є більш детальне вивчення організаційних форм взаємодії закладів вищої освіти та громад.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Caroline Chipperfield How can universities create stronger communities? URL: https://www.britishcouncil.org/voices-magazine/how-can-universities-create-stronger-communities.

2. Community Partnerships For our local communities and everyone who works with them. URL: https://www.brighton.ac.uk/community-partnerships/index.aspx.

3. Bienen Henry. The Role of Major Universities in Their Local Communities. URL: https://evolllution.com/revenue-streams/market_opportunities/the-role-of-major-universities-in-their-local-communities/.

4. Goddard John. Universities and the Recovery of Local Communities From the COVID-19 Crisis : A Role for the Social Sciences. URL: https://blog.bham.ac.uk/cityredi/universities-and-the-recovery-of-local-communities-from-the-covid-19-crisis-a-role-for-the-social-sciences/.

5. Smith Paul J. How can universities contribute to social change? URL: https://www.britishcouncil.org/voices-magazine/how-can-universities-contribute-social-change.

6. Netter Center for Community Partnerships at the University of Pennsylvania. URL: http://www.nettercenter.upenn.edu/.

7. Hodges Rita Axelroth, Dubb Steve. The Road Half Traveled: University Engagement at a Crossroads : Transformations in Higher Education. *Michigan State University Press.* 2012. 266 p.

8. Laing Stuart. Community engagement is what universities should be for. URL: https://www.timeshighereducation.com/blog/community-engagement-what-universities-should-be.

9. The Civic University Network. URL: https://civicuniversitynetwork.co.uk.

10. The Engaged University: International Perspectives on Civic Engagement (International Studies in Higher Education) / 1'st Edition, Kindle Edition David Watson et al. Routledge : Routledge, Taylor & Francis Group, 2013. 312 p.

11. Universities and communities connect to tackle common challenges. URL: https://showme.missouri.edu/2020/the-power-of-partnership-universities-and-communities-connect-to-tackle-common-challenges/.

12. Firth Verity, Nyland Jim. After coronavirus, universities must collaborate with communities to support social transition. URL: https://theconversation.com/after-coronavirus-universities-must-collaborate-with-communities-to-support-social-transition-140541.

СЕКЦІЯ 4
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

ПРИНЦИПИ УПРАВЛІННЯ ВІЙСЬКОВОЮ ОСВІТОЮ
PRINCIPLES OF MILITARY EDUCATION MANAGEMENT

УДК 351.851:355.23(477)
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.19

Гуляк О.В.
кандидат юридичних наук, доцент, начальник
Військова академія, м. Одеса

Стаття присвячена принципам управління військовою освітою, яка пов'язана з освітньою компонентою підготовки фахівців Збройних сил України. У разі розгляду принципів управління військовою освітою було враховано такі закономірності, як: залежність ефективності функціонування системи управління військовою освітою від рівня організаційних структур; зв'язок між змістом і методами управління військовою освітою з навчально-виховною роботою та змістом і засобами організації освітнього процесу у військових закладах; компетентність та готовність керівництва Департаменту військової освіти до управлінської діяльності у цій сфері; оперативність, взаємодія, безперервність та системність підготовки військових фахівців.

На підставі розгляду специфіки управління військовою освітою доцільно виділити такі три групи: 1) загальні принципи організації управління військовою освітою; 2) принципи соціального управління військовою освітою; 3) специфічні принципи управління у навчальних закладах Міністерства оборони України.

Загальні принципи управління військовою освітою характеризуються тим, що мають універсальний характер та впливають на всі сфери цієї галузі. На підставі цих принципів заклади військової освіти отримують змогу якісно організувати військово-педагогічний процес, спираючись при цьому на теоретичні основи та практичний досвід. Такі принципи сприяють формуванню внутрішніх рис, ідеалів та особистих якостей воєнних фахівців, їх військово-професійної навченості, культури і морального обличчя. Зміст цих принципів впливає на завдання військово-педагогічного процесу, його структуру та дві основні складові частини у вигляді навчання і виховання.

Специфічні принципи управління військовою освітою базуються на Положенні «Вчити військовослужбовців того, що необхідно на війні». Зміст вищої воєнної освіти формується з урахуванням: 1) пріоритетів національних інтересів і національної безпеки; 2) національних інтересів в інформаційній сфері, розвитку системи стратегічних комунікацій сектору національної безпеки і оборони України; 3) змін, що відбуваються в економіці, політиці, соціальних відносинах і суспільній свідомості; 4) новітніх досягнень науки, техніки, технологій і культури, що забезпечують широкий науковий кругозір військового фахівця; 5) перспектив розвитку воєнної науки, озброєння та військової техніки, способів ведення збройної боротьби.

Ключові слова: *принципи управління, воєнна освіта, воєнно-педагогічний процес, ефективність освіти, бойова підготовка, Збройні сили України.*

The article is devoted to the principles of military education management, which is related to the educational component of training specialists of the Armed Forces of Ukraine. When considering the principles of military education management, the following regularities were taken into account: the dependence of the effectiveness of the military education management system on the level of organizational structures; the relationship between the content and methods of management of military education with educational work and the content and means of organizing the educational process in military institutions; competence and readiness of the leadership of the Department of Military Education to manage activities in this area; efficiency, interaction, continuity and systematic training of military specialists.

Based on the specifics of military education management, it is advisable to distinguish the following three groups: 1) general principles of military education management; 2) principles of social management of military education; 3) specific principles of management in educational institutions of the Ministry of Defense of Ukraine.

General principles of management of military education are characterized by the fact that they are universal in nature and affect all areas of this industry. Based on these principles, military educational institutions are able to qualitatively organize the military-pedagogical process, based on theoretical foundations and practical experience. Such principles contribute to the formation of internal traits, ideals and personal qualities of military professionals, their military-professional training, culture and moral character. The content of these principles affects the tasks of the military-pedagogical process, its structure and two main components, in the form of training and education.

Specific principles of military education management are based on the Regulation "Teach servicemen what is necessary in war". The content of higher military education is formed taking into account: 1) priorities of national interests and national security; 2) national interests in the information sphere, development of the system of strategic communications of the national security and defense sector of Ukraine; 3) changes occurring in the economy, politics, social relations and public consciousness; 4) the latest achievements of science, technology, engineering and culture, providing a broad scientific outlook of the military specialist; 5) prospects for the development of military science, armaments and military equipment, methods of conducting armed struggle.

Key words: *principles of management, military education, military-pedagogical process, efficiency of education, combat training, Armed Forces of Ukraine.*

Актуальність теми дослідження пов'язана з необхідністю підвищення обороноздатності країни в умовах гібридної війни, яку веде Російська Федерація. У таких складних умовах у Міністерстві оборони та Збройних силах України (ЗСУ) проходить оборонна реформа, яка базується на Стратегії воєнної безпеки України, затвердженої 25.03.2021 р. Указом Президента України. У цьому документі ставиться завдання реалізації державної політики у воєнній сфері, сфері оборони та військового будівництва, спрямованого на підвищення професійного рівня особового складу ЗСУ та інших складників сил оборони. Вирішення цього комплексу питань потребує удосконалення системи військової освіти, яка повинна відповідати міжнародним стандартам та забезпечувати набуття повноправного членства України в НАТО та подальшу інтеграцію в європейські структури безпеки.

Аналіз публікацій показує наявність двох блоків дослідження. До першого з них входять роботи, присвячені теоретичним проблемам принципів управління освітніми процесами, які підготували: Г. Габдуллін, Ю. Конаржевський, В. Лазарєв, М. Поташнік, В. Сімонов, П. Третьяков, Т. Шамова та ін. До другої групи входять дослідження, пов'язані з принципами військової освіти, які розглядалися А. Калюжним, А. Колосовим, С. Крисюком, В. Телелимом, Д. Музиченко, Ю. Пундою та ін. Незважаючи на наявність цих розробок, питання, що пов'язані з принципами управління військовою освітлю, не дістали свого повного розгляду та потребують подальшої розробки.

Викладення матеріалів дослідження необхідно розпочати з розгляду теоретичних засад механізму управління освітніми системами. Ця категорія являє собою сукупність конкретних закономірностей і принципів, які застосовуються на їх основі, а також форм і методів взаємодії об'єкта і суб'єкта управління в конкретних умовах. Закономірності дозволяють встановити істотні зв'язки і відносини між суб'єктом та об'єктом управління, а принципи, на яких вони побудовані, становлять основні правила застосування такого механізму. У разі розгляду принципів управління військовою освітою необхідно враховувати такі закономірності, як:

– залежність ефективності функціонування системи управління військовою освітою від рівня організаційних структур;

– зв'язок між змістом і методами управління військовою освітою з навчально-виховною роботою та змістом і засобами організації освітнього процесу у військових закладах;

– компетентність та готовність керівництва Департаменту військової освіти до управлінської діяльності у цій сфері;

– оперативність, взаємодія, безперервність та системність підготовки військових фахівців.

Такі закономірності суттєво впливають на систему управління військовою освітою, забезпечують її функціонування та ступеневе навчання військових фахівців з урахуванням специфіки їхньої військової служби. У сучасній науці державного управління під принципами управління освітньою системою розуміються керівні положення, ідеї теорії, які знаходять свій вираз у документах, присвячених цьому питанню. Як вказує В. Малиновський, до їх числа належать фундаментальні істини, закономірності, керівні правила, основні положення, норми поведінки, виражені у вигляді певного наукового положення (вимоги), закріпленого переважно в правовій формі, якого повинні дотримуватися суб'єкти процесу управління у своїй діяльності [1, с. 50].

Принципи військового управління освітою визначають вимоги до змісту, структури, організації цього процесу у ЗСУ та інших військових формуваннях. Як приклад можна навести практичну реалізацію у затвердженій 01.03.2021 р. Міністром оборони України «Дорожній Карті вдосконалення мовної підготовки у Збройних силах України (на 2021–2025 рр.)». Загалом, принципи управління освітою становлять концептуальну основу теорії та практики вирішення такого питання в ЗСУ та використовуються як фундаментальні засади. На підставі розгляду специфіки управління військовою освітою доцільно виділити такі три групи:

1) загальні принципи організації управління військовою освітою;

2) принципи соціального управління військовою освітою;

3) специфічні принципи управління у навчальних закладах Міністерства оборони України (рис. 1).

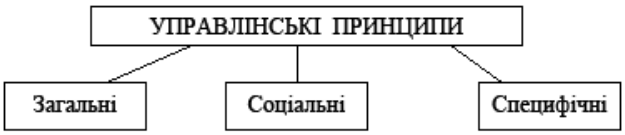

Рис. 1. Принципи управління військовою освітою

І. *Загальні принципи управління військовою освітою* характеризуються тим, що мають універсальний характер та впливають на всі сфери цієї галузі. На підставі цих принципів заклади військової освіти отримують змогу якісно організувати військово-педагогічний

процес, спираючись при цьому на теоретичні основи та практичний досвід. При цьому необхідно вказати, що такий процес являє собою цілеспрямовану, організовану діяльність керівників, командирів, вишів та інших навчальних військових закладів, спрямовану на навчання, виховання військових фахівців. В умовах мирного часу це забезпечення бойової підготовки фахівців, а в бойовій – підготовка до ведення бойових дій у різних умовах з метою виконання поставлених командуванням завдань. Загальні принципи управління військовою освітою забезпечують передачу знань, соціального, службового і бойового досвіду військовим фахівцям та засвоєнні ними отриманих знань.

Такі принципи сприяють формуванню внутрішніх рис, ідеалів та особистих якостей воєнних фахівців, їх військово-професійної навченості, культури і морального обличчя. Зміст цих принципів впливає на завдання військово-педагогічного процесу, його структуру та дві основні складові частини у вигляді навчання і виховання. На необхідності практичної реалізації цих принципів вказує заступник Міністра оборони України генерал-лейтенант І. Павловський, який зазначає, що основною ціллю реформування сил оборони з орієнтацією на створення високоефективних боєздатних підрозділів ЗСУ є базування на пріоритетних принципах поглибленого співробітництва з країнами-членами НАТО [2].

Як вказує А. Колосов, до числа загальних принципів належать: а) науковість; б) системність; в) раціональне поєднання прав, обов'язків та відповідальності; г) об'єктивність і повнота інформації [3].

Принцип науковості передбачає врахування під час організації навчально-виховного процесу в закладах військової освіти досягнень педагогіки, психології, знання методик викладання навчальних предметів, фізіології, кібернетики та інших наук. Зокрема, це стосується введення інтерактивних форм навчання. Під інтерактивним навчанням розуміється навчальних процес, де суб'єкт і об'єкт навчання перебувають в активній взаємодії. Педагог виступає менеджером освітнього процесу, де його головною метою є мотивація студентів до самостійного та ініціативного освоєння знань. Інформація перестає бути головною метою процесу і служить засобом для освоєння навичок і операцій. На додаток до цього зміст управління військовою освітою повинен відповідати рівню сучасної теорії управління та ґрунтуватися на розкритті найважливіших закономірностей і принципів процесу управління військовими освітніми системами.

Принцип системності являє собою цілеспрямовану діяльність, на підставі чітко сформульованого навчального плану, який передбачає ступеневе навчання військових фахівців з урахуванням специфіки їхньої військової служби. У систему навчально-планових форм навчання входять теоретичні і практичні заняття, тренування, бойові стрільби та пуски ракет, вчення і військові ігри.

Принцип системності, послідовності та комплексності в навчанні висуває до організаторів бойової підготовки такі вимоги:

– розподіляти зміст бойової підготовки послідовно за періодами навчання;

– викладати новий навчальний матеріал у тісному зв'язку з раніше вивченим;

– строго керуватися усіма плановими документами (навчальними планами, програмами і розкладом занять);

– доводити матеріал дидактичними блоками, здійснюючи при цьому взаємозв'язок різних видів бойової підготовки;

– регулярно проводити комплексні заняття, формуючи у військовослужбовців системні знання щодо вирішення завдань військово-професійної діяльності.

Принцип раціонального поєднання прав, обов'язків та відповідальності. Реалізація такого принципу в управлінні досягається шляхом продуманого визначення сфер підпорядкованості, ретельної розробки посадових інструкцій, в яких чітко визначено коло прав та обов'язків кожного військовослужбовця, колективу військового навчального закладу та межі його відповідальності за невиконання або неякісне (несвоєчасне) виконання своїх функціональних обов'язків.

Реалізації такого принципу присвячений п. 3.3 Положення «Про особливості організації освітньої діяльності у вищих військових навчальних закладах Міністерства оборони України та військових навчальних підрозділах закладів вищої освіти», в якому вказується на необхідність організації зв'язку та співробітництва курсантів, слухачів, студентів, викладачів, офіцерів з питань освітнього процесу [4]. На додаток до цього цей документ передбачає розробку пропозицій щодо вдосконалення системи навчання та матеріально-технічної бази навчальних закладів, а також безпосередньої участі здобувачів освіти з викладачами. Як вказує М. Науменко, одним із завдань підготовки військових фахівців є виховання людини демократичного світогляду, яка дотримується громадянських прав і свобод, з повагою ставиться до традицій культури, віросповідання та мови спілкування народів світу [5, с. 41].

Принцип об'єктивності знаходить свій вираз в оцінці виконання співробітниками військово-навчального закладу своїх обов'язків та означає систематичний контроль за діяльністю працівників закладу, об'єктивну оцінку результатів навчання, гласність та врахування думки колективу військової кафедри, кабінету, вишу. Як вказує О. Кустинський, у разі реалізації цього принципу необхідно зосередити увагу на моделі підготовки військових фахівців [6, с. 240]. Як вказує вчений, модель повинна являти собою розумне сполучення необхідної повноти із простотою користування й розрахунків.

II. *Принципи соціального управління військовою освітою* включають у себе єдиноначальність та колегіальність. Єдиноначальність передбачає певні взаємини між командиром і підлеглим чи викладачем та особами, які здобувають військову освіту. Викладач має право: віддавати накази, вимагати у осіб, які отримують військову освіту, дотримання військової дисципліни, вимог Конституції та законів України, при цьому, реалізуючи свої права, викладач повинен виявляти повагу до таких осіб. Відповідно до цього принципу викладач повинен координувати дії всіх осіб, які отримують освіту, своєчасно і ефективно використовувати засоби навчання: стенди, макети, схеми, реальну зброю, техніку, прилади, полігони, танкодроми тощо.

Велике значення у системі військової освіти має принцип колегіальності, що здійснюється у двох формах:

1) загальні наради, збори, які дають можливість викладачу заслуховувати думку підлеглих на нарадах і загальних зборах, враховувати їх у вирішенні питань отримання військовослужбовцями освіти та підготовки для ведення бойових дій. Загалом, такий принцип належить до загальновизначених, необхідних норм військового будівництва і покликаний забезпечити високий рівень воєнно-педагогічного процесу;

2) діяльність різних комісій, комітетів, громадських рад військових навчальних закладів, до яких вибираються представники різних підрозділів. Демократизація та гуманізація управління військовою освітою припускає розвиток ініціативи всіх учасників такого процесу – керівників вишів, військових педагогів, допоміжного персоналу та осіб, які отримують військову освіту.

Для успішного впровадження вище перерахованих і інших методів інтерактивного навчання в освітній процес військових вишів необхідно звернути увагу на проблему гострої нестачі викладацького складу і слабкої обізнаності про нові інноваційні рішення викладачів, які вже працюють. У підсумку це дозволить підвищити якість освіти і виконає завдання з підготовки військових кадрів.

Сучасний викладач повинен володіти методиками інноваційного підходу до освіти і враховувати специфіку напрямів підготовки, навчальної дисципліни, особистісних особливостей студентів, навчальної групи і т.д.

Підвищити ефективність викладацького складу, впровадити в освітній процес нові тренди в навчанні, а також допомогти знайти нових талановитих військовослужбовців покликана сучасна кадрова служба. На жаль, на поточний момент її роль зводиться до адміністрування кадрових процесів. При цьому ключовим завданням сучасної та ефективної кадрової служби є впровадження прогресивних ідей у сфері освіти, які позитивно позначаться на освітньому процесі загалом. Кадрова служба військового закладу повинна стежити за дотриманням усіх цінностей освітнього закладу, допомагати адаптуватися новим співробітникам, а також стежити за якістю освітнього середовища. В її роль також входить розробка стратегій управління викладацьким складом, кадрової політики і механізмів її реалізації. Така обґрунтована кадрова політика допоможе знизити рівень стресу, а також уникнути емоційного і професійного вигорання викладачів. Співробітники вищої школи схильні до різних несприятливих факторів. Це пов'язане з творчим характером діяльності, а також великою кількістю людей, з якими доводиться контактувати протягом усього процесу викладання.

III. *Специфічні принципи управління військовою освітою* базуються на Положенні «Вчити військовослужбовців того, що необхідно на війні». З метою врахування такого принципу Міністерство оборони України 09.01.2020 р. видало Наказ «Про затвердження Положення про особливості організації освітньої діяльності у вищих військових навчальних закладах Міністерства оборони України та військових навчальних підрозділах закладів вищої освіти» [4]. Згідно з ним зміст вищої воєнної освіти формується з урахуванням:

1) пріоритетів національних інтересів і національної безпеки;

2) національних інтересів в інформаційній сфері, розвитку системи стратегічних комунікацій сектору національної безпеки і оборони України;

3) змін, що відбуваються в економіці, політиці, соціальних відносинах і суспільній свідомості;

4) новітніх досягнень науки, техніки, технологій і культури, що забезпечують широкий науковий кругозір військового фахівця;

5) перспектив розвитку воєнної науки, озброєння та військової техніки, способів ведення збройної боротьби.

У вирішенні цього питання доцільно використати пропозиції О. Рибчука щодо структурно-функціональної моделі розвитку фахової компетентності викладачів спеціальних дисциплін вищого військового навчального закладу та включає такі блоки: цілепокладання; теоретико-методологічний; змістовий; організаційно-процесуальний; діагностично-результативний [7, с. 4].

Реалізації цих завдань слугують принципи: а) професійної спрямованості; б) міцності оволодіння знаннями, навичками та вміннями; в) наочності; г) навчання на високому рівні труднощів; ґ) послідовності та комплексності в навчанні.

Принцип професійної спрямованості націлює органи військового управління на забезпечення відповідності цілей навчання змісту підготовки військовослужбовців конкретних військових спеціальностей з урахуванням положень і досягнень сучасної військової науки. З огляду на специфіку управління військовою освітою велике значення має реалізація пунктів Положення про акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти [8].

Метою акредитації є:

– встановлення відповідності якості освітньої програми та освітньої діяльності за цією програмою визначеним цим Положенням критеріям;

– допомога закладам вищої освіти у визначенні сильних і слабких сторін освітньої програми та освітньої діяльності за цією програмою;

– надання всім заінтересованим сторонам інформації про якість освітньої програми та освітньої діяльності за освітньою програмою;

– посилення довіри до вищої освіти в Україні;

– сприяння інтеграції українських закладів вищої освіти до Європейського простору вищої освіти.

Принцип міцності оволодіння знаннями, навичками та вміннями передбачає: відбір навчального матеріалу завершеними спеціальними блоками; формування в осіб, які отримують військову освіту, установки на запам'ятовування змісту навчальних занять, керівництво процесом осмислення і закріплення навчального матеріалу; контроль за веденням конспектів. Важливу роль у його реалізації мають теоретичні заняття, які забезпечують засвоєння здобувачами військової освіти теоретичних знань, що виступають фундаментом формування практичних умінь і навичок. Практичні заняття, як правило, проводяться в обстановці, наближеній до бойової: на стрільбищах і полігонах, у спеціалізованих класах, на тренажерах тощо. На них військовослужбовці опановують бойову техніку, зброю, відпрацьовують прийоми тактичних дій у різних видах бою, в різних умовах і ситуаціях.

Принцип наочності заснований на обліку закономірностей ознайомлення військовослужбовців зі зразками озброєння та бойової техніки або їх зображень. За допомогою пояснень, прикладів можна створити уявлення про умови бойових дій, реакцію військовослужбовців, особливості використання зброї та боєприпасів. Тобто можна навчати наочно, спиратись на ті ж образи та уявлення.

Поряд з перерахованим для реалізації цього принципу військовому викладачеві доцільно широко застосовувати на навчальних заняттях наочність у навчанні, враховуючи, що велике значення має відповідність використовуваних засобів цілям і завданням, змісту та організації конкретного заняття. Крім того, потрібно застосовувати засоби наочності творчо і методично грамотно, коли їх використання педагогічно доцільне і необхідне. Військовий викладач повинен забезпечувати високий естетичний рівень зовнішнього вигляду засобів наочності, домагаючись, щоб вони були яскравими і доступними, різноманітними і конкретними, забезпечували комплексне відбиття всього навчального матеріалу.

У вищих військово-навчальних закладах у навчанні курсантів і слухачів комплексно застосовуються такі види наочності, як: натуральна або природна (зразки зброї, бойової техніки, спеціального обладнання), образотворча (макети, стенди, креслення і т. п.), вербально-образна (словесний опис різних професійних дій, обставин і умов їх виконання, прикладів і т. д.), практичний показ виконання прийомів і дій (особистих і колективних).

Принцип навчання на високому рівні труднощів випливає з розуміння того, що знання, навички та вміння формуються у військовослужбовців успішно лише тоді, коли бойова підготовка вимагає від останніх значних фізичних та інтелектуальних зусиль.

Принцип навчання на високому рівні труднощів визначає таку організацію, технологію та систему управління, за якої курсанти та слухачі свідомо й активно оволодівають знаннями, навичками і вміннями, формують про-

фесійні позиції, психологічні якості з урахуванням власних реальних здібностей.

Викладачу військового навчального закладу у разі дотримання такого принципу потрібно користуватися такими педагогічними правилами:

– забезпечувати відбір, угруповання і подачу навчального матеріалу з урахуванням інтелектуальних можливостей кожного учня, здійснювати постійну турботу про дотримання правил доступності в навчанні;

– виховувати свідоме ставлення курсантів і слухачів до подолання реальних навчальних труднощів, заохочувати їх і надавати індивідуальну допомогу, проводити додаткові заняття з відстаючими в навчанні;

– створювати на кожному занятті обстановку, яка вимагає від курсантів і слухачів максимальної напруги інтелектуальних і фізичних сил.

Підбиваючи підсумки цього дослідження, необхідно вказати, що принципи управління військовою освітою відображають головну особливість воєнної політики – спрямованість на захист національних інтересів України шляхом підвищення ефективності підготовки військових спеціалістів. При цьому трирівнева структура принципів являє собою динамічний взаємопов'язаний процес, що спрямований на зміцнення оборонного складника національної політики України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Малиновський В. Державне управління : навчальний посібник. Луцьк : Вежа, 2000. 558 с.

2. Павловський І.В. Вступне слово. Проблеми координації воєнно-технічної та оборонно-промислової політики в Україні. *Перспективи розвитку озброєння та військової техніки :* V Міжнародна науково-практична конференція (11–12 жовтня 2017 р.). Київ, 2017. С. 19–20.

3. Колосов А. Принципы, формы и методы обучения и воспитания подчинённых. Пути совершенствования педагогического мастерства офицеров. *Ориентир.* 2012. № 6. URL: http://goup32441.narod.ru/files/ogp/001_oporn_ konspekt/2012/2012-06-3.htm (дата звернення: 12.08.2021).

4. Про затвердження Положення про особливості організації освітньої діяльності у вищих військових навчальних закладах Міністерства оборони України та військових навчальних підрозділах закладів вищої освіти : Наказ Міністерства оборони України № 4 від 9 січня 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0250-20#Text (дата звернення: 19.08.2021).

5. Науменко М.І., Черних Ю.О., Приходько Ю.І. Проблеми і напрями сучасного етапу розвитку військової освіти. *Пріоритетні напрями розвитку телекомунікаційних систем та мереж спеціального призначення :* V науково-технічна конференція (20–21 жовтня 2010 р.). Київ, 2010. С. 37–43.

6. Кустинський О.В. Модель спеціальної підготовки майбутніх офіцерів запасу. *Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Київ : ВІКНУ, 2010. Вип. № 26. С. 239–245.

7. Рибчук О. О. Розвиток фахової компетентності викладачів спеціальних дисциплін вищих військових навчальних закладів у системі післядипломної освіти : дис. … д-ра філософії : 011. Хмельницький, 2020. 314 с.

8. Положення про акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти : Наказ Міністерства освіти і науки України № 977 від 11 липня 2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0880-19#Text (дата звернення: 20.08.2021).

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ШТАТНА СТРУКТУРА МЕДИЧНИХ СИЛ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

ORGANIZATIONAL AND STAFF STRUCTURE MEDICAL FORCES OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE

УДК 355/359.07/-08
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.20

Фурдик В.Д.
ORCID: 0000-0001-8811-0711
аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою
Національна академія державного управління при Президентові України

У статті теоретично узагальнено зміни в організаційно-штатній структурі медичних сил Збройних сил України із 2015 року, які тривають дотепер.
Проблема організаційно-штатної структури, зокрема й комплектування Збройних сил України висококваліфікованим, умотивованим медичним персоналом, є актуальною на сучасному етапі переходу України на стандарти НАТО.
Події на сході України виявили низку серйозних проблем у медичному забезпеченні Збройних сил України й інших військових формувань, зокрема: відсутність взаємодії між цими медичними службами та цивільними закладами охорони здоров'я, що негативно відбилося на стані медичного забезпечення військ загалом і своєчасності та якості надання медичної допомоги пораненим і їх лікування зокрема. Практика показала цілковиту відсутність єдиної системи управління та координації дій медичних служб Збройних сил України, інших військових формувань і системи цивільної охорони здоров'я України. Ця проблема також актуалізує питання підготовки не просто керівних кадрів, а управлінців у сфері військової медицини.
Наша країна у 2015 році змінила зовнішній курс і оголосила амбітну мету, взявши собі за ціль перейти на стандарти НАТО, що було закріплено в Основному законі України – Конституції. Це спонукало до втілення низки реформ у безпековому й оборонному середовищах, до структурних та кадрових змін.
Проблема кадрового питання серед актуальних. Проблеми кадрового забезпечення медичних сил є цілком на часі та заслуговують на особливу увагу з боку керівництва держави.
Натепер військові медики підпорядковуються вже не тим військовим керівникам, при яких вони функціонують, а суто Командуванню Медичних сил, отже, за підготовку медичних кадрів, зокрема і керівної ланки, тепер відповідає Командування Медичних сил, через оперативно-медичні управління.
Сьогодні в Медичних силах налічується приблизно 22 тисячі осіб, за чисельністю вони треті після Сухопутних військ і Повітряних сил.

Ключові слова: *Медичні сили, медичний персонал, медичний простір, організаційно-кадрова реформа, кадри, управління.*

The article theoretically summarizes the changes in the organizational and staffing structure of the medical forces of the Armed Forces of Ukraine since 2015, which continue to this day.
The problem of organizational and staffing structure, and in particular the staffing of the Armed Forces of Ukraine with highly qualified, motivated medical personnel is quite relevant at the present stage of Ukraine's transition to NATO standards.
The events in eastern Ukraine revealed a number of serious problems in the medical care of the Armed Forces of Ukraine and other military formations, including the lack of cooperation between these medical services and civilian health care facilities, which negatively affected the state of medical care, timeliness and quality of medical care. and their treatment, in particular. Practice has shown the complete absence of a unified system of management and coordination of actions of medical services of the Armed Forces of Ukraine, other military formations and the system of civilian health care of Ukraine. This problem also raises the issue of training not just managers, but managers in the field of military medicine.
In 2015, our country changed its foreign course and announced an ambitious goal, aiming to move to NATO standards, which was enshrined in the basic law of Ukraine – the Constitution. This, in turn, led to the implementation of a number of reforms in the security and defense environment, to structural and personnel changes.
The problem of personnel is one of the most pressing. Regarding the problem of staffing the medical forces, it is quite timely and deserves special attention from the leadership of the State. At the moment, military medics are no longer subordinated to the military commanders under whom they operate, but exclusively to the Medical Forces Command, respectively, for the training of medical personnel, including its management, is now the responsibility of the Medical Forces Command through operational medical departments.
Today there are about 22 thousand people in the Medical Forces and it is the third largest after the Land Forces and the Air Force.

Key words: *Medical forces, medical staff, medical space, organizational and personnel reform, personnel, management.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Потреби налагодження професійної взаємодії військової медицини із цивільними закладами охорони здоров'я для медичного забезпечення військ своєчасним і якісним надання медичної допомоги пораненим та лікування військовослужбовців в особливий період; здійснення організаційної централізації структури військової медицини в поєднані зі структурно-організаційною децентралізацією, кадрова професіоналізація структур військової медицини актуалізували потребу організаційно-кадрового реформування військової медицини України, яка паралельно відбувається з організаційно-кадровою реформою Збройних сил (далі – ЗС) України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням структурно-організаційної перебудови військової медицини України й організації управління всіма ланками цієї сис-

теми у своїх наукових працях приділяли увагу В.О. Жаховський, В.Г. Лівінський, В.Я. Білий, В.Б. Андронатій, О.Ю. Булах. Переважно в їхніх працях висвітлювали організаційні проблеми у військовій медицині України до початку її реформування. Але залишається потреба в дослідженні управлінських питань у цій сфері та проблем підготовки і комплектування Медичних сил професійними медичними кадрами. Варто зазначити, що структурно-організаційні та кадрові питання військової медицини України залишаються малодослідженими в управлінській науці.

Мета статті – визначення організаційно-кадрових напрямів реформування військової медицини України для підвищення якісного й ефективного її функціонування щодо надання медичної допомоги військовослужбовцям у мирний і особливий періоди.

Виклад основного матеріалу. Події на сході України виявили низку серйозних проблем у медичному забезпеченні ЗС України й інших військових формувань, зокрема відсутність взаємодії між цими медичними службами та цивільними закладами охорони здоров'я, що негативно відбилося на стані медичного забезпечення військ загалом і своєчасності та якості надання медичної допомоги пораненим і їх лікування зокрема [1]. Практика показала цілковиту відсутність єдиної системи управління та координації дій медичних служб ЗС України, інших військових формувань і системи цивільної охорони здоров'я України. Ця проблема також актуалізує питання підготовки не просто керівних кадрів, а управлінців у сфері військової медицини.

До складу системи Медичної служби ЗС України до 2017 р. належали: 5 військово-медичних центрів, 14 військових та гарнізонних військових шпиталів; 3 центри медичної реабілітації і санаторного лікування; 5 військово-лікарських комісій; 7 і 8 окремі автомобільні санітарні роти; 2 центральні медичні склади, 2 медичні склади і 4 центри формування та зберігання медичної техніки та майна; санітарно-епідеміологічне управління, 5 регіональних і 2 територіальних санітарно-епідеміологічних загонів, 4 військові мобільні шпиталі; медичні служби військових частин, кораблів, вищих військових навчальних закладів; медичні роти та медичні пункти; Українська військово-медична академія [2].

У військовій медицині у 2017 р. розпочалась суттєва структурно-організаційна та кадрова реформа. До 2017 р. військово-медична служба поділялась на дві частини: Медична служба Міністерства оборони України і Медична служба ЗС України. Структурно-організаційне реформування військової медицини розпочалось у 2017 р. (в аспекті її організаційної централізації в поєднані зі структурно-організаційною децентралізацією), коли було створено Головне військово-медичне управління ЗС України. Йому підпорядковувались військові шпиталі, санаторії та медичні склади, а медична служба військових частин підпорядковувалася їхнім командирам.

Наша країна у 2015 р. змінила зовнішній курс і оголосила амбітну мету, взявши собі за ціль перейти на стандарти НАТО, це було згодом закріплено в Основному законі України – Конституції (21 лютого 2019 р.), що спонукало до втілення низки реформ у безпековому й оборонному середовищах.

У лютому 2020 р. було створено Командування Медичних сил ЗС України. Така трансформація стала логічним продовженням реформування ЗС України, яке передбачало запровадження інституту Головнокомандувача, у зв'язку із чим розмежовувались функції Міністерства оборони України і Головнокомандувача, якому підпорядковуються Генеральний штаб ЗС України, Об'єднаний штаб, командувачі родів, видів і сил ЗС України.

Уся територія України поділена на чотири оперативні командування («Захід», «Північ», «Схід», «Південь»), у кожному з яких представлені Командування сухопутних військ і Повітряних сил. Командування військово-морських сил сконцентровані в західній і південній військово-морських базах. Крім того, сформовані Десантно-штурмові війська і Сили спеціальних операцій. За всю медицину на території кожного із чотирьох оперативних командувань відповідатимуть військово-медичні клінічні центри, у яких створено оперативно-медичні управління, які займатимуться організацією медичного забезпечення всіх родів військ. Їхньою провідною метою є те, що підготовка медичних кадрів має бути однакова, незалежно від роду військ, тобто на них покладається функція навчання, підвищення кваліфікації військових медиків [3]. Наявною проблемою у військовій медицині є ще те, що військові шпиталі укомплектовані кадрами на 95–98%, а військова ланка Медичних сил ЗС України – на 40–60% [4]. У шпиталях медики не так швидко втрачають кваліфікацію, як у військовій ланці. Ці диспропорції покликані долати оперативно-медичні управління оперативних командувань.

У відкритих інформаційних джерелах відсутня штатна чисельність військової медицини, є лише відсоткова укомплектованість

її різних структурних підрозділів. У зв'язку із цим цікавою буде статистична інформація щодо укомплектування військово-медичних закладів та медичних підрозділів військових частин на 2012 р., ще до початку структурної перебудови військової медицини України, до війни на сході України [5, с. 325]. Ця статистика деякою мірою структурно відмінна від інформації Головного військово-медичного управління ЗС станом на 2020 р., яка полягає в тому, що статистика 2012 р. не виділяє штатного укомплектування військових шпиталів, які станом на 2020 р. укомплектовані кадрами на 95–98%. Можна бути впевненим, що такою ж була укомплектованість і у 2012 р., адже для військових медиків у шпиталях праця більш престижна, стабільна, з можливістю професійного зростання. Водночас військова медична служба поза шпитальною системою позбавлена такої можливості, що зумовлює значну ротацію кадрів.

У 2020 р. порівняно із 2012 р. штатне укомплектування військової медицини перебуває на більш низькому рівні, що значною мірою пояснюється військовими діями на сході України. Саме тому для зменшення ротації кадрів у військовій медицині України та підвищення професіоналізації її кадрів необхідно значно розширити привабливість соціального пакета і грошового забезпечення військових медиків, а також змінити механізм призначення на посади у військовій медицині, який має передбачати цілеспрямовану підготовку відповідних службовців. Розв'язання цього завдання покладається на оперативно-медичні управління та Командування Медичних сил.

Між Головним військово-медичним управлінням ЗС України і Командуванням Медичних сил ЗС України є декілька структурно-організаційних відмінностей:

1. Головне військово-медичне управління (далі – ГВМУ) мало *подвійне підпорядкування* (загальне підпорядкування Міністру оборони України й оперативне підпорядкування в питаннях планування, підготовки, застосування й управління – Генеральному штабу – Головнокомандувачу ЗС України); а Командування Медичних сил – Головнокомандувачу ЗС України.

2. Структурна відмінність: у ГВМУ функціональна структура управління, якій властива спеціалізація структур управління (командування, управління оперативно-медичне, лікувально-профілактичне, медичне постачання, персоналу, підготовки та міжнародного співробітництва, а також фінансово-е-

Таблиця 1

Укомплектованість військово-медичних закладів військовослужбовцями [5]

Категорія особового складу			Штат	Список	Укомплектованість (%)	Неукомплектованість	
						абс.	%
Військовослужбовці			4 626	3 423	74	1 200	26
зокрема	офіцери		1 899	1 541	81	358	19
	з них	офіцери медичної служби	1 488	1 147	77	341	23
	військовослужбовці контрактної служби		2 738	1 880	69	858	31
Працівники ЗС України			6 785	8 197	121	–	–

Таблиця 2

Укомплектованість медичних підрозділів військових частин особовим складом (%) [5]

Вид Збройних сил України	Укомплектованість	Неукомплектованість
Сухопутні війська	71	29
зокрема лікарі	34,8	65,2
Повітряні сили	70	30
зокрема лікарі	30,8	69,2
Військово-морські сили	74	26
зокрема лікарі	33,4	66,6
Усього види ЗС України	71,2	28,8
зокрема лікарі	33,3	66,7

кономічна служба, адміністративний відділ, служба охорони державної таємниці), а для Командування Медичних сил – лінійно-функціональна структура управління, для якої характерна лінійна вертикаль (ієрархія) управління та спеціалізація управлінської праці за функціональними ознаками (керівнику організації безпосередньо підпорядковані заступники за функціями), тобто об'єднання функціональних структур єдиним командуванням.

3. За ГВМУ різноманітні структури медичної служби підпорядковувались відповідним військовим підрозділам, а за Командування Медичних сил – відбулась централізація управління, уся система військової медичної служби перейшла під керівництво Командувача Медичних сил, яким став генерал-майор медичної служби Ігор Хоменко (натепер Командування очолює полковник медичної служби Тетяна Остащенко – перша жінка на посаді командувача у ЗС України).

Отже, у кадровому питанні військові медики підпорядковуються вже не тим військовим підрозділам, при яких вони функціонують, а суто Командуванню Медичних сил, за підготовку медичних кадрів, зокрема і керівної їхньої ланки, тепер відповідає Командування Медичних сил, через оперативно-медичні управління.

Сьогодні в Медичних силах налічується приблизно 22 тисячі осіб і за чисельністю вони треті після Сухопутних військ і Повітряних сил. На думку генерал-майора медичної служби Ігоря Хоменка, кадровою політикою і підготовкою кадрів у військовій медицині мають займатись військові медики [4], що забезпечить оптимальність, якість та ефективність її функціонування. Він зазначав, що до 2025 р. Командування Медичних сил планує створити медичні роти як окремі частини, які будуть підпорядковані Командувачу Медичних сил, що дозволить доукомплектовувати бойові частини не окремими людьми, а цілими ротами, як це вже впроваджено в мобільних госпіталях.

Організаційна структура Головного військово-медичного управління МО України була сформована так:

– оперативно-медичне управління;

– управління медичного та матеріально-технічного забезпечення;

– відділ професійного аналізу та підготовки медичного складу;

– відділ економічного аналізу та фінансування;

– канцелярія;

– секретне відділення.

У ньому немає таких підрозділів: санітарно-епідеміологічного управління; науки та освіти; психологічної служби; автоматизації управління; ревізійної роботи за напрямами лікувально-профілактичного забезпечення, матеріального та використання ресурсів, фінансового забезпечення; юридичного. Потребували реорганізації та посилення: лікувально-профілактичний та фінансово-економічний відділи. Структура медичної служби ЗС України мирного часу мала 155 медичних частин та закладів, зокрема: військових госпіталів – 39; військових санаторіїв – 17; Українська військово-медична академія – 1; Науково-дослідний інститут проблем військової медицини – 1; інтернатур медичного складу – 2; санаторно-епідеміологічних закладів – 28; поліклінік – 7; медичних складів – 10; кафедр екстремальної та військової медицини – 16; інших частин та закладів – 31 [6].

Натепер структура Командування Медичних сил ЗС України така:

– Медична служба видів ЗС України;

– Медична служба Сухопутних військ: Медична служба ОК «Захід»; Медична служба ОК «Північ»; Медична служба ОК «Південь»; Медична служба ОК «Схід»;

– Медична служба Повітряних сил: Медична служба ПвК «Захід»; Медична служба ПвК «Центр»; Медична служба ПвК «Південь»; Медична служба ПвК «Схід»;

– Медична служба Військово-Морських сил;

– Медична служба Десантно-штурмових військ;

– Медична служба Сил Спеціальних операцій;

– Військово-медичні клінічні центри та госпіталі Міністерства оборони України:

– Національний військово-медичний клінічний центр «ГВКГ» (м. Київ);

– Військово-медичний клінічний центр Північного регіону (м. Харків);

– Військово-медичний клінічний центр Південного регіону (м. Одеса);

– Військово-медичний клінічний центр Західного регіону (м. Львів);

– Військово-медичний клінічний центр Центрального регіону (м. Вінниця);

– 14 військових та гарнізонних військових шпиталів у 12 областях країни, об'єднаних за територіальною ознакою та підпорядкованих відповідним військово-клінічним центрам: 9-й (смт Десна, в/ч А4302), 10-й (м. Хмельницький, в/ч А2339), 68-й (смт Черкаське, в/ч А1615), 376-й (м. Чернівці, в/ч А1028), 385-й (м. Дніпро, в/ч А4615), 387-й (м. Полтава, в/ч А3114), 407-й (м. Чернігів, в/ч А3120), 409-й (м. Житомир, в/ч А1065), 450-й (м. Запоріжжя, в/ч А3309), 498-й (м. Луцьк, в/ч А4554), 762-й (м. Біла Церква, в/ч А3122), 1129-й (м. Рівне,

в/ч А1446), 1397-й (м. Мукачеве, в/ч А1047), 1467-й (м. Миколаїв, в/ч А2428);

– три центри медичної реабілітації та санаторного лікування: Центр медичної реабілітації й санаторного лікування «Пуща-Водиця» (в/ч А1931, м. Київ); Центр медичної реабілітації й санаторного лікування «Трускавецький» (в/ч А1700, м. Трускавець); Центр медичної реабілітації й санаторного лікування «Хмельник» (в/ч А1168, м. Хмельник);

– п'ять військово-лікарських комісій;

– окремі автосанітарні роти: 7-ма окрема автомобільна санітарна рота (в/ч А1056, м. Хмельницький), 8-ма окрема автомобільна санітарна рота (п/п В2596, м. Полтава);

– медичні склади: 2 центральні медичні склади: 2160-й (в/ч А1382, смт Маньківка), 4962-й (в/ч А1952, м. Київ); 2 медичні склади: 1314-й (в/ч А1603, с. Балки), 1644-й (в/ч А4619, с. Грушівка); 4 центри формування і зберігання медичної техніки і майна: 148-й (в/ч А0211, м. Біла Церква), 149-й (в/ч А0503, м. Бердичів), 150-й (в/ч А1209, м. Токмак), 151-й (в/ч А2554, с. Терентіївка);

– Служба превентивної медицини МОУ:

– Санітарно-епідеміологічне управління (в/ч А2417, м. Київ);

– 10-й регіональний санітарно-епідеміологічний загін (в/ч А0972, м. Київ);

– 27-й регіональний санітарно-епідеміологічний загін (в/ч А4502, м. Одеса);

– 37-й територіальний санітарно-епідеміологічний загін (в/ч А4508, м. Дніпро);

– 28-й регіональний санітарно-епідеміологічний загін (в/ч А4520, м. Львів);

– 108-й регіональний санітарно-епідеміологічний загін (в/ч А4510, м. Харків);

– 740-й регіональний санітарно-епідеміологічний загін (в/ч А4516, м. Вінниця);

– 30-й територіальний санітарно-епідеміологічний загін (в/ч А4522, м. Житомир);

– військові мобільні госпіталі: 59-й військовий мобільний госпіталь (в/ч А0206, м. Вінниця); 61-й військовий мобільний госпіталь (в/ч А0318, м. Одеса); 65-й військовий мобільний госпіталь (в/ч А0209, м. Харків); 66-й військовий мобільний госпіталь (в/ч А0233, м. Львів);

– медичні служби військових частин, кораблів, вищих військових навчальних закладів;

– медичні роти та медичні пункти;

– Українська військово-медична академія та кафедри медицини катастроф і військової медицини: при медичних університетах, а також Науково-дослідний інститут проблем військової медицини (НДІ ПВМ);

– Навчальний центр тактичної медицини [7].

Після анексії у 2014 р. півострова Крим Україна втратила 9 військово-медичних формувань [8], а також було розформовано 22 військові шпиталі.

Висновки. Отже, метою реформування військової медицини в Україні є подолання організаційної і кадрової проблеми шляхом:

– створення єдиного медичного простору – військової медицини із цивільними закладами охорони здоров'я незалежно від приналежності до тієї чи іншої структури, що забезпечить своєчасність надання певного об'єму допомоги як підчас збройного конфлікту, так і в разі надзвичайних ситуацій;

– здійснення організаційної централізації структури військової медицини в поєднані зі структурно-організаційною децентралізацією за лінійно-функціональною моделлю;

– кадрової професіоналізації структур військової медицини;

– якісної підготовки і перепідготовки кадрів у системі військової медицини для штатного наповнення її структур якісними і професійними військовослужбовцями.

Реформування медичного забезпечення Збройних сил України має відповідати насамперед інтересам національної безпеки та зміцненню обороноздатності держави, але не варто нехтувати соціально-гуманітарним захистом військовослужбовців, ветеранів, працівників ЗСУ, членів їхніх сімей та пенсіонерів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Health Care Administrator. Retrieved 11 September 2012. URL: www.msheathcareers.com/careers.healthcareadmin.htm.

2. Медична служба Збройних сил України. *Вікіпедія.* URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%.

3. Брифінг в АрміяInform начальника Головного медичного управління ЗС України, генерал-майора медичної служби Ігоря Хоменка. URL: https://uprom.info/news/v-zbrojnyh-sylah-ukrayiny-stvoreno-komanduvannya-medychnyh-syl/amp/.

4. Командування Медичних сил третє за чисельністю у Збройних силах України : інтерв'ю АрміяFM начальника Головного медичного управління ЗС України, генерал-майора медичної служби Ігоря Хоменка, 5 березня 2020 р. URL: http://www.armyfm.com.ua/komanduvannya-medichnih-sil-tretye-za-chiselnistyu-v-zsu/.

5. Рожков Г.С., Якимець Г.М. Аналіз організаційно-штатної структури в системі медичного забезпечення військовослужбовців Збройних сил України. *Україна. Здоров'я нації :* науково-практичне видання. 2012. № 2/3. С. 324–328.

1. 6. Збройні сили України: склад та організаційно-штатна структура медичної служби. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua.

7. Медична служба Збройних сил України. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/% D0%9C%D0%.

8. Структура медичної служби Збройних сил України. URL: https://www.wikiwand.com/ uk/%D0%A1%D1%.

СЕКЦІЯ 5
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

СТРАТЕГІЧНІ ВЕКТОРИ РОЗВИТКУ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТА МЕХАНІЗМІВ ЙОГО УПРАВЛІННЯ

STRATEGIC VECTORS OF DEVELOPMENT OF INTELLECTUAL POTENTIAL AND MECHANISMS OF ITS MANAGEMENT

УДК 351: 331.101.262:33
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.21

Оврамець В.
аспірант Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті обґрунтовано стратегічні вектори розвитку інтелектуального потенціалу: унормування інтелектуальної власності для учасників інноваційної діяльності; врегулювання функціонування форм реалізації державно-приватного партнерства; впровадження ефективних стартапів; формування спеціалізованої структури, яка сприятиме координації розвитку інтелектуальних ресурсів економіки; становлення диверсифікованої системи фінансової й матеріально-технічної підтримки розвитку інтелектуального потенціалу; вдосконалення системи професійної освіти, модернізація науково-методичного забезпечення прийняття управлінських рішень, проведення систематичних наукових досліджень; використання сучасних інформаційних технологій для налагодження взаємодії органів влади із громадськістю, різних зацікавлених суб'єктів задля урахування соціально-економічних інтересів держави, освіти, науки, бізнесу та загалом суспільства. Удосконалення механізмів управління розвитком інтелектуального потенціалу можливе шляхом: ефективного нарощення й використання наявних інтелектуальних ресурсів; впровадження механізмів активізації використання інтелектуального потенціалу й включення його до відтворювального процесу; розробка ендаумент-фондів як одного із дієвих інструментів фінансування науково-освітньої, соціальної сфер; технологічне переоснащення і підйом наукомістких виробництв; створення центрів розвитку інтелектуального потенціалу, мозкових центрів для проведення досліджень і набуття об'єктивних знань. Визначено, що механізми управління розвитком інтелектуального потенціалу охоплює багатомірні процедури щодо: планування процесів формування та розвитку інтелектуального потенціалу; організацію та коригування цільових орієнтирів розвитку інтелектуального потенціалу; накопичення й нарощування інтелектуальних ресурсів; контролювання процесів трансформації інтелектуального потенціалу; розробка засобів і заходів із мотивації формування системи наука-бізнес-ринок та узгодження інтересів її складових за управлінням розвитком інтелектуального потенціалу тощо.

Ключові слова: *розвиток, інтелектуальний потенціал, управління, механізм, інноваційна діяльність.*

The article substantiates the strategic vectors of intellectual potential development: standardization of intellectual property for participants in innovation activities; regulation of the functioning of forms of public-private partnership; introduction of effective startups; formation of a specialized structure that will facilitate the coordination of the development of intellectual resources of the economy; formation of a diversified system of financial and logistical support for the development of intellectual potential; improving the system of vocational education, modernization of scientific and methodological support for management decisions, conducting systematic research; use of modern information technologies to establish interaction between the authorities and the public, various stakeholders to take into account the socio-economic interests of the state, education, science, business and society as a whole. Improving the mechanisms for managing the development of intellectual potential is possible through: effective growth and use of available intellectual resources; introduction of mechanisms to intensify the use of intellectual potential and include it in the reproduction process; development of endowment funds as one of the effective tools for financing scientific, educational, social spheres; technological re-equipment and rise of knowledge-intensive industries; creation of centers for the development of intellectual potential, think tanks for research and acquisition of objective knowledge. It is determined that the mechanisms of management of intellectual potential development include multidimensional procedures for: planning the processes of formation and development of intellectual potential; organization and adjustment of targets for the development of intellectual potential; accumulation and increase of intellectual resources; controlling the processes of transformation of intellectual potential; development of means and measures to motivate the formation of the science-business market system and coordination of the interests of its components in the management of intellectual potential development, etc.

Key words: *development, intellectual potential, management, mechanism, innovation activity.*

Постановка проблеми. В умовах виходу України з фінансової кризи основою стратегії економічного і соціального розвитку країни має стати реалізація відповідного механізму, спрямованого на запровадження інноваційної моделі управління розвитком інтелектуального потенціалу, що безпосередньо матиме вплив на реалізацію стратегії задля випереджального розвитку економіки, яка могла б гарантувати щорічні темпи зростання ВВП на рівні 16-17% та забезпечення на цій основі відчутного підвищення рівня життя населення [1].

Світовий досвід засвідчує, що таке зростання є практично реальним, але лише за умови створення розгалуженої інноваційної інфраструктури на основі науково-технологічного оновлення виробництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розвиток теорії та практики удосконалення управління інтелектуальним потенціалом України внесли такі науковці, як: О. Амосова, В. Базилевича, І. Білоус, Н. Гавкалова, В. Гейця, Б. Дергалюк, Ю. Зайцева, С. Кісь, Н. Кравчук, Л. Курило, Л. Лазебник, Г. Ляшенко, Е. Лібанової, В. Мандибури, Р. Марутян, Ю. Пахомов, О. Попело, В. Савчука, Л. Федулової, А. Чухно, В. Якубенко та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Разом з тим, у контексті реалій ринкових перетворень в Україні ряд питань щодо функціонування механізмів управління розвитком інтелектуального потенціалу ще залишаються недостатньо дослідженими. На сьогодні не розкритими залишаються питання щодо формування та реалізації механізму управління розвитком інтелектуального потенціалу України, використання інституціональних принципів та підходів до оцінки об'єктів інтелектуальної власності, визначення правових чинників та соціально-економічних стимулів для їх розвитку.

Метою статті є обґрунтування теоретико-методичних засад і розробка практичних рекомендацій щодо розробки механізму управління розвитком інтелектуального потенціалу України.

Виклад основного матеріалу. Основними перешкодами функціонування механізмів управління розвитком інтелектуального потенціалу є численні фактори, такі як:

- по-перше, законодавча база з питань регулювання суб'єктів інноваційної діяльності є недосконалою у наслідок недостатньо сформульованої стратегії науково-технологічного й інноваційного розвитку;

- по-друге, неналежна підтримка діяльності винахідників, раціоналізаторів, науковців, що мають завершені науково-технічні розробки, відсутність центрів трансферу технологій. Дана проблема безпосередньо впливає не тільки на розвиток національного господарства, але й на розвиток інтелектуального потенціалу, так як результатом інтелектуальної діяльності є саме створення інтелектуальних, інноваційних високотехнологічних продуктів та послуг. За обставин незначної участі України на світовому ринку зменшується можливість просування інтелектуального продукту за межі України;

- по-третє, виникають вагомі проблеми при входженні на міжнародний ринок, так як кон'юктура світового ринку високотехнологічної продукції та послуг вже сформована;

- по-четверте, освітній та науково-технічний потенціал неповною мірою реалізується у сфері інформаційно-комунікаційних технологій та науково-технічних досягнень. Тому, для активізації механізмів управління розвитком інтелектуального потенціалу в Україні потрібно створити потужну інноваційну інфраструктуру, сприяти створенню центрів розвитку інтелектуального потенціалу, що мають впливати на використання науково-технічного та інтелектуальних ресурсів України, охорони майнових прав на високотехнологічні товари та послуги на території держав, де вони впроваджуються у виробничу діяльність, розширення міжнародного науково-технічного співробітництва.

За таких обставин необхідно систематизувати основні концептуальні підходи щодо механізмів управління розвитком інтелектуального потенціалу, які представляють собою систему державного регулювання у сфері інноваційного розвитку, економіки знань, інформатизації, електронного урядування, економічного та соціального розвитку, конкурентоспроможності економіки.

При цьому ефективне функціонування механізмів управління розвитком інтелектуального потенціалу, можливе лише за умови реалізації масштабних стратегічних проектів на регіональному та міжрегіональному рівнях, до яких необхідно залучати практично всі сектори національної економіки. Вибір оптимальної моделі регулювання даних процесів є досить складним, але важливим завданням для України.

В сучасних умовах, на нашу думку, доцільно поєднати в інтегрованій концепції механізмів управління розвитком інтелектуального потенціалу концептуальні моделі для вирішення проблем безсистемної реалізації в інноваційній та інформаційній сфері для відвернення ризиків та загроз економічному зростанню.

Підкреслимо, що інтегрована концепція, яка поєднує дві компоненти (комплексну і ресурсно-фінансову), – є узагальненим відображенням структурно-логічної схеми дослідження, а розроблені заходи за використання практичного інструментарію – є відтворенням можливих шляхів реалізації національних інтересів [2].

Вважаємо, що процес формування складається із процедур, групування яких можна здійснити із застосуванням пропонованих до використання базових принципів, сформова-

них відповідно до комплексного, синергетичного і ресурсно-фінансового підходів. Головна мета концепції – забезпечити високий рівень ефективності управління інтелектуального потенціалу. Вона здійснюється у процесі реалізації моделі оптимального використання інтелектуального потенціалу та ініціювання процесів формування, нагромадження і резервування інтелектуальних ресурсів з метою підвищення рівня їх конкурентоспроможності на зовнішньому і внутрішньому ринку країни [3].

Основні структурні елементи пропонованого до використання механізму управління розвитком інтелектуального потенціалу зумовлені існуванням груп взаємозалежних чинників внутрішнього та зовнішнього середовища. Останні ж, належать до наступних економічних факторів: рівень глобалізації, вихід на світовий ринок, інтернаціоналізація торгівлі. Крім того, перехід до інтелектуальної економіки, створення її політико-правового підґрунтя, нововведення в техніці та технологіях, екологічна сфера – новий чинник, що активізує інтелектуальні ресурси і висуває до нього відповідні вимоги. Це – некеровані чинники. Доцільно здійснювати оцінювання/прогнозування їхніх параметрів за результатами перманентного моніторингу. При цьому, зауважимо, що процедури оцінювання та аналіз вагомості їхнього впливу – є основою для визначення складу дієвих технологій управління розвитком інтелектуального потенціалу.

Підкреслимо, що внутрішніми керованими чинниками є наступні: інтелектуальний потенціал економічно активного населення, організаційна його структура, головні принципи та методи управління, головні засоби мотивації праці, прийняття управлінських рішень, виконання визначених планів і завдань, сучасна інформаційна база та ін.

Відтак, зазначимо, що механізм управління розвитком інтелектуального потенціалу охоплює багатомірні процедури із:

- планування процесів формування та розвитку інтелектуального потенціалу;
- їх організацію та коригування цільових орієнтирів розвитку;
- накопичення й нарощування інтелектуального потенціалу;
- контролювання процесів трансформації;
- розроблення засобів і заходів із мотивації розвитку інтелектуального потенціалу та узгодження інтересів її складових тощо.

Зазначене дозволяє визначити масштаби попиту на інтелектуальні продукти і підвищити зацікавленість основних їх споживачів, як внутрішніх, так і зовнішніх [4].

Підсумовуючи викладене зазначимо, що саме прийняття законів такого змісту дозволить не лише подолати сучасне важке економічне становище і повністю реалізувати поки власний інтелектуальний потенціал, але й зайняти гідне місце серед економічно розвинутих держав світу.

Досвід розвинених країн свідчить про активну політику управління розвитком інтелектуального потенціалу, яке в основному ґрунтувалося на створенні механізму фінансової регуляції у формі цільових програм.

Механізми управління розвитком інтелектуального потенціалу – це система економічного, організаційного, правового та політичного забезпечення державою за допомогою складових механізмів сприятливого середовища для розвитку інтелектуального потенціалу країни, що формує середовище відтворення підприємницького типу на застосуванні інноваційних складових ведення бізнесу.

Ефективне управління розвитком інтелектуального потенціалу через елементи механізму [5] досягається лише тоді, коли внутрішні та зовнішні невдоволення в системі відтворення будь-якої галузі своєчасно попереджаються, зневільовуються або навіть використовуються в інтересах розвитку даної системи через фінансові важелі. Розглянемо функції елементів в загальних механізмах.

1. Механізм, в якому тільки один елемент проявляє гнучкість і готовність до змін, нестійка і рано чи пізно зруйнується.

2. Безглуздо і неефективно підштовхувати до змін елемент (або елементи) механізму, який (які) міняти в собі нічого не бажає або не здатен.

3. Елемент, не здатний до змін, прагне стати елементом механізму, де змін від нього не буде потрібно, так як все в природі прагне до стану спокою. Але поза механізмами з елементами, що розвиваються, він приречений на деградацію, бо стан спокою означає кінець розвитку.

4. Елемент, наділений здатністю до змін, наділений і здатністю як створювати нові системи, так і забезпечувати їх життєздатність.

5. Елемент, не здатний до змін, підсилює стагнацію системи, в якій від нього не вимагають змін, приводячи її до застою і подальшого руйнування.

6. Руйнування системи, що містить нездатний до змін елемент - в інтересах елемента, здатного до змін, розвиток якого штучно стримується елементом, що не розвивається. Для здатного до розвитку елемента, руйнування такої системи - запорука нового витка розвитку [6-7].

Удосконалення механізмів управління розвитком інтелектуального потенціалу можливе

шляхом: ефективного нарощення й використання інтелектуального потенціалу; впровадження механізмів активізації використання інтелектуального потенціалу сучасного рівня й включення їх до відтворювального процесу; розробка ендаумент-фондів як одного із дієвих інструментів фінансування науково-освітньої, соціальної сфер; технологічне переоснащення і підйом наукомістких виробництв; створення центрів розвитку інтелектуального потенціалу, мозкових центрів для проведення досліджень і набуття об'єктивних знань. Визначено стратегічні напрями вдосконалення механізмів управління розвитком інтелектуального потенціалу (табл.1).

Методологія сутності відтворення в будь-якій галузі випливає з теорії стійкості систем і обумовлює специфіку відтворення в соціально-економічній системі. Використовуючи такий підхід можна стверджувати, що управління розвитком інтелектуального потенціалу – це спроможність суб'єктів даного відтворення безперервно підтримувати динамічну і раціональну пропорційність між факторами відтворення в галузі, які ґрунтуються на інноваціях.

Держава, що прагне виконувати функції управління розвитком інтелектуального потенціалу, повинна дотримуватися ряду основних принципів: раціонального протекціонізму інноваційного розвитку; програмно-цільового регулювання і підтримки; гарантованого державного сприяння; гнучкого, диференційного підходу до здійснення публічного управління розвитком інтелектуального потенціалу.

Висновки. Серед актуальних напрямів реалізації механізму управління розвитком інтелектуального потенціалу є формування інноваційного центру для організації саморозвитку і лідерства на рівні об'єднаних територіальних громад, функціонування якого орієнтовано на забезпечення розвитку інтелектуального потенціалу і держави загалом. Для забезпечення ефективності реалізації такого механізму доцільно вирішити сукупність нагальних питань: інституційно-нормативних (законодавче забезпечення функціонування інноваційних центрів, врегулювання завдань інтелектуальної діяльності, захист прав інтелектуальної власності та інші); освітніх (підготовка кваліфікованих фахівців у визначеному

Таблиця 1

Стратегічні орієнтири механізмів управління розвитком інтелектуального потенціалу

Механізми	Стратегічні напрями удосконалення
Нормативно-правовий	Регламентація юридичного статусу інститутів, які орієнтовані на стимулювання розвитку інтелектуального потенціалу, унормування інтелектуальної власності для учасників інноваційної діяльності; врегулювання функціонування форм реалізації державно-приватного партнерства та інші
Організаційно-інституційний	Впровадження ефективних стартапів, які орієнтуються на розвиток економіки, нейтралізація проблем розбалансованості розвитку інтелектуального потенціалу; імплементація інструментів державно-приватного партнерства в механізми управління, у контексті модернізації вітчизняної інноваційної інфраструктури; формування спеціалізованої структури, яка сприятиме координації розвитку інтелектуального потенціалу, міжнародного співробітництва, організація моніторингу стану інтелектуального потенціалу та інші
Ресурсно-фінансовий	Становлення диверсифікованої системи фінансової й матеріально-технічної підтримки розвитку інтелектуального потенціалу; використання непрямих методів підтримки розвитку інтелектуального потенціалу, імплементація дієвих податково-кредитних стимулів для розвитку інтелектуальної діяльност; розробка методики ідентифікації реальних потреб у фінансових ресурсах на основі аналізу стану економіки, враховуючи дієві види забезпечення; ефективне використання бюджетних ресурсів, які виділяються на розвиток інтелектуального потенціалу
Соціально-освітній	Вдосконалення системи професійної освіти, модернізація науково-методичного забезпечення прийняття управлінських рішень, проведення систематичних наукових досліджень щодо стану, проблем й перспектив розвитку інтелектуального потенціалу; підвищення рівня якості життя населення; забезпечення інноваційного розвитку соціуму тощо
Інформаційний	Використання сучасних інформаційних технологій для ефективності взаємодії органів влади із суспільством, різних зацікавлених учасників задля урахування інтересів держави, освіти, науки, бізнесу та суспільства; формування довіри до розробки і функціонування дієвих нових інститутів (наприклад кластерних інститутів) на різних рівнях управління; дотримання інноваційної культури серед представників економічної спільноти; проведення он-лайн консультування у сфері розвитку інтелектуального потенціалу й можливостей щодо генерування новацій для вирішення економічних проблем України

**Джерело: запропоновано автором*

напрямі); економічних (збільшення обсягів фінансування науково-дослідних робіт, забезпечення придбання нового обладнання, всебічне стійке стимулювання інтелектуальної діяльності тощо).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Манойленко О.В. Управління інноваційними процесами: формування методичного підходу до подолання бар'єрів розвитку. Конкурентоспроможність та інновації: проблеми науки та практики. Х. : ВД «ІНЖЕК», 2013. С. 139–158.

2. Цибульов, П. М. Основи інтелектуальної власності: підручник. К.: Видавничий дім Дмитра Бураго, 2014. 124 с.

3. Гурочкіна В. В. Інноваційний потенціал підприємства: сутність та система захисту. *Економіка: реалії часу. Науковий журнал*. 2015. № 5 (21). С. 51–57.

4. Потенціал розвитку і перспективи відродження сільських територій в умовах сучасних реформ: науково-аналітична доповідь/ під ред.. В. Борщевського. Львів, 2017. 43 с.

5. Попело О.В. Інтелектуальний капітал: теоретичний аспект і сучасні тенденції розвитку в Україні. Економіка і регіон. 2015. № 2. С. 66-78. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econrig_2015_2_14 (дата звернення 03.09.2020)

6. Курило Л. І. Інтелектуальний капітал: теоретичний аспект. Академія муніципального управління. 2006. URL: http://www.rusnauka.com/NIEK_2006/Economics/9_17570.doc.htm.

7. Марутян Р. Інтелектуальні ресурси державного управління в системі забезпечення державної влади. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2012. Вип. 1. С. 277-286. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ znpnadu_2012_1_30

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН

CONCEPTUAL PRINCIPLES OF FORMATION OF THE STATE POLICY OF DETINIZATION OF ECONOMIC RELATIONS

УДК 354:336.025
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.22

Мошенець О.В.
Народний депутат України

У статті обґрунтовані концептуальні засади формування державної політики детінізації економічних відносин. Встановлено, що на концептуальному рівні вищевикладених положень інтегральна ціль державної політики детінізації економічних відносин, виділяється як зменшення рівня тіньового середовища економіки та вихід країни на якісно новий щабель за рахунок включення капіталу тіньової складової для структурної трансформації економіки і зростання частки легального середовища економіки в матеріальній і не матеріальній ділянках гарантувавши йому конкурентоспроможний ріст з врахуванням необхідності збільшення добробуту населення. Ідентифіковані диференційовані задачі державної політики детінізації економічних відносин: розроблення державної стратегії механізму протидії тіньовій економіці; пояснення ключових напрямків системи протидії тіньовій економічній діяльності на коротко-, середньо- та довгостроковий час; виділення пріоритетних напрямів структурної зміни економіки, у які можливо буде додавати вклади тіньового сектора економіки; окреслення пріоритетних кластерів на вітчизняному та регіональному рівнях беручи за основу пріоритетні напрямки структурної реформації економіки; розбудова комплексу заходів для стимулювання роботи в законному секторі економіки; правове гарантування методів з протидії тіньовій економіці тощо. Представлені визначальні складові процесу формування державної політики детінізації економічних відносин: цілі (1-го рівня: спад корупції до рівня, що не загрожує національній безпеці; 2-го рівня: за головними векторами антикорупційної політики (правотворча, контрольна та виховна); 3-го рівня: за домінуючими сферами розповсюдження корупції в суспільстві (бізнес, медицина й освіти)); стратегія детінізації; загальнонаціональна концепція детінізації; спеціалізовані, галузеві та територіальні програми; принципи (системний аналіз корупційних ризиків; антикорупційна експертиза; ефективна взаємодія; взаємодія інститутів громадянського суспільства). Застосовуючи системний підхід до формування державної політики детінізації економіки, виділено наступні її спрямування: інформаційно-дослідну працю; правотворчу функцію; інституційно-установчу діяльність; управлінсько-наглядову діяльність; діяльність правоохоронних органів; профілактичну та виховну діяльність.

Ключові слова: *державна політика, тінізація, детінізація, економічні відносини, управління.*

The conceptual bases of formation of the state policy of de-shadowing of economic relations are substantiated in the article. It is established that at the conceptual level of the above provisions the integral goal of the state policy of de-shadowing economic relations is to reduce the shadow economy and the country to a qualitatively new level by including the shadow component for structural transformation of the economy and increasing the share of legal in the material economy. material areas, guaranteeing it competitive growth, taking into account the need to increase the welfare of the population. Differentiated tasks of the state policy of de-shadowing of economic relations are identified: development of the state strategy of the mechanism of counteraction to the shadow economy; explanation of the key directions of the system of counteraction to shadow economic activity in the short, medium and long term; identification of priority areas of structural change in the economy, in which it will be possible to add contributions to the shadow sector of the economy; delineation of priority clusters at the national and regional levels based on the priority areas of structural economic reform; development of a set of measures to stimulate work in the legal sector of the economy; legal guarantee of methods for counteracting the shadow economy, etc. The defining components of the process of forming the state policy of de-shadowing economic relations are presented: goals (level 1: decline of corruption to a level that does not threaten national security; level 2: the main vectors of anti-corruption policy (law-making, control and education); level: in the dominant areas of corruption in society (business, medicine and education)); de-shadowing strategy; national concept of de-shadowing; specialized, sectoral and territorial programs; principles (systematic analysis of corruption risks; anti-corruption expertise; effective interaction; interaction of civil society institutions). Applying a systematic approach to the formation of state policy to de-shadow the economy, the following areas are identified: information and research work; law-making function; institutional and institutional activities; management and supervisory activities; activity of law enforcement bodies; preventive and educational activities.

Key words: *state policy, shadowing, de-shadowing, economic relations, management.*

Постановка проблеми. Формування державної політики детінізації економічних відносин це постійний, динамічний процес виконання поставлених задач, в якому активно задіяні різні представники державної влади та групи громадянського суспільства. Реалізація здійснюється відразу ж після затвердження і узаконення державної політики детінізації економічних відносин та окремих заходів і є переважаючим видом діяльності представників державної влади. Головними елементами державної системи детінізації становлять фінансово-кредитна, бюджетна, науково-технічна та структурна, соціальна, інвестиційна й аграрна, регіональна і зовнішньоекономічна політика. Реалізація державної політики детінізації еко-

номічних відносин вивчається з точки зору взаємозв'язку між проблемами суспільства і державою. На першому періоді виконання державної політики детінізації країна окреслює ці проблеми, на другому – формує стратегію і план їх вирішення, а також легально закріплює (легітимує) політику, на третьому етапі – виконує заходи щодо розв'язання даних задач, а на прикінцевому етапі – здійснює оцінку результатів і затверджує вектори майбутніх дій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Найвагоміший внесок у розробку наукових підходів до детінізації економічних відносин здійснено такими вітчизняними й світовими дослідниками, як: О. Барановський, Ф. Бретт, Д. Буркальцева, З. Варналій, В. Вишневська, Дж. Гросман, О. Дяченко, І. Мазур, В. Мандибура, В. Ребкало, Т. Рейтер, В. Рейкін, Дж. Робінсон, Г. Рябцев, Р. Седдіг, Р. Скупський, М. Флейчук та іншими. Водночас узагальнення досягнень сучасної управлінської думки засвідчує, що й досі залишається сукупність проблем, яка не отримала належного вирішення. Це уповільнює збалансоване відтворення та результативність функціонування державної політики детінізації економічних відносин в Україні.

Мета статті. Розробка науково-концептуальних передумов формування державної політики детінізації економічних відносин.

Виклад основного матеріалу. Основні складові державної політики детінізації економіки характеризуються відповідними термінами: суб'єкт, об'єкт, мета, підходи і засоби. Під суб'єктами політики держави детінізації економічних відносин розпізнають, як правило, тільки державу. Але дане розуміння є значно спрощеним. Суб'єктами політики детінізації економіки держави представляються носії, представники та виконавці національних інтересів, передусім соціальні формування, які несхожі одна від одної майном, прибутками, способами діяльності, працями, галузевими й регіональними вподобаннями. Це наймані робітники та власники установ, управляючи та акціонери, інвестори та ін. У відповідної з цих секторів є свої інтереси, сформовані їхнім соціально-економічним положенням, а також відношенням до того чи іншого регіону та способу діяльності [1].

Державні органи управління, об'єднуючи регіональні та місцеві інституціональні структури, застосовують свою владу для задоволення економічних інтересів будь-яких груп виробників та суспільства країни, направлення їх трудової активності на виконання відповідної загальної цілі.

Об'єкти державної політики усунення тіньової економіки – це середовища, сфери, регіони та фактори, ситуації та режими економічного життя держави, де створилися або можуть виникати відповідні проблеми, які не розв'язуються автоматично, як того передбачають умови активного функціонування економіки та балансування соціальної стабільності.

Об'єктами політики держави детінізації економічних відносин становлять: економічний період; структура економіки; способи інвестиційної діяльності; прогрес в науково-технічній сфери та інноваційні явища; грошовий оборот та знецінення; платіжний баланс; соціальні задачі (зайнятість, надходження населення, навчання і перепідготовка робітників, соціальний захист тощо); заходи конкуренції; середовище (екологічні проблеми); регіони [2-3].

Під принципами державного керування описують керівні правила, базові положення, стандарти поведінки, що характеризують найбільш сукупні міцні риси законів та закономірностей направлення, яких потрібно дотримуватись в управлінській діяльності.

Структура політики держави детінізації економічних відносин - об'єднання взаємопов'язаних та взаємозалежних складових (цілей) державної політики детінізації. Такими повинні бути:

– створення її поняття, напрямів і принципів;

– затвердження пріоритетних сфер та механізму заходів виявлення корупції;

– встановлення суб'єктів виконання державної політики детінізації;

– виявлення компетенції федеральних, регіональних та місцевих представників влади, які здійснюють державну політику економічних відносин;

– побудова антикорупційного свідомості та світогляду в громадян;

– встановлення правових основ світового співробітництва щодо дотримання державної політики детінізації економічних відносин.

Слід навести декілька загальних принципів, виконання яких направлене на ефективне формування та виконання державної політики детінізації економічних взаємовідносин:

1) зменшення рівнів керування і спрощення організаційних складових;

2) побудова ефективного механізму направленості і тісний взаємозв'язок між представниками реалізації політики;

3) наділення відповідної міри самостійності та автономії виконавчим організаціям;

4) постійне оцінювання результатів роботи та вдосконалення процесу підзвітності;

5) застосування модерних управлінських технологій та інформаційно- аналітичних механізмів.

Вивчаючи засади встановлення державної політики детінізації економічних відносин, слід відмітити наступні заходи:

1) репресивні, в основі яких є виявлення, розслідування та викритті корупційних правопорушень та зобов'язати винних осіб до відповідальності;

2) превентивні, серед варто відмітити як поліпшення прозорості, підзвітності та законності державних структур, правовий захист населення та покращення правової обізнаності, зростання етичних стандартів у функціонуванні публічних службовців, наукова робота з громадянами.

Однак жоден з перерахованих заходів не буде якісним, якщо в період їх реалізації не буде присутня підтримка з боку населення. Досвід багатьох держав говорить про те, що активність суспільства, направлених у подоланні корупції, є домінуючою передумовою викоренення корупції. Відповідно тому участь суспільства у процесах щодо заподіяння корупції стає основою успіху політики держави детінізації економічних відносин.

Визначальними складовими формування державної політики детінізації економічних відносин становлять:

– інституція, головна за розробку проекту та/або переміну тексту документу політики (в окремих країнах проект політики формують приватні організації або угрупування експертів однієї сфери влади (за правило, виконавчої), міждисциплінарна об'єднання експертів державного та/або приватного сектора, чи учасники політичних партій);

– інституція, яка відповідає за затвердження політики (уряд, парламент);

– інституція (інституції), гарантує встановлення політики та її (їх) повноваження (тільки координація або й застосування штрафних санкцій);

– головні цілі політики (тільки правоохоронні, запобіжні методи, чи їх об'єднання);

– вектори політики (правоохоронна діяльність, протидія, освіта, покращення рівня обізнаності, угрупування різних напрямків);

– ділянки, у яких передбачається виконання політики (тільки державний сектор, окремі або всі сектори населення);

– ступінь участі громадянського населення у побудові та впровадженні політики тощо [4-5].

Варто зауважити, що усі складові державної політики детінізації економіки зобов'язані бути раціонально направлені таким чином, щоб позитивна дія одного з них направляв дію інших та навпаки (рис. 1).

Поділяючи наукові підходи дослідників [5-7], головною ціллю державної політики детінізації економічних відносин стає протистояння корупції на всіх щаблях методом підвищення якості діяльності державних органів, дотримання прав та свобод населення і громадянина, формування умов для роз-

Рис. 1. Процес формування державної політики детінізації економічних відносин

Джерело: систематизовано автором

ширення економіки, гарантування європейських соціальних стандартів та благополуччя суспільства, падіння рівня корупції в державі та знищення причин й умов, що її створюють, прозорості та гласності при затвердженні рішень та опублікування їх в засобах масової інформації, здійснення громадського анкетування та обговорення перед їх утвердженням.

Досягнення даної мети можливе завдяки реалізації державної політики мінімізації тіньових економічних відносин та планує поступове падіння рівня корупції в країні та налагодження механізму всієї системи методів направлених на передбачення та протидії корупції в Україні.

Застосовуючи системний підхід до створення державної політики детінізації економіки, виділимо наступні її спрямування: інформаційно-дослідну працю; правотворчу функцію; інституційно-установчу діяльність; управлінсько-наглядову діяльність; діяльність правоохоронних органів; профілактичну та виховну діяльність.

В теперішній час функції країни щодо детінізації економіки значно ускладнюються. Переважаючими стратегічними задачами, які ставляться перед Україною в сфері детінізації економічних відносин є:

– гарантування прозорості фінансової системи;

– ліквідація криміналізації і детінізація економічних відносин;

– знаходження та руйнування схем узаконення нелегальних доходів та забезпечення тероризму;

– поліпшення міжнародного іміджу України;

– зростання інвестиційної привабливості економіки держави для іноземних інвесторів;

– розвиток кореспондентських відносин українських банків з фінансовими організаціями країн – членів Міжнародної організації по боротьбі з відмиванням ресурсів.

Отже, побудова та реалізація засобів державної політики детінізації економічних відносин потрібно здійснювати з урахуванням головних концептуальних заходів, а саме:

1) система протидії тіньовій економіці створюється і коригується залежно від соціально-економічного положення в державі;

2) політика протидії тіньовій економіці зобов'язана враховувати етапи економічного циклу: криза, депресія, активізація і підйом;

3) механізм протидії тіньовій економіці повинен бути направлений не тільки на розширення економіки і надходжень бюджету, але й на збільшення добробуту населення;

4) представники законодавчої влади організовують і вводять в процес законодавчі акти, що гарантують державну підтримку системі протидії тіньовій економіці згідно до здійснюваної державної економічної політики;

5) створення інфраструктури направленої на досягнення поставлених задач;

6) в механізмі протидії тіньовій економіці домінуюче місце має відповідати кадровому забезпеченню, тобіш вибору, підготовці й якісної кваліфікації його керівників і робітників;

7) програма протидії тіньовій економіці зорієнтована на підвищення масштабів поставок вітчизняних товарів законного сектора економіки, як на внутрішньому так і на зовнішньому ринку;

8) політика направлена на протидію тіньовій економіці зобов'язана співпрацювати з політикою розширеня підприємництва, при цьому біля створюваних установ спеціальна увага повинна бути наділена створенню підприємств у багатообіцяючих галузях економіки;

9) побудована політика протидії тіньовій економіці активізує у вирішенні важливих соціальних проблем (передусім, наповнення Пенсійного фонду та збільшення пенсій, захист робітників, формування нових робочих місць в законному секторі економіки тощо).

Висновки. В роботі підтверджено необхідність створення державної політики детінізації економічних відносин, якf б встановилf першочергові заходи із перешкоди та протидії корупції, та побудувала умови для раціональної реалізації відповідної політики та створення бази для майбутнього здійснення реформ у даній сфері. Державна політика детінізації визнана як узагальнення форм, методів, чинників та інструментів, використовуючи які держава має вплив на діяльність представників господарювання та ринкову кон'юнктуру з ціллю створення гідних умов для існування ринку та розв'язання соціально-економічних проблем громадян. Ідентифіковано переважаючі принципи, суб'єкти, об'єкти, склад та елементи політики держави у сфері детінізації економічних відносин. Інтегральна ціль системи державної політики детінізації економічної діяльності, встановлюється як зменшення рівня тіньової ділянки економіки та вихід країни на якісно новий щабель за рахунок вкладу капіталу тіньового сектора для відповідної перебудови економіки та нарощення частки законного сектора економіки в матеріальній та не матеріальній секторах гарантувавши йому конкурентоспроможний розвиток з включенням необхідності приросту добробуту населення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Буркальцева Д. Д. Методологія розрахунку інтегральних показників безпеки за сферами економіки. Проблеми економіки транспорту : Збірник нау-

кових праць Дніпропетровського національного університету залізничного транспорту імені академіка В. Лазаряна. 2013. Вип. 6. С. 107-111.

2. Леонова О.О. Умови реалізації державної політики у сфері детінізації економіки України. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2018. Вип. 1 (53). С. 52-57.

3. Тищук Т. Тінізація економіки України у контексті кризових тенденцій. Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби. № 2. 2011. С. 279-291.

4. Валюшко І. Антикорупційна політика: концептуальні підходи. Стратегічні пріоритети. 2013. № 4 (29). С. 101–105.

5. Рейкін В.С. Оцінка рівня тінізації як індикатора макроекономічної безпеки України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Випуск 22. Частина 1. С.113-116.

6. Скупський Р.М. Теоретичні аспекти та тенденції тінізації економіки України. *"The genesis of genius" Scientific and educational journal; Geneva, Switzerland, December*. 2016. 7. P. 145-150. ISSN 7634-567X

7. Шматковська Т. О. Тіньова економіка: дефініція, структура, причини виникнення та шляхи мінімізації. *Вісник Запорізького національного університету: збірник наукових праць. Економічні науки*. Запоріжжя:Запорізький національний університет, 2014. С. 177-185.

МОДЕЛЬ СУЧАСНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМИ ВІДНОСИНАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

MODEL OF MODERN PUBLIC MANAGEMENT OF ECONOMIC RELATIONS IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF POWER

УДК 352:35.078
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.23

Полякова О.В.
кандидат економічних наук, доцент,
доцент Чернігівського інституту
інформації, бізнесу і права

Басенко К.О.
кандидат економічних наук,
доцент Чернігівського інституту
інформації, бізнесу і права

Стратегічні напрямки розвитку України в умовах євроінтеграції потребує нового концептуального базису інституалізації влади, імплементації інноваційної моделі публічного управління. Враховуючи демократичний підхід до проведення транзиту для України, паралельно із країнами Європейського Союзу, затребуваною є саме консервативна модель «Нової веберівської держави», яка є необхідною для її впровадження в Україні, адже саме наша країна, має необхідний демократичний потенціал щодо громадської ініціативи, дотримується традицій сильної державної влади, спроможної самостійно реалізувати функції щодо суспільного цілепокладання й прийняття належних органічних рішень, орієнтується на забезпечення процесу модернізації національної системи публічного управління до європейських стандартів і практик. Узагальнено нормативно-правові умови, які є актуальними для проведення модернізації діючої в Україні системи публічного управління у конексті проведення імплементації засад публічного управління. В Україні модернізація системи публічного управління, спрямована на формування нової моделі публічного управління, можлива практично для врахування об'єктивних і суб'єктивних ключових передумов, які є досить важливими для ефективної реалізації положень децентралізації. Представлено перспективні напрямки проведення децентралізації в Україні: 1) організація деконцентрації владних повноважень й ресурсів, їх законодавчо визначена передача від певних центральних органів публічного управління до необхідних місцевих органів публічного управління; 2) імплементація засад щодо деволюції влади; 3) визначені владні повноваження й ресурси певним чином розподілятимуться між державними органами публічної влади, самоврядними організаціями та ринковими й громадськими структурами; 4) забезпечення дотримання новітніх моделей щодо публічного управління, сформованих на засадах концепції Нового публічного управління. Враховуючи результативність децентралізації (поступовий перехід до деволюції й дивестиції як досить високого якісного рівня щодо її здійснення) дозволить також: налагодиту систему підзвітності й відповідальність відповідних урядових структур на основі формування їх нової структури, що більш є наближеним до людей й відкритість їх ініціативи; мінімізація зловживань владою шляхом передачі визначених функцій центральних органів влади на більш нижчі рівні; поліпшити політичну стабільність у контексті надання організованим територіальним структурам й населенню можливості контролювати динамічний процес врегулювання місцевих справ; активізувати політичну конкуренцію на основі формування нових комунікаційних майданчиків для провеення змагання різних регіональних політиків.

Ключові слова: *публічне управління, децентралізація, реформування, євроінтеграція, розвиток.*

Strategic directions of Ukraine's development in the context of European integration require a new conceptual basis for the institutionalization of power, the implementation of an innovative model of public administration. Given the democratic approach to transit for Ukraine, in parallel with the European Union, the most in demand is the conservative model of the "New Weberian State", which is necessary for its implementation in Ukraine, because our country has the necessary democratic potential for public initiative. strong state power, able to independently implement the functions of public goal-setting and appropriate organic decision-making, focuses on ensuring the process of modernization of the national public administration system to European standards and practices. The normative and legal conditions that are relevant for the modernization of the current system of public administration in Ukraine are summarized in the context of the implementation of the principles of public administration. In Ukraine, the modernization of the public administration system, aimed at forming a new model of public administration, is possible in practice to take into account the objective and subjective key prerequisites that are important for the effective implementation of decentralization. Promising directions of decentralization in Ukraine are presented: 1) organization of deconcentration of powers and resources, their legally defined transfer from certain central public administration bodies to the necessary local public administration bodies; 2) implementation of the principles of devolution of power; 3) certain powers and resources will be distributed in some way between state public authorities, self-governing organizations and market and public structures; 4) ensuring compliance with the latest models of public administration, formed on the basis of the concept of the New Public Administration. Taking into account the effectiveness of decentralization (a gradual transition to devolution and divestment as a fairly high-quality level of its implementation) will also allow: an established system of accountability and responsibility of the relevant government structures based on the formation of their new structure, which is closer to the people and the openness of their initiative; minimization of abuses of power by transferring certain functions of central authorities to lower levels; to improve political stability in the context of providing organized territorial structures and the population with the opportunity to control the dynamic process of settling local affairs; to intensify political competition on the basis of the formation of new communication platforms for conducting competitions of various regional politicians.

Key words: *public administration, decentralization, reform, European integration, development.*

Постановка проблеми. Україні на сьогодні відбуваються кардинальні зміни зумовлені, насамперед, процесами глобалізації, соціально-економічними й цивілізаційними трансформаціями. Такі зміни насамперед впливають на розвиток різних урядових й неурядових політичних інституцій, що також забезпечують орієнтири суспільного розвитку, представляють можливість своєчасно протистояти екзогенним й ендогенним факторам. Саме такі глобальні виклики визначають необхідність реалізації сукупності реформ, орієнтованих на модернізацію національної економіки, сприяння забезпечення збалансованого поступу нашої країни як високорозвиненої, цивілізованої європейської держави із досить високим рівнем життя населення, соціально-економічною стабільністю, усталеною демократичною традицією. Саме публічне управління як досить поширена у демократичних країнах дієва інтегрована модель щодо соціального управління є актуальним законодавчим й інституційним середовищем для розвитку положень децентралізації влади. Використовувана до цього модель публічного управління також припускає перспективну можливість щодо вертикальної деконцентрації влади, яка у сучасному світі представляється лише початковим кроком на етапах децентралізації. Таким чином перехідна модель щодо публічного управління, яка використовується на сьогодні в Україні, визнає нагальну необхідність деволюції влади задля сприяння передачі владних повноважень та наявних ресурсів органів публічного управління на належний якісно інший рівень реалізації влади у країні, тобто відповідним органам місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням децентралізації влади у певній мірі присвячено праці як міжнародних, так й вітчизняних науковців. Теоретичні та практичні питання щодо динамічного процесу децентралізації системи публічного управління досліджували О. Босак, В. Гройсман, Б. Данилишин, Г. Коваленко, В. Козак, В. Мамонова, Н. Нижник, О. Ольшанский, М. Пухтинський й інші. Глобальні питанням модернізації напрямів публічного управління певним чином присвячено наукові праці таких дослідників, як: В. Бакуменка, В. Гриневич, В. Дзюндзюка, Д. Карамишева [71], К. Колесникової, В. Мартиненка, О. Орлова, М. Пасічника та ін. Однак бракує практичних досліджень щодо представлення напрямів реформування системи публічного управління у контексті реалізації причинно-наслідкових зв'язків у сфері забезпечення ефективності децентралізації влади.

Мета статті. Розробка науково-концептуальних передумов публічного управління економічними відносинами в умовах децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу. Напрями децентралізації, як якісна трансформація діючої в Україні системи публічного управління є можливою лише на засадах цілеспрямованого переходу до однієї із більш поширених у демократичних країнах світу моделей системи публічного управління. Враховуючи пропозиції вітчизняних й зарубіжних авторів задля упровадження дієвої системи публічного управління, запропоновано такі із них:

– алгоритмічність трансформації діяльності та структури органів публічного управління на засадах реалізації єдиної, більш якіснішої системи публічного управління дотримуючись підпорядкування згори донизу;

– визначення політичних повноважень (функціональна приналежність) органів публічного управління від визначених виконавчих функцій (дотримання встановлених цілей);

– сприяння ефективності й підзвітності для локальних органів публічної влади; поступовий перехід від існуючої системи відповідальності, орієнтованої на виконання внутрішньосистемних правил, до оцінки звітності, що побудовано на соціально вагомих динамічних результатах діяльності;

– діюче конституційне гарантування безпосередньо незалежності органів місцевого самоврядування у дотриманні покладених на них відповідних адміністративних функцій на засадах загального суспільно-політичного контролю у визначених законом формах;

– проведення реформування системи публічної служби задля її подальшої деполітизації, проведенню раціоналізації й персоніфікації, належної підконтрольності серед вповноважених законом органів громадянського суспільства;

– розповсюдження нового етосу (відповідних моральних правил й зобов'язань) для публічної служби у відповідності до нової суспільної ролі для органів публічного управління, таким чином відмова від їх фактичної монополії на засадах генерації й реалізації відповідних державно-управлінських рішень до практичного виконавського статусу паралельно із громадськими й підприємницькими організаціями, що наділені за законом певними публічними функціями.

Початковим кроком на етапі реалізації сучасних засад публічного управління має також стати становлення супільно-політичних, соціально-економічних й інституційних умов щодо модернізації, насамперед пов'я-

зані із практичною готовністю населення до відповідних стрімких змін, у свою чергу, як наступний етап, перехід від звичайної традиційної національної системи публічного управління до загальноприйнятої моделі публічного управління безпосередньо європейського зразка, які можна представити як дієвий тип (необхідна організаційно-правова форма) для трансформаційного процесу. До специфічних рис останнього також належить практичне розмежування публічних й приватних інтересів для управлінського середовища й відповідно суспільно-політичних й виконавчих функцій для органів публічного управління. Головним припущенням для класичної моделі публічного управління науковці вважають ієрархічну побудову різного роду директиви органів й безпосередню підлеглість для публічних службовців відповідними керівним інстанціям [1].

На засадах демократичного транзиту саме для України разом із Європейськими країнами більш корисними є не лише приписи Нового публічного упавління та сформованого на його засадах системи управління, а більш консервативна модель «Нової веберівської держави», концепцію якої було запропоновано ще у 2004 р. для опису європейської практики щодо модернізації публічного управління.

Із *методологічної точки зору* більш нормативною у національному контексті може насамперед стати модель «Нової веберівської держави», насаперед із значними зауваженнями щодо перспективних особливостей її генези, стану розвитку й найближчих перспектив. Ключовими *нормативно-правовими умовами*, які забезпечують поступову модернізацію діючої в Україні системи публічного управління задля імплементації ключових засад публічного управління представимо ключові [2-3]:

1. Внесення змін до законодавства у сфері розширення владних повноважень на місцевому рівні, визначення якісно єдиної територіальної системи щодо організації влади, побудованої на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування.

2. Доцільно відмовитися від діючого за часів функціонування незалежної України, однак неефективного на сьогодні поділу місцевої влади на загальнодержавну (місцеві органи публічного управління) й самоврядну. На регіональному й локальному рівні доцільно сформувати єдину систему представників органів місцевого самоуправління, що обираються безпосередно населенням певної адміністративно-територіальної одиниці і за законом або ж спеціальним договором отримують від центральних органів публічного управління ресурси й владні повноваження.

3. Інституційне забезпечення публічного управління (насамперед, органи виконавчої влади) також мають бути законодавчо позбавлені відповідних прав одноосібно визначати перелік таких повноважень, розміри необхідних ресурсів. Визначені рішення повинні прийматися на основі окремого закону за певною попередньою консультацією із визначеним органом місцевого самоуправління.

4. Доцільно законодавчо визначити введення принципу пріоритетності саме законних вимог для органів місцевого самоуправління щодо переліку й обсягу переданих повноважень і ресурсів.

5. Різні центральні органи публічного управління трансформуються на більш вищий рівень для органів у преставленій системі публічного управління, а не певний директивний владний інститут, який зберігає практичну монополію на розробку, прийняття й реалізацію владних рішень із наступним контролем якості й своєчасності щодо їх реалізації.

6. Лише за таких умов перспективним є формування ефективної системи щодо взаємодії загальнодержавних органів публічного управління з регіональними й локальними органами публічного управління.

7. Прелставлення функцій інституту державного контролю, які за законом проводять контроль за діяльністю органів місцевого самоуправління, також є логічним й обґрунтованим на етапі перехідного періоду, а не як стала наглядова інстанція. Також перехідний статус повинні мати різні зовнішні адміністративні обмеження щодо діяльності органів місцевого самоврядування, адже наявність саме таких обмежень є протиріччям вимог Європейської хартії місцевого самоуправління, іншим міжнародним документам, який ратифікований в Україні.

8. Доцільно конституційно закріпити основний принцип неможливості щодо дострокового розпуску органу місцевого самоуправління (виборного й призначеного), як за рішенням Конституційного Суду країни, яке є легітимним. Рішення у сфері дострокового переобрання (або перепризначення) виконавчого органу може також ухвалити лише відповідний виборний орган, який представляє соціально-економічні інтереси населення громади. Таким чином перевибори виборного органу проводять за прийнятим рішенням місцевого референдуму або ж певної кваліфікованої більшості серед місцевих депутатів.

9. Проведення внутрішнього фінансового контролю (внутрішнього аудиту) у динамічній системі органів публічного управління алгоритмічно трансформується в зовнішній публіч-

ний аудит такої діяльності, якій проводять як незалежні фахові організації третього сектору (різні асоціації аудиторів), так й безпосередньо відповідні представники організованого суспільства, визначені повноваження яких регламентуються законом й окремими договорами щодо тристороннього партнерства.

10. На таких представлених публічних засадах має формуватись зовнішній загальний й фінансовий аудит щодо діяльності органів місцевого самоуправління. Регламентований у Європейській хартії місцевого самоврядування ключовий принцип незалежності серед органів місцевого самоуправління у врегулюванні внутрішніх питань має також стати важливим при формуванні вітчизняного законодавства.

11. Внутрішній контроль щодо діяльності місцевих виконавчих органів також мають проводити місцеві ради, які є вільно обраними населенням громади, а ключове право зовнішнього контролю також має належати різним громадським організаціям, які діють на території громади. Проведення зовнішнього контролю зі сторони органів публічної влади для вищого рівня є можливим на основі законодавства на етапі перевірки достовірності використання коштів різних субвенцій або ж за потреби повноважної частини різних місцевих депутатів. Саме тому в регіонах (областях) на визначених принципах самостійності у проведенні статутних повноважень формуються регіональні аудиторські палати, що отримують виключне право проводити перевірку діяльності безпосередньо органів місцевого управління.

12. У разі виникнення конфлікту соціально-економічних інтересів або ж в іншому не врегулованому випадку остаточне представлення спірного питання також передається на розсуд вже більш вищого національного органу публічного аудиту, який функціонує на засадах невтручання до діяльності органів виконавчої влади.

13. Різні територіальні представництва для центральних органів виконавчої влади реалізують свої повноваження у регламентований законом спосіб, який також передбачає обов'язкове прийняття їх рішень із певними органами місцевого самоуправління.

14. Таким чином органи місцевого самоуправління набувають пріоритетних прав щодо реалізації принципів бюджетної децентралізації, тобто проведенні адміністрування податкових надходжень насамперед знизу догори, а не навпаки, як це зараз відбувається. Принципи становлення ефективної податкової системи на визначених послідовних засадах реалізації бюджетної децентралізації (поступової гармонізації дохідної й видаткової частин місцевого бюджету) повинні бути визначені окремим законом. Також центральні органи публічного управління безпосередньо позбавляються права й спроможності щодо довільного втручання у функціонування місцевих фінансових справ.

Визначені нормативно-правові умови спроможні належним чином забезпечити тільки перший етап до формування ефективної системи публічного управління. До них також доцільно додати ще потреби суб'єктивного характеру, тобто:

– спроможність державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування насамперед до роботи у таких умовах, тобто до поступової втрати визначених до цього повноважень *директивного* характеру та поступового переходу до реалізації обов'язків у сфері *координації* діяльності безпосередньо органів публічного управління на різних рівнях управління;

– спроможність співпрацювати із різними представниками приватного сектора й громадських організацій, які за законом або ж певним договором набувають певних прав щодо реалізації завдань публічних функцій;

– суспільна довіра до проведених реформ, які впроваджуються, а також до певних політичних сил, які очолюють такий реформаційний процес;

– необхідний високий рівень громадської участі у діяльності органів публічного управління різних рівнів, який передбачає законодавчо затверджену перспективну можливість зі сторони бізнес-середовища й громадянського суспільства насамперед впливати на генерацію, реалізацію й кінцевий контроль за суспільно-політичними й виконавськими рішеннями;

– представлений владний вплив насамперед повинен бути дуалним: по-перше, у напрямку генерації владних рішень, й, по-друге, у напрямі їх виконання, у якій безпосередньо приватні й громадські організації приймають участь [4-5].

Практичним результатом регламентованих змін стане насамперед формування базису майбутніх трансформацій. Таким чином центральні органи публічного управління втрачають монополію на провадження соціальної ініціативи, однак достатньою мірою також зберігають свою організаційну структуру й відчутний належний владний вплив. Отже, на *першому етапі проведення реформування* вони передають свої повноваження і ресурси на безпосередньо нижчий рівень адміністративної системи, а саме забезпечують деконцентрацію влади у рамках діючої сис-

теми публічного управління. Так, на *другому етапі* реформування на перший план виходять органи місцевого самоврядування, що стають ключовими реципієнтами таких владних повноважень. Тому така *деволюція* влади насамперед відкриває шлях до еміпричного переходу до регламентування засад системи публічного управління, адже монопольний статус відповідних центральних органів виконавчої влади суттєво є слабшим, а представлення значення органів місцевого самоврядування на засадах фактичної ліквідації таких органів публічного управління значним чином зростає.

Наступний, *третій етап* реформування системи публічного управління також пов'язаний із покращенням нової системи публічного управління у координатах її глибинної демократизації, поступове забезпечення громадської участі у безпосередній діяльності владних установ, проведення публічного контролю за отриманими результатами їх роботи, а саме за якістю й своєчасністю надання наданих публічних послуг і товарів [6].

Таким чином в Україні реформування системи публічного управління, орієнтована на формування інноваційної моделі публічного управління, також можлива практично на основі врахування об'єктивних й суб'єктивних передумов, які насамперед є критично важливими для результативності проведення децентралізації.

1. Становлення сприятливої громадсько-політичної ситуації, отримання суспільного консенсусу у напрямі й термінах модернізації.

2. Розробка системи органів публічного управління безпосередньо на місцях, докорінно змінюючи дуалізм функцій місцевих органів публічного управління й органів місцевого самоврядування.

3. Нейтралізація проявів рецентралізації на засадах соціально-економічної й політичної кризи.

4. Перспективна об'єктивна спроможність й суб'єктивна готовність діючої еліти (державно-управлінської) значно поступитися часткою повноважень насамперед на користь органів

Таблиця 1

Напрями впливу децентралізації влади на імплементацію ключових засад публічного управління

№	Напрям Реалізації публічного управління	Визначена характеристика децентралізації
1.	Координація функцій органів управління на всіх рівнях	Децентралізація влади задля нейтралізації дуалістичних підходів до реалізації функцій місцевої влади, адже лише перерозподіляє владні повноваження не змінюючи її якості. Деволюція орієнтована на відмову від місцевих органів управління, а їх основні функції переходять до представників місцевого самоврядування. Розробка комплексної системи органів влади та регламетація координації їх функцій
2.	Визначення політичних повноважень	На засадах існуючої системи проведення публічного управління, на засадах практичної реалізації завдань деконцентрації влади. Зберігається можливість рецентралізації як практичної відповіді центрального уряду на активізацію різного роду суспільної ситуації в країні.
3.	Ефективність системи підзвітності	Серед ключових переваг організації децентралізації є прийняття широкої участі населення у врегулюванні місцевих питань (їхній обсяг та суспільна вага тим більше, чим є вищим рівень децентралізації). Громадський контроль є ефективним засобом для забезпечення реальної підзвітності влади, замість традиційних спеціалізованих контрольних й наглядових органів.
4	Реформування діяльності публічної служби	Збереження фактичної монополії на реалізацію функції державної влади, її поступова деполітизація є не можливою. Передача владних повноважень децентралізації до органів місцевого самоврядування (тобто деволюція) й до недержавних (різних ринкових і громадських) інституцій на другому етапі (тобто дивестиція) зробить діючу публічну службу практично прозорою для суспільства
5	Поширення соціальних принципів управління	Суб'єктивність сфери встановлення принципів публічного управління. Послідовність децентралізації, яка формує новий суспільний й управлінський контекст для діяльності органів влади, може у найефективніший спосіб також вплинути на врегулювання таких проблем.

**Джерело: систематизовано авторами*

місцевого самоврядування, різних ринкових й громадських структур.

5. Становлення розгалуженої системи для організацій громадянського суспільства, спроможних ефективно реалізовувати публічні функції.

6. Формування розвинених ринкових структур, що спроможні взяти на себе основні публічні функції, насамперед, у комунальній сфері, різних сферах соціального захисту, також охорони здоров'я, екологізації тощо.

7. Формування ефективного механізму тристороннього (держава – бізнес – громадські організації) довгострокового партнерства.

8. Можливість органів місцевого самоврядування результативно використовувати відповідні нові повноваження й необхідну ресурсну базу.

9. Кваліфікована підготовка представників органів місцевого самоврядування, різних ринкових й громадських організацій, спроможних виконувати більш розширені обов'язки у їх новому статусі (табл. 1) [6-7].

Враховуючи результативність децентралізації (поступовий перехід до деволюції й дивестиції як досить високого якісного рівня щодо її здійснення) дозволить також:

– налагодиту систему підзвітності й відповідальність відповідних урядових структур на основі формування їх нової структури, що більш є наближеним до людей й відкритість їх ініціативи;

– мінімізація зловживань владою шляхом передачі визначених функцій центральних органів влади на більш нижчі рівні;

– поліпшити політичну стабільність у контексті надання організованим територіальним структурам й населенню можливості контролювати динамічний процес врегулювання місцевих справ;

– активізувати політичну конкуренцію на основі формування нових комунікаційних майданчиків для провеення змагання різних регіональних політиків.

Висновки. Проводячи аналіз практичних напрямів імплементації засад публічного управління, визначені нами у ході дослідження, узагальнено наші висновки про те, що саме децентралізація є головним елементом кожного із них. На *першому етапі проведення реформування* вони передають свої повноваження і ресурси на безпосередньо нижчий рівень адміністративної системи, а саме забезпечують деконцентрацію влади у рамках діючої системи публічного управління. На *другому етапі* реформування на перший план виходять органи місцевого самоврядування, що стають ключовими реципієнтами таких владних повноважень. Третій етап реформування системи публічного управління також пов'язаний із покращенням нової системи публічного управління у координатах її глибинної демократизації, поступове забезпечення громадської участі у безпосередній діяльності владних установ, проведення публічного контролю за отриманими результатами їх роботи, а саме за якістю й своєчасністю надання наданих публічних послуг і товарів.

Результативне упровадження представлених передумов, проведення децентралізації у формі деволюції й дивестиції (горизонтальної децентралізації) принципово є можливиа ще на етапі традиційної моделі публічного управління. Однак поступове просування на основі модернізаційних реформ також призведе до набуття національною системою публічного управління більш якісно нових організаційно-інституційних й функціональних потужностей, які у загальному підсумку сприятиме переходу до іншого, досить високого рівня громадського управління, тобто управління публічного.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Katsamunska P. Classical and Modern Approaches to Public Administration. Economic Alternatives. 2012. № 1. P. 74-81.

2. Данилишин Б. М., Пилипівв В.В. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України. Регіональна економіка. 2016. № 1. С. 5-11.

3. Бакуменко В.Д., Попов С.А. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління. Ефективність публічного управління. 2015. Вип. 43. С. 21-28.

4. Пухтинський М. Засади децентралізації публічної влади. Віче. 2015. №12. С. 29-3.

5. Мельничук А., Остапенко П. Децентралізація влади: реформа № 1 [аналітичні записки]. К. : ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я.О. 2016. 35 с.

6. Boggero Giovanni (Università degli Studi di Torino). Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe. Leiden, Netherlands; Boston : Brill, 2017. 334 p.

7. Faguet Jean-Paul. Decentralization and Governance. World Development. 2014. Vol. 53. P. 2-13.

СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПРОЦЕСІ УПРАВЛІННЯ ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ

SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT IN THE PROCESS OF MANAGEMENT OF CIVIL SOCIETY

УДК 352.07
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.24

Кавилін О.А.
кандидат наук з державного управління

У статті розкрито сутність понять «громадянське суспільство», «місцеве самоврядування», «територіальна громада»; висвітлено концептуальні підходи щодо тлумачення поняття «система місцевого самоврядування»; окреслено наукову дискусію щодо розуміння сутності взаємодії держави та громадянського супільства.
Підкреслюється, що розбудова системи місцевого самоврядування – складний і довготривалий процес, що вимагає: сучасних державницьких підходів до його втілення в життя; нових зусиль з боку громадянського суспільства; врахування прогресивного зарубіжного досвіду – з одного боку й історії, культури, менталітету української нації – з іншого.
Акцентується на тому, що розвиток системи місцевого самоврядування тісно пов'язаний з реалізацією окреслених чинним законодавством і зафіксованих за місцевим самоврядуванням функцій та завдань.
Розглянуто співвідношення громадянського суспільства і держави, зазначено, що громадянське суспільство в будь-якій країні є індикатором створення демократичної системи державного регулювання з ефективними управлінськими методами. В епоху нових геополітичних викликів помітно зростає роль громадянського суспільства в процесі публічного управління, посилюється вектор, спрямований на розширення його взаємодії з державою.
Наголошується на тому, що від рівня взаємодії держави та громадянського суспільства залежить побудова демократичної України, адже в сучасних умовах розвитку захист прав та свобод громадян, контроль над діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних і муніципальних підприємств, установ та організацій тощо відбувається через громадянське суспільство, яке ретранслює інтереси громадян.
Звертається увага на те, що взаємодія між українським суспільством і державою побудована та здійснюється на правових засадах, яка реалізується переважно в нормотворчій, правозастосовчій, правоохоронній видах діяльності та діяльності наглядових і громадських рад тощо.
Вказується на те, що система місцевого самоврядування – це органічна, структурована, упорядкована сукупність пов'язаних між собою суб'єктів самоорганізації громадян і відповідних форм організаційного забезпечення територіальної громади, цілеспрямованих на реалізацію функцій та завдань органів самоврядування на місцевому рівні.
Ключові слова: *взаємодія, громадянське суспільство, держава, державне управління, місцеве самоврядування, організація, система місцевого самоврядування, управління.*

The article reveals the essence of the concepts "civil society", "local self-government", "territorial community"; conceptual approaches to the interpretation of the concept of "local self-government system" are highlighted; the scientific discussion regarding the understanding of the essence of the interaction between the state and civil society is outlined.
It is emphasized that the development of the system of local self-government is a complex and long-term process that requires: modern statesmanship approaches to its implementation; new efforts by civil society; taking into account the progressive foreign experience – on the one hand, and the history, culture, mentality of the Ukrainian nation – on the other.
Emphasis is placed on the fact that the development of the local self-government system is closely related to the implementation of the functions and tasks outlined by the current legislation and fixed for local self-government.
The relationship between civil society and the state is considered, it is noted that civil society in any country is an indicator of the creation of a democratic system of state regulation with effective management methods. In the era of new geopolitical challenges, the role of civil society in the process of public administration is noticeably growing, the vector aimed at expanding its interaction with the state is strengthening.
It is emphasized that the building of a democratic Ukraine depends on the level of interaction between the state and civil society, because in modern conditions of development, protection of the rights and freedoms of citizens, control over the activities of state authorities, local self-government bodies, state and municipal enterprises, institutions and organizations, etc. takes place through civil society that relays the interests of citizens.
Attention is drawn to the fact that the interaction between Ukrainian society and the state is built and carried out on a legal basis, which is implemented mainly in rule-making, law enforcement, law enforcement activities and activities of supervisory and public councils, etc.
It is pointed out that the system of local self-government is an organic, structured, ordered collection of interconnected subjects of self-organization of citizens and corresponding forms of organizational support of the territorial community, aimed at the implementation of functions and tasks of self-government bodies at the local level.
Key words: *state, public administration, mechanism of public administration, local self-government, organization, structure, society, administrative mechanism, administrative processes, functional mechanism.*

Постановка проблеми. Ефективним і дієвим механізмом управління суспільством та суспільними процесами виступає система місцевого самоврядування, що, по суті, є синергією на засадах демократії державного потенціалу (щодо управління) та зусиль і можливостей громадянського суспільства (щодо реалізації своїх конституційних прав на здійснення влади). Система органів місцевого самоврядування – це демократичні інститути

державного управління на місцевому рівні, що згідно зі статтею 19 Конституції України, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Розбудова системи місцевого самоврядування – складний і довготривалий процес, що вимагає: сучасних державницьких підходів до його втілення в життя; нових зусиль з боку громадянського суспільства; врахування прогресивного зарубіжного досвіду – з одного боку й історії, культури, менталітету української нації – з іншого.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання місцевого самоврядування в Україні розглядали П. Біленчук [1], В. Кравченко [1], М. Підмогильний [1]; організаційно-правовий аспект делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні досліджували Г. Бублик [2], В. Давидова [4] (організаційно-правовий аспект); Я. Журавель [7] (сучасні адміністративно-правові підходи до визначення поняття «орган місцевого самоврядування») та інші вчені.

Проблемі громадянського суспільства в Україні присвятили свої праці Т. Герасимів [3] (державно-владний підхід до розбудови громадянського суспільства); Н. Дубас [3] (теоретичні засади поняття «громадянське суспільство»); С. Костючков [10] (політико-правові та соціальні аспекти взаємодії держави та громадянського суспільства); Я. Малик [13] (взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні); Л. Самойленко [17] (демократичні принципи взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування) та інші дослідники.

Мета статті – розкрити сутність понять «громадянське суспільство», «місцеве самоврядування», «територіальна громада»; висвітлити концептуальні підходи щодо тлумачення поняття «система місцевого самоврядування»; окреслити наукову дискусію щодо розуміння сутності взаємодії держави та громадянського супільства.

Виклад основного матеріалу. Місцеве самоврядування є особливою формою державного управління, що статтею 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено як «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [15], що ґрунтується на принципах демократії, в основі чого – залучення громадян, які спільно проживають на території громади, до управління публічними справами (або певною частиною їх) у межах, визначених законом [там само], на засадах самостійності (організаційної, матеріальної, фінансової).

В Європейській хартії місцеве самоврядування тлумачиться як «право та спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [6].

Варто звернути увагу на те, що стаття 140 Конституції України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України, тоді як Європейська хартія передбачає, що місцеве самоврядування опікується суттєвою часткою публічних справ, тобто питаннями безпосереднього забезпечення загальних суспільних потреб та задоволення публічних інтересів соціальної спільноти в різних сферах життєдіяльності [12].

У Конституції України закріплено норму, за якою системоутворювальним фактором і базовим елементом системи місцевого самоврядування є територіальна громада.

Територіальна громада, як елемент системи місцевого самоврядування, є певною спільнотою фізичних осіб, які мають спільне локальне місце проживання та усталені соціальні зв'язки або соціальну близькість і тривалий час перебувають на певній території [2].

Територіальна громада – це «мешканці, яких поєднує проживання на постійному місці у селах чи містах, що є незалежними адміністративно-територіальними одиницями, або об'єднання жителів кількох сіл на добровільних засадах, що мають один адміністративний центр» [15]; це – об'єднання жителів певної території з метою реалізації, задоволення спільних інтересів.

Територіальні громади, інституційно створені та фінансово спроможні й самодостатні, є підґрунтям для системи місцевого самоврядування як комплексного організаційного, структурного та функціонального механізму управління громадянським суспільством, яке характеризується високим рівнем самоорганізації та самоуправління.

Дослідниця Я. Малик серед особливостей місцевого самоврядування виокремлює те, що воно «діє як певна система або той організаційно-правовий механізм, завдяки якому територіальні громади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування здійснюють функції і повноваження місцевого самоврядування [13, с. 299].

Місцеве самоврядування – це, як зазначає Л. Самойленко, «специфічна форма організації державної влади і управління на місцевому рівні, що базується на принципах представницької та прямої демократії щодо вирішення питань забезпечення життєдіяльності відповідної території. У процесі формування та реалізації управлінських рішень держава безпосередньо взаємодіє з місцевим самоврядуванням і забезпечує виконання значної частини своїх функції через органи місцевого самоврядування. Держава, як головна політична інституція, за допомогою монопольних владних повноважень здійснює розгортання демократії і безпосередньо впливає на місцеве самоврядування» [17, с. 183].

У сучасних умовах з урахуванням тенденцій світового розвитку та глобалізаційних змін для місцевого самоврядування характерним є пошук інноційних моделей та нових форм співробітництва між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Як зазначають дослідники, «сьогодні актуальним є вивчення основних проблемних аспектів щодо розподілу і поєднання повноважень, а також їх делегування між головними суб'єктами, які мають право здійснювати місцеве самоврядування» [16, с. 64].

Як зауважує В. Куйбіда [12, с. 27], «представницькі й виконавчі органи у комплексі визначають систему органів місцевого самоврядування, яка має розвиватися для забезпечення реалізації функцій і завдань, визначених чинними законами та закріплених за місцевим самоврядуванням».

У правовому полі поняття органів місцевого самоврядування розглядається в комплексі як «єдина система органів місцевого самоврядування, що мають певні повноваження. У зв'язку з цим складним є питання розподілу останніх, оскільки в законодавстві не завжди існує чітке визначення їх меж, а також функцій різних суб'єктів місцевого самоврядування» [4, с. 55].

Нам імпонує дефініція поняття «орган місцевого самоврядування», яку запропонував Я. Журавель [7, с. 135]: «це – орган публічної влади, який відповідно до закону, в інтересах територіальної громади, під свою відповідальність здійснює управління справами на місцевому рівні в рамках Конституції України і чинного законодавства».

Якщо співставляти поняття «орган місцевого самоврядування» та «орган публічної влади», то слід звернути увагу на спільні для них ознаки: 1) участь у реалізації публічних функцій та завдань, що пов'язано з виконанням наданих їм повноважень органом публічної влади; 2) як і об'єднання громадян, органи самоорганізації населення здійснюють свою діяльність на громадських засадах, а їхня робота ґрунтується на добровільності щодо прийняття на себе певних повноважень публічної влади (В. Куйбіда [12, с. 341–342]).

Як зазначає дослідник, орган самоорганізації населення не є лише представницьким органом територіальної громади у зв'язку з тим, що він є лише виборним органом, який обирається певною часткою громади, і його компетенція створена відповідно до компетенції певного представницького органу, наприклад місцевої ради; застосоване у Законі поняття «представницький орган» щодо органу самоорганізації громадян необхідно характеризувати як «виборний орган» [12, с. 341].

Щодо компетенції органів місцевого самоврядування звернемося до зафіксованих Конституцією України та чинним українським законодавством норм і повноважень територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування з метою реалізації проблемних питань на місцевому рівні. Виходячи з них, можна констатувати, що «компетенція органів місцевого самоврядування – це складний правовий феномен, до якого включено предмет відання, права, обов'язки і який визначається внутрішньою цілісністю та узгодженістю» [4, с. 35].

Отже, можна виокремити такі види компетенції та повноважень органів місцевого самоврядування:

– компетенція і повноваження територіальної громади;

– повноваження виконавчих органів сільських, селищних та міських рад;

– компетенція й повноваження сільських, селищних та міських, районних і обласних рад; повноваження сільського, селищного та міського голови;

– компетенція органів самоорганізації населення [4, с. 36].

Загалом, органи місцевого самоврядування за своїм статусом є різними: представницькі та виконавчі, галузеві та функціональні. Проте слід зазначити, що попри таку різноплановість функціонують вони цілком системно, згідно з порядком, зумовленим при утворенні їх, що спрямовано на досягнення загальної мети.

Серед наукових підходів щодо тлумачення поняття «система місцевого самоврядування» виокремлюють: правовий підхід, в основі якого – п'ята стаття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якою визначено структуру системи місцевого самоврядування: «територіальна громада; сільська,

селищна, міська рада; сільський та міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; староста; районні та обласні ради, що забезпечують спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення» [15].

Учені П. Біленчук, В. Кравченко та М. Підмогильний характеризують систему місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та організаційних форм, за рахунок яких певна територіальна громада реалізує повноваження, розв'язуючи проблемні питання на місцевому рівні [1, с. 26].

Розвиток системи місцевого самоврядування тісно пов'язаний з реалізацією окреслених чинним законодавством і зафіксованих за місцевим самоврядуванням функцій та завдань.

Сучасні тенденції розвитку системи місцевого самоврядування відображають трансформацію самого розуміння змісту та цінності права громади на самоврядування та її прагнення до максимізації його практичного втілення [4, с. 163].

Дослідниця В. Мамонова визначає систему місцевого самоврядування як частину державного управління, що за своєю правовою природою являє собою децентралізований елемент системи державного управління та характеризується організаційною та політичною структурою з метою забезпечення життєдіяльності громадян на основі державних стандартів [14, с. 162]; структуровану систему організаційних форм, інститутів демократії на місцевому рівні, зв'язків між ними та процесів, за допомогою яких реалізуються функції місцевого самоврядування з метою розв'язання проблемних питань на місцевому рівні, а також людський, правовий, матеріально-фінансовий потенціал, який потрібний для їхнього виконання [там само, с. 161].

Серед основних принципів побудови ефективного органу місцевого самоврядування як основного елемента системи місцевого самоврядування виокремлюються: 1) принцип єдиної мети (спрямування співпраці депутатів та посадових осіб на спільне досягнення цілей ефективного територіального розвитку); 2) принцип ефективності (сприяння досягненню депутатами та посадовими особами поставлених цілей за мінімальних небажаних наслідків або витрат); 3) принцип субсидіарності (як такий, що покалдений в основу повноважень органів місцевого самоврядування).

Доцільно звернути увагу на трактування громадянського суспільства. Слід зазначити, що у вітчизняному законодавстві не визначено поняття «громадянське суспільство», але в ньому зустрічається термін «інститути громадянського суспільства». Інститутами громадянського суспільства є: громадські організації, організації роботодавців, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства, благодійні та релігійні організації, органи самоорганізації населення, професійні та творчі спілки. Їхніми основними функціями є надання послуг та громадське представництво / громадський моніторинг та контроль [8, с. 13].

У науковому світі функціонують різні дефініції громадянського суспільства. На думку Ю. Тодики вважає, громадянське суспільство – це «система самостійних і незалежних від держави суспільних інститутів та відносин, що забезпечують умови для реалізації приватних інтересів та потреб індивідів і колективів, для життєдіяльності соціальної і духовної сфер, їх відтворення та передачі від покоління до покоління [18, с. 187].

Як зазначає Н. Дубас, громадянське суспільство – система суспільних відносин, що спрямовані на мобілізацію та захист суспільством і його представниками, як індивідуальними, так і колективними, своїх легітимних прав та інтересів у всіх сферах суспільного та державного життя [5, с. 19].

З позиції С. Костючкова, «громадянське суспільство – заснований на принципах автономності, плюралізму та субсидіарності комплекс індивідуальних і групових інтеракцій громадян, здійснюваних для оформлення, реалізації різноманітних свобод, прав та інтересів у складі інститутів і самоорганізованих груп, функціонування яких забезпечує єдність цінностей і пріоритетів особистості, суспільства і держави» [10, с. 135].

Громадянське суспільство – це «суспільство з розвиненими економічними, політичними, духовними та іншими відносинами і зв'язками, яке взаємодіє з державою та функціонує на основі демократії та права. Побудова громадянського суспільства є метою суспільного розвитку, засобом всебічного забезпечення інтересів прав і свобод людини і громадянина» [9, с. 135].

Якщо розглядати співвідношення громадянського суспільства і держави, то, як зауважує С. Костючков, необхідно, враховувати три підходи:

1) держава і громадянське суспільство – збіжні (конвергентні) соціальні системи;

2) держава і громадянське суспільство – такі, що розрізняються (дивергентні), соціальні системи: первинною (провідною) є держава, яка контролює громадянське суспільство;

3) держава і громадянське суспільство – системи, що розрізняються, однак провідним є громадянське суспільство, а держава щодо нього виконує службову (підпорядковану) роль [10, с. 38–40].

Громадянське суспільство в будь-якій країні є індикатором створення демократичної системи державного регулювання з ефективними управлінськими методами. В епоху нових геополітичних викликів помітно зростає роль громадянського суспільства в процесі публічного управління, посилюється вектор, спрямований на розширення його взаємодії з державою.

У контексті питання системи місцевого самоврядування в процесі управління громадянським суспільством набуває актуальності взаємодія держави та громадянського суспільства. Наразі існують різні типи такої взаємодії: так, наприклад, зарубіжні дослідники [19] називають такі її форми: «громадянське суспільство, що існує окремо від держави (це ті організації, які існують поза державою та які, як правило, утворюються на основі спільних інтересів: релігійні організації, шахові клуби, громадські клуби за інтересами); громадянське суспільство, що діє проти держави (насамперед, мається на увазі протидія суспільства тоталітарним та авторитарним режимам та перехід до демократії); громадянське суспільство, що існує на підтримку держави (громадянське суспільство вибудовує соціальні зв'язки та почуття взаємного зобов'язання через об'єднання ізольованих осіб у групи навколо цілей, що виходять за їхні приватні інтереси); громадянське суспільство, що діє в діалозі з державою (існує діалог з державою, який набуває форм підзвітності останньої щодо захисту інтересів громадян); громадянське суспільство, що діє у партнерстві з державою (в цьому випадку держава дає суспільству можливість саморегуляції); громадянське суспільство, що існує поза державою (в першу чергу, громадянське суспільство розглядається як глобальне явище) [19, с. 367].

Як зазначає Т. Герасимів, можна виокремлювати два «крайні» варіанти співвідношення інститутів державної влади та громадянського суспільства: 1) держава не просто відокремлюється, «відривається» від громадянського суспільства, але й активно протидіє йому, цілком підпорядковуючи його собі, перетворює на засіб задоволення власних бюрократичнокорпоративних інтересів; 2) громадянське суспільство немовби «поглинає» державу, відсторонюючи її від вирішення владно-управлінських завдань, які зумовлюють її соціальне призначення [3, с. 88–89].

Ефективна взаємодія між інститутами громадянського суспільства та інститутами держави напряму залежить від якісних змін моделі державного управління в Україні, серед яких основними є децентралізація, послаблення неефективних адміністративно-командних і суто регулятивних методів [8, с. 7].

Взаємодія органів влади та громадянського суспільства реалізується через «такі механізми, як консультації з громадськістю, участь у громадських радах, робочих групах, громадські експертизи і моніторинги, громадські слухання, інформаційні запити до органів державної влади тощо» [8, с. 7].

Громадянське суспільство і держава у своїй взаємодії –взаємозумовлені, «онтологічно пов'язані між собою феномени» [10, с. 39]. Громадянське суспільство зацікавлене в тому, щоби впливати на процеси публічного управління в державі, а держава має бути зацікавлена в існуванні громадянського суспільства та його участі в управлінні.

Доцільно зазначити, що «саме у взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування в ході вирішення питань місцевого значення виявляється й реалізується сутність, невід'ємні, детермінантні, іманентні властивості місцевого самоврядування» [8, с. 26].

Від рівня взаємодії держави та громадянського суспільства залежить побудова демократичної України, адже в сучасних умовах розвитку захист прав та свобод громадян, контроль над діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних і муніципальних підприємств, установ та організацій тощо відбувається через громадянське суспільство, яке ретранслює інтереси громадян.

Слід зауважити, що така взаємодія між українським суспільством і державою побудована та здійснюється на правових засадах. Це реалізується переважно в таких видах діяльності, як нормотворча (залучення представників громадянського суспільства до розроблення та обговорення нормативно-правових актів); правозастосовча (передача повністю або частково повноважень державних органів та через громадський контроль); правоохоронна (залучення до охорони громадського порядку, участь у боротьбі з корупційними проявами через громадські слухання, звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування, діяльність громадських рад, участь у складанні протоколів про адміністративні правопорушення тощо); діяльність наглядових та громадських рад (рада громадського контролю при ДБР, громадська рада при НАЗК, рада громадського контролю НАБУ, громадська рада доброчесності) тощо.

Органи місцевого самоврядування розширюють свої можливості (з одного боку – щодо обсягу завдань та з другого боку – щодо джерел забезпечення ефективного розвитку територіальних громад) під впливом потужних чинників євроінтеграції.

Висновки. Отже, система місцевого самоврядування є органічною, структурованою, упорядкованою сукупністю взаємопов'язаних суб'єктів самоорганізації громадян і відповідних форм організаційного забезпечення територіальної громади, цілеспрямованих на реалізацію функцій і завдань органів самоврядування на місцевому рівні.

Наразі вектор соціального розвитку в Україні спрямований на відповідність системи місцевого самоврядування потребам громадянського суспільства. Основне завдання місцевого самоврядування – соціально-економічний поступ і розбудова територіальної громади, створення сприятливих умов для професійної та особистісної самореалізації громадян, надання їм якісних послуг у контексті сталого розвитку держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. Київ : Атіка, 2000. 304 с.

2. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ. нац. економ. ун-т, Київ, 2005. 16 с.

3. Герасимів Т. З. Розбудова громадянського суспільства в Україні: державно-владний підхід. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки.* 2015. № 813. С. 86–95.

4. Давидова В. А. Делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні: організаційно-правовий аспект : дисертація. Київ, 2021. 194 с.

5. Дубас Н. Я. Поняття громадянського суспільства. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2011. Вип. 4. С. 13–20.

6. Європейська хартія місцевого самоврядування. *Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

7. Журавель Я. В. Сучасні адміністративно-правові підходи до визначення поняття «орган місцевого самоврядування». *Юридичний журнал*. 2007. № 7/8 (61). С. 133–135.

8. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016–2020. Київ : Ваіте, 2016. 280 с.

9. Ковалевський В. Опосередковані ланки політично-власної інформаційної взаємодії: структура, функції, статусна динаміка. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. 2007. № 10. С. 134–146.

10. Костючков С. К. Громадянське суспільство і держава: політико-правові та соціальні аспекти взаємодії. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія: Політологія*. 2012. Вип. 170. С. 38–40.

11. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 672 с.

12. Куйбіда В. С., Білинська М. М., Петроє О. М. Публічне управління: термінологічний словник : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2018. 224 с. URL: http://e-pidruchniki.com/content/1643_Pyblichni_spravi.html.

13. Малик Я. Й. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 295–302.

14. Мамонова В., Вишлова-Пилєва І. Концепція «Good governance» в Україні: особливості механізму виконання завдань. *Зб. наук. пр. Донец. держ. ун-ту упр*. Донецьк, 2011. Вип. 194. Т. XII. С. 152–169.

15. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України (із змінами, редакція від 24.11.2021, підстава: 1150-IX). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text.

16. Руснак Б. А. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика. Одеса, 2016. 736 с.

17. Самойленко Л. Я. Демократичні принципи взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2015. № 2(13). С. 181–187.

18. Тодика Ю. М., Журавський В. С. Конституційне право України : підручник. Київ : Видавничий дім «Ін Юре», 2002. 544 с.

19. Dryzek J., Honig B., Phillips A. The Oxford Handbook of Political Theory. Oxford, Oxford University Press, 2006. 883 p.

ОГЛЯД ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПОДОЛАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ В СУСПІЛЬСТВІ

REVIEW OF THE POWER POLICY IN THE SPHERE OF TRANSFORMATION OF THE LAW ENFORCEMENT SYSTEM AS A TOOL TO SUPPORT THE CONFLICT OF INTEREST IN SOCIETY

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.25

Малишев К.В.
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри права та правоохоронної діяльності
Державного університету
«Житомирська політехніка»

Правоохоронна система держави є особливою складовою забезпечення виконання державний функцій, як стосуються безпеки суспільства. Варто зазначити, що правоохоронна система знаходиться на перетині інтересів усіх учасників суспільних відносин, а отже, від її результативності залежить рівень соціального консенсусу. Дослідження правоохоронної системи не можливе без вивчення інтересів, які переплітаються в її завданнях, принципах та функціях. Сьогодні як і декілька століть тому виконую функцію забезпечення безпеки суспільства та гарантування громадського порядку, а це не можливо без врахування суспільних інтересів. Варто зауважити, що процесних та системний підхід до правоохоронної діяльності вказує, що даний механізм реалізації державний функцій є пучком інтересів більшості учасників суспільних відносин.

Інтереси є важливою категорією при формуванні державної політики в сфера трансформації правоохоронної системи. Адже, є потреба в їх змістовної ідентифікації, визначення їх носіїв та їх впливу соціальний консенсус в суспільстві. Так, держава забезпечує інтереси через систему права.

«Право – захищений законом інтерес, адже в кожному суб'єктивному праві є інтерес або ж кілька інтересів відразу, але не кожний інтерес є суб'єктивним правом. Право не може охопити всі наявні інтереси певного суспільства. Саме тому охоронюваний правом інтерес є певним компромісом між особистим, приватним і суспільним чи державним інтересом. Адже право захищає не всі, а лише ті суспільні інтереси, які важливі для суспільства, держави, певної спільноти людей, водночас ігноруючи приватні інтереси окремих індивідів. Якщо під час розгляду суб'єктивного права й інтересу останній є поштовхом для вступу особи у правовідносини, то порівняно з об'єктивним правом він є поштовхом до легалізації суспільних відносин. У суб'єктивному праві має місце приватний інтерес, а в об'єктивному праві – суспільний, державний інтерес» .

На нашу думку, при вивченні правоохоронної системи варто ідентифікувати властивості та складові таких видів інтересів як приватні, публічні, суспільні та національні.

Ключові слова: *держава, державна політика, правоохоронні органи, правоохоронна діяльність, правоохоронна система, суспільство, конфлікт, конфлікт інтересів.*

The law enforcement system of the state is a special component of ensuring the performance of state functions, as they relate to the safety of society. It is worth noting that the law enforcement system is at the intersection of the interests of all participants in social relations, and therefore, the level of social consensus depends on its effectiveness. The study of the law enforcement system is not possible without studying the interests that are intertwined in its tasks, principles and functions. Today, as several centuries ago, I perform the function of ensuring the safety of society and guaranteeing public order, and this is not possible without taking into account public interests. It is worth noting that the procedural and systemic approach to law enforcement indicates that this mechanism for the implementation of state functions is a bundle of interests of the majority of participants in social relations.

Interests are an important category in the formation of state policy in the sphere of transformation of the law enforcement system. After all, there is a need for their meaningful identification, definition of their carriers and their influence on social consensus in society. Yes, the state ensures interests through the legal system.

"A right is an interest protected by law, because every subjective right has an interest or several interests at once, but not every interest is a subjective right. Law cannot cover all existing interests of a certain society. That is why the interest protected by law is a certain compromise between personal, private and public or state interest. After all, the law protects not all, but only those public interests that are important for society, the state, a certain community of people, while ignoring the private interests of individual individuals. If during the consideration of subjective law and interest, the latter is an impetus for the entry of a person into legal relations, then, compared to objective law, it is an impetus to the legalization of social relations. Private interest takes place in subjective law, and public, state interest in objective law.

In our opinion, when studying the law enforcement system, it is worth identifying the properties and components of such types of interests as private, public, public, and national.

Key words: *power, state policy, law enforcement agencies, law protection activities, law protection system, conflict, society, conflict of interests.*

Постановка проблеми. Відповідно трансформація інтересів в тій чи іншій сфері може сприяти зміні суспільних відносин і як результат вимагатиме трансформації певних складових функціонування держави, зокрема правоохоронної системи. Дмитренко Е. з даного приводу вказує, що «загальновідомо, що інтереси (публічні чи приватні), сутністю яких є задоволення різних суспільних потреб, сприяють виникненню, зміні та розвитку суспільних відносин» [1, с. 89].

Варто зазначити, що інтереси визначають мотиви функціонування їх носія, а відповідно змінюють суспільні відносини. Змінюючи суспільні відносини змінюються система права, а отже дозволені та заборонені види

діяльності суб'єктів носіїв інтересів. В таких умовах виникають ризики національній безпеці, громадському порядку, особистій безпеці окремого громадянина. В свою чергу правоохоронна система має трансформуватися в контексті теорії інтересів та їх зміни в різних соціально-економічних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правоохоронної системи в контексті забезпечення інтересів учасників суспільних відносин піднімалися в працях зарубіжних вчених: Barbagli M., Sartori L., Salkebayev T.S., Balboni P., Pelino E., Rajamaki J., Tervahartiala J., Tervola S., Johansson S., Ovaska L., Rathod P., Johnson T.C., Hunter R.D., Gruenewald J., Klein B.R., Drawve G., Smith B.L., Ratcliff K., Kegembayeva Z., Abdikhalikov A., Roman C.G., Forney M., Hyatt J.M., Klein H.J., Link N.W., Vadбsz P., Z□di Z., Seitzhanuly G., Bachurin S.N., Aituarova A.B., Gassanov A.A., Syrbu A.V.. В працях зазначених вчених визначенні особливості перетину як суспільних так і приватних інтересів в діяльності правоохоронних органів, зокрема під час реалізації слідчих дій та оперативно-розшукової діяльності. Серед вітчизняних вчених важливе значення мають дисертаційні дослідження Д.О. Грицишена, В.В. Євдокимова, І.В. Супрунової, які представляють ключові напрямки реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності, забезпечення громадського порядку та протидії злочинності.

Мета статті – дослідити особливості державної політики сфери трансформації правоохоронної системи як інструмент подолання конфлікту інтересів в суспільстві

Виклад основного матеріалу. Право це формалізація інтересу, а точніше його декларування, а правоохоронна діяльність інструмент його захисту, тобто захисту не інтересу, а захист права в якому він проявляється. Отже, захисту підлягає власне об'єкт або є певний стан, який перегне отримати той чи інший носій інтересу. Проте, інтерес не може власне виступати правом, адже тоді порушується цілісність права та його мета. Право направлене на захист інтересів як приватного так і публічного, суспільного, національного. Право не може захищати інтерес, якого не існує, або ж він не задекларований, а отже, інтерес, який виникає на певному етапі суспільного розвитку трансформує суспільні відносини, що в результаті вимагає трансформувати систему права. «Право опиняється в епіцентрі проблеми інтересів у плані їх виявлення, нормативного закріплення та захисту. Складні суспільні явища, що підлягають регулюванню правом є поєднанням різних інтересів - економічних, соціальних, політичних і т.д. Інтенсивний розвиток і диференціація соціальних інтересів висунули в розряд першочергових завдання адекватного правового їх вираження, забезпечення та захисту від посягань. Успішне виконання правом його функцій соціального регулювальника та засобу організації суспільного життя можливе лише при правильному поєднанні юридичних механізмів із соціальними інтересами людей, оскільки будь-яка норма права так чи інакше пов'язана з конкретним інтересом» [6].

Інтереси, завжди проявляються в системі права, що залежить від політичної та правової системи, яка діє в тій чи іншій країні. Політична система є тим інструментом, який дозволяє врахувати або не врахувати інтереси того чи іншого носія, які в результаті лягають в площину публічних інтересів. Від політичного режиму залежить, якими чином буде формалізований та задекларований інтерес того чи іншого носія: громадянина, держави, суспільства, групи осіб, з одного боку, а іншого політичний режим формує систему забезпечення захисту права як формалізованого інтересу через правоохоронну систему. В свою чергу правоохоронна система, будучи залежною від політичного режиму, може стояти як на захисті задекларований інтересів, так і на захисті політичного режиму, що підтверджується сторінками історії XX століття в країнах з диктаторськими режимами.

«Визначено, що з 80-х рр. XX ст. формується тенденція до виокремлення категорії «публічний інтерес» як базової адміністративної категорії системи європейського права, що втілилося, зокрема, у застосуванні реформаційного підходу до систематизації адміністративного законодавства Федеративної Республіки Німеччина, де в цей час актуалізувалися правотворчі процеси, спрямовані на визначення механізму реалізації й захисту публічного інтересу у сфері екологічної безпеки. Встановлено, що в наступні десятиріччя в межах наукових досліджень із теорії загального німецького адміністративного права відбуваються спроби інституалізації категорії публічного інтересу з метою вирішення проблеми її нормативного закріплення. З'ясовано, що категорія «публічний інтерес» у законодавстві Федеративної Республіки Німеччина визначається як природний інтерес особистості, який має «належне тлумачення» та відповідне закріплення в нормативно-правових документах; тобто в такому сенсі правові норми, спрямовані на реалізацію публічного інтересу, сприяють водночас реалізації інтересу окремої приватної особи» [2].

Публічні інтереси, носієм яких є держава, не є тотожними до суспільних інтересів, не зважаючи на те, що держава має забезпечити суспільні інтереси. Ототожнення досить часто спостерігається в наукових працях радянських вчених і певним чином набуло поширення в працях вчених пострадянських країн, що базувалося на твердженнях попередників та обумовлено політичним режимом.

Зокрема таку позицію досить обґрунтовано критикує вітчизняний вчений О.І. Миколенко «Україна ще в 90-х роках минулого століття здійснила перехід від адміністративно-командної до демократичної системи управління. Зрозуміло, що такий перехід не був раптовим і певні процеси щодо запровадження в Україні демократичних механізмів продовжується і сьогодні. Чому ж тоді у більшості науковців України залишається острах визнання того факту, що держава як суб'єкт правовідносин теж має свої «державні інтереси»? Отже існує певна ідеологічна забарвленість проштовхування термінів «публічний інтерес» та «приватний інтерес» у адміністративне право України, що завжди мало руйнівні наслідки для науки» [4, с. 101]. В подальшому автор зазначає, що «При розгляді публічного інтересу науковці України чомусь ототожнюють інтереси держави та інтереси суспільства, що, на нашу думку, є помилковим підходом. Держава дійсно захищає та реалізує інтереси суспільства, але це не означає, що у держави не повинно бути своїх інтересів» [4, с. 102].

Проте, власне публічні інтереси, можна ідентифікувати в Україні, ще за довго до даних процесів, адже формувалися більше тисячоліття, зокрема вітчизняна вчена Золотухіна Л.О. вказує наступні етапи формування публічного інтересу в Україні:

1) утворення Київської Русі та правове закріплення прагнення українського народу до формування власної держави;

2) часи занепаду Київської Русі, захоплення українських земель Великим князівством Литовським, Річчю Посполитою, що характеризується знищенням української національної ідеї;

3) часи української козацької держави як втілення публічного інтересу української нації мати власну державу (формування ідеї «українського інтересу»);

4) утворення Української Народної Республіки та правове закріплення інтересів українського народу в універсалах Центральної Ради та інших нормативних актах;

5) панування адміністративно-командної системи в Радянському Союзі та прийняття тоталітарного законодавства, сутність якого зводилася до нівелювання приватних і публічних інтересів із домінуючим значенням державницького інтересу;

6) проголошення незалежності України як прояв публічного інтересу українського суспільства щодо створення незалежної держави (у цей період приймаються основні закони України, які регламентують реалізацію приватних інтересів громадян та публічних інтересів різних соціальних груп і всього суспільства);

7) ратифікація Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та початок євроінтеграційних процесів, що визначили напрями вдосконалення національного законодавства, його адаптації до права Європейського Союзу, зумовили необхідність урахування прецедентів Європейського суду з прав людини в національній юридичній практиці [2].

В контексті визначеного розглянемо змістовні особливості приватних, суспільних, публічних та національних інтересів та точки їх перетину при формуванні та реалізації державної політики в сфері трансформації правоохоронної діяльності. Миколенко О.І. розглядаючи напрями перетину інтересів вказує на наступні їх змістовні характеристики:

– інтереси окремої особи чи невеликої групи осіб, які визнаються і захищаються державою (матеріальний достаток, гідно оплачувана робота і ін.);

– інтереси суспільства, які визнаються більшою частиною суспільства і забезпечуються державою (зниження рівня криміногенної обстановки шляхом забезпечення громадського порядку, захист здоров'я і життя людей через ліквідацію наслідків аварій, катастроф і ін.);

– інтереси держави, які визнаються всім суспільством і які є важливими для нормального функціонування держави як політико-територіальної організації суспільства (збереження державного режиму та форми правління в країні шляхом захисту конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості України, тощо) [4, с. 103].

Варто наголосити, що зазначенні інтереси можуть як переплітатися так і суперечити одному. В залежності від врегулювання конфлікту інтересів як межах однієї групи так і між приватними, суспільними та публічними, буде визначатися рівень соціального консенсусу в суспільстві. «Приватні та публічні інтереси в чистому (рафінованому) вигляді не існують: вони взаємопов'язані і взаємозалежні, таким чином, що приватні інтереси не можуть бути задоволені без врахування тією чи іншою мірою публічних інтересів, а останні обов'яз-

ково мають враховувати законні приватні інтереси, аби забезпечити задоволення суспільних потреб у певних благах, що створюються (або створення яких організується) носіями приватних інтересів» [6].

«Збереження конфліктного протистояння «державного», «суспільного» та «приватного» інтересів у тісному зв'язку з нормативною невизначеністю категорії «публічний інтерес» має своїм негативним наслідком відсутність дієвих механізмів його реалізації й захисту, що унеможливлює здійснення функції участі громадськості у прийнятті управлінських рішень та контролі за їх виконанням. Натомість теорія публічного інтересу не є новою для сучасної правової європейської доктрини, вона на належному рівні правової ефективності успішно реалізується у країнах Європейського Союзу, зокрема Федеративній Республіці Німеччина, Республіці Польща, Французькій Республіці тощо» [2].

Приватні інтереси можуть суперечити суспільним, чи публічним, або інтереси є ідентичними і розділити їх між групами не можливо, проте система права може ставити їх в законне русло, тобто або омежувати або ж забезпечувати задоволення, що залежить від зрілості політичного режиму та системи державного управління. Важливе значення у врегулюванні приватних, публічних та суспільних інтересів займає держава, адже «держава розглядаються, як джерело врегулювання співвідношення публічного та приватного інтересів. Простежується певний антагонізм зазначених понять, при якому дотримання інтересів суспільства та держави може завдавати шкоди інтересам приватним. Саме для забезпечення вигідного положення носіїв приватного інтересу держава має виступити певним арбітром. Тобто публічний інтерес є невід'ємним від інтересів держави, однак може не співпадати з інтересами приватними» .

«Інтереси держави теж не завжди співпадають з інтересами окремої особи, але якщо реалізація інтересу держави підкріплена відповідним законодавством, то пріоритет в таких випадках завжди надається державному інтересу. Коли в країні з більшості питань встановлюється пріоритет державних інтересів над суспільними інтересами, то слід констатувати, що за формою державного режиму така країна є тоталітарною чи авторитарною» [4]

Все залежить від рівня демократії, участі громадянського суспільства в державному управління Залежність системи права, а відповідно врегулювання публічних, суспільних та приватних інтересів, від політичного режиму проявляється в перевищенні значення одних над іншими. Публічні інтереси є досить дискусійним явищем, адже в країнах з високим рівнем активності громадянського суспільства публічні інтереси є гармонічними із приватними інтересами, а в країнах диктаторських режимів публічні інтереси в більшості випадків пригнічують приватні інтереси, з одного боку, а з іншого відбувається превалювання публічного інтересу однієї особи над суспільними, адже вони проявляються в публічних інтересах. «Проблема диктатури має глибоке коріння. Народи багатьох держав десятиліттями чи навіть століттями зазнавали утисків як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. Беззаперечна покора органам влади часто насаджувалася протягом тривалого часу. У крайніх випадках соціальні, політичні, економічні і навіть релігійні інститути суспільства – поза державним контролем – свідомо послаблювалися, підпорядковувалися чи навіть заміщувалися новими про диктаторськими структурами, які використовувалися державою або правлячою партією для контролю над суспільством. Населення часто атомізувалося, перетворюючись на масу ізольованих індивідів, неспроможних діяти спільно заради досягнення свободи, покладатися одне на одного, чи навіть зробити бодай щось із власної ініціативи. Наслідки цього передбачити не важко: народ стає слабким, втрачає впевненість у собі і не здатен чинити опір. Часто люди настільки залякані, що не наважуються виявляти свою ненависть до диктатури чи своє прагнення до свободи навіть серед своїх рідних та друзів. Вони надто нажахані, щоб чинити серйозний громадський опір. Зрештою, думають вони, яка від цього користь? Натомість їх очікують непотрібні страждання і майбутнє без надії» [9]. Тобто відбувається заміна понять приватні інтереси диктатора із суспільними інтересами і як результат із публічними інтересами. Будь-який, диктатор в своїх промовах мотивував свої дії інтересами суспільства безпеки та інше.

XX століття характеризувалося найбільшим поширення диктатур, що певним чином обумовлено суспільними трансформаціями, економічним розвитком та безсистемним переходом від монархії до республіки. Найбільш відомими диктатурами XX століття були:

– СРСР – диктатура Й. Сталіна. «Сталінська диктатура була персоналізованою диктатурою жорстко централізованої партійної організації, яка (організація) вросла в народну товщу і одночасно підмінила собою державу. Тобто вона мала принципово іншу природу, ніж знані людством форми диктаторської влади. На відміну від монархічної влади, вона була безосо-

бистісною. Легітимність її не підтверджувалася історією та релігією. Перспективи її заперечувалися досягнутим у XX ст. високим рівнем зрілості політичних інститутів. Історію можна було переписати, церкву знищити, а інші суспільні організації опанувати зсередини. Ніхто, однак, не міг сказати, як довго вдасться утримувати суспільство у комуністичному морозильнику … Сповнені благородних намірів революціонери побудували не народну демократію, а олігархічний устрій, який підім'яв під себе суспільство. Поява диктаторського режиму була історично неминучою в умовах комуністичної революції. Ліквідація приватної власності на засоби виробництва позбавила суспільство природної самоорганізації» [3]. Зазначене вказує на привалювання приватних інтересів диктатора над приватними інтересами інших громадян, суспільних та публічних інтересів. При чому, дикторський режим Сталіна пригнічував не лише певні суспільні інтереси, а іноді навіть приватний інтерес -право людини на життя;

– Італія – диктатура Б. Муссоліні. «У січні 1925 р. Муссоліні, виступаючи у парламенті, висунув гасло: "Вся влада фашистам!" і провів через парламент низку законів, які обмежували демократичні права. Уряд став відповідальним лише перед королем і мав право видавати закони. Місцеві органи влади замінялись префектами, яких призначав дуче. Заборонялись всі профспілки і партії, крім фашистських. Створювались трибунал і таємна поліція. Вводилася смертна кара. Почались масові арешти (в один день було заарештовано 12 тис. комуністів)». Така політика Б. Муссоліні повністю знищила механізм громадянського суспільства та його участі в процесах державотворення. Це означало повне нівелювання суспільними і як наслідок приватними інтересами. А громадян, які намагалися чинити опір очікувала смертна кара. Варто наголосити, що при диктатурах найбільшим злочином вважалися не позбавлення життя людей, а опозиція диктаторському режиму, якою зазвичай виступала еліта (культурні та наукові діячі);

– Німеччина – нацистський режим А. Гітлера. «Отримавши доступ до виконавчої влади, нацисти почали послідовну ліквідацію режиму політичної демократії Німеччини. Використавши як привід підпал рейхстагу, який самі ж і організували, вони почали відкритий терор проти своїх політичних противників - комуністів і соціал-демократів. Передусім Гітлер домігся підписання Гінденбургом спеціального указу "Про охорону народу і держави", що ліквідував основні права громадян та надав необмежені повноваження каральним органам. В такому становищі нацисти провели нові вибори в рейхстаг, сподіваючись отримати переважну більшість в ньому. Проте підсумки виборів у березні 1933 р. були для них небажаними: комуністи і соціал-демократи, що знаходились у підпіллі, отримали 30,6% голосів виборців, нацисти - 43,9%. Не зібравши абсолютної більшості голосів, нацисти з цього моменту остаточно відмовились від спроб прикрити свій режим хоча б видимістю демократії та збереження конституції». Дикторський режим А. Гітлера свідчить, проте, як спочатку приниження інтересів співвітчизників в подальшому може змінити хід історії та розпочати кровопролитну війну.

– Іспанія – диктатура Ф. Франко. «Вірний своїм принципам заперечення крайнощів, Франко здійснював репресії, виходячи з двох посилань. Згідно першому, винні (з його точки зору) в розв'язуванні братовбивства повинні понести покарання. За ради цього він холоднокровно, методично виконував функції карального інструменту. В цьому плані абсолютно очевидним є тоталітарний характер франкістського режиму, для існування якого «потрібна не лише віра і ентузіазм віруючих, але і неодмінно усвідомлення свого безсилля невіруючими». Характер Франко і його режиму виявився в тому, як був організований іспанський терор, зовсім позбавлений як німецької витонченості, так і російського розмаху» [8]. Іспанська диктатура мала хоч інший прояв проте характеризувалася терором проти власного народу, для здійснення якого в більшості випадків використовувалася правоохоронна система, яка стояла не на захисті суспільних та приватних інтересів а на захисті інтересів диктатора.

– Румунія – диктатура Чаушеску. «Безмежна влада, любов народу та віра у власну винятковість зробили свою справу: Чаушеску перетворився на авторитарного лідера. Він поводився як справжній імператор і вимагав відповідного ставлення себе. Йому подобалося, коли оточуючі вголос захоплювалися його розумом і геніальністю, і він терпіти не міг, коли хтось наважувався йому суперечити. Неугодних позбавляли державних постів, садили у в'язниці чи, у разі, видворяли межі країни». Знову ж таки диктатура підтримувалася за рахунок правоохоронних органів, керівництво якими здійснювалися близькими особами диктатора;

– Камбоджа - Диктатура Пол Пота. Пол Пот був лідером руху «Червоних кхемерів». «Рух «червоних кхмерів» виник у 1968 році як маоїстсько-націоналістичний партизанський комуністичний рух у Камбоджі. У квітні 1975 року внаслідок тривалого громадянського кон-

флікту «червоним кхмерам» вдалося захопити столицю країни Пномпень і згодом взяти під контроль майже усю країну. Лідер «червоних кхмерів» Пол Пот і його соратники, головним серед яких був Нуон Чеа, повністю ізолювали Камбоджу від навколишнього світу. Країну вони переназвали у «Демократичну Кампучію», а відносини підтримували лише із комуністичним Китаєм і режимом югославського диктатора Тіто. Внаслідок політики, яку проводив режим Пол Пота, економіка країни була повністю зруйнована … Пол Пот, Нуон Чеа вважали, що освіта, сім'я, релігія і загалом цивілізація псують людей, люди мають «жити в полях» простим життям, мало їсти і багато працювати. Жодні обов'язки, окрім обов'язку «трудитися на благо усіх», за ідеологією «червоних кхмерів», не мають обтяжувати людину. Тоді людина буде щасливою і абсолютно вільною. Тому «червоні кхмери» позбавили мільйони людей усілякої власності та родинних зв'язків. Але у першу чергу треба було «перевиховувати пособників американців» – городян. Тож у квітні-травні 1975 року режим Пол Пота депортував у віддалені сільські райони майже все міське населення країни. Людей гнали пішки під дулами автоматів із міст у віддалені сільські райони. Там – у трудових таборах, окремих для чоловіків, жінок та дітей комунах – на рисових полях люди мали забути все, що знали, а лише отримувати «насолоду у спільній праці на благо Демократичної Кампучії». В публіцистичних та наукових видання диктатуру Пол Пота вважають однією із найкривавіших. Це певним чином пов'язано із тим, що знищувалося не лише політичні опоненти, але й звичайні громадяни, що знову ж таки відбувалося через повне підпорядкування правоохоронних органів диктаторському режимові;

– Корейська народно-демократична республіка (Північна Корея) – диктатура Кім Ір Сена та Кім Чен Іра. Зазначений політичний режим функціонує в Північній Кореї уже понад пів століття. Влада переходить від батька до сина. В країні існує офіційні ідеологія, пригнічуються повністю усі права та свободи громадян;

– Чилі – диктатура Августо Піночета. За правління Августо Піночета в Чилі були організовані військові трибунали. Військові трибунали стали на заміні цивільних суддів. Крім того, в країні були створенні концтабори для політичних в'язнів. Створене Управління зовнішньої розвідки займалось знищенням політичних опонентів як в Чилі, так і за кордоном. Фактична усі вертикаль правоохоронної системи працювала на диктаторський режим. Окрім вище зазначених диктаторських режимів, в світі у XX столітті диктатура була поширена в наступних країнах: Іраці - диктатура Саддама Хусейна; Куба – політичний режим Фіделя Кастро; Парагвай – диктатура Альфредо Стресснера; Аргентина – воєнна хунта Хорхе Віделою; Лівія – диктатура Муаммара Каддафі; Уганда - Іді Аміна; Ліберія – диктатура Семюеля Каньйона Доу та Чарльза Тейлора; Конго – диктатура Мобуту Сесе Секо; Екваторіальна Гвінея - – Франциско Масіас Нгема та Теодоро Обіанг Нгема. Варто зазначити, що більшість диктатур характерні були для країн Латинської Америки, Африки та Азії, а також окремих країнах Західної Європи. В окремих публіцистичних джерелах диктатурами сучасності визначають: Башар аль-Асад – президент Сирії, Махмуд Ахмадінежад – президент Ірану, Кім Чен Ин – лідер Корейської Народної Демократичної Республіки, Олександр Лукашенко – президент Білорусі; В. Путін – Російська Федерація. Проте оцінити свободу в країнах світу можливо за сучасними рейтингами, які показують на скільки враховують інтереси суспільства та громадянина в державному управління в загалом та в системі правоохоронної діяльності зокрема:

– Індекс демократії. Розробником та власне виконавцем дослідження є Economist Intelligence Unit. Оцінюються наступні групи показників виборчий процес та плюралізм, діяльність уряду, політичні участь, політична культура, громадянські свободи. Результати оцінки дозволяють ранжувати країни за наступними групами: повна демократія, недостатня демократія, гібридний режим, авторитарний режим. В таблиці 1.1 представлено результати рейтингу України, та найближчих сусідів за 2021 р.

Перша десятка країн рейтингу за рівнем демократії свідчить, що усі визначенні країни (Норвегія, Нова Зеландія, Фінляндія, Швеція, Ісландія, Данія, Ірландія, Тайвань, Австралія, Швейцарія) належать до країн із досконалою демократією. Усі країни, що знаходяться в останній десятці рейтингу належать до країн (Екваторіальна Гвінея, Лаос, Чад, Туркменістан, Сирія, Центральноафриканська республіка, Конго, Північна Корея, М'янма, Афганістан) авторитарного режиму. Аналізуючи рейтинг України та її найближчих сусідів в тому числі країн-агресорів, варто наголосити, що найнижчі показники в рейтингу належать саме країнам-агресорам, а саме (Республіка Білорусь -146 місце з показником 2,41 та Російська Федерація – 124 місце з показником 3,24). Обидві країни, що є сусідами України та виступають агресорами та окупантами належать до групи країн із авторитарним режимом. В свою чергу

Таблиця 1.1

Рейтинг країн світу за індексом демократії

Країна	Рейтинг	Показник	Країна	Рейтинг	Показник
Україна та країни сусіди					
Україна	86	5.57	Словаччина	45	7.03
Молдова	69	6.10	Польща	51	6.80
Румунія	61	6.43	Білорусь	146	2.41
Угорщина	56	6.50	Росія	124	3.24
Топ-10 найбільш демократичних країн					
Норвегія	1	9.75	Данія	6	9.09
Нова Зеландія	2	9.37	Ірландія	7	9,00
Фінляндія	3	9.27	Тайвань	8	8,99
Швеція	4	9.26	Австралія	9	8.90
Ісландія	5	9.18	Швейцарія	9	8.90
Топ-10 найменш демократичних країн					
Екваторіальна Гвінея	158	1.92	Центрально-африканська республіка	162	1,43
Лаос	159	1,77	Конго	164	1,40
Чад	160	1.67	Північна Корея	165	1.08
Туркменістан	161	1,66	М'янма	166	1.02
Сирія	162	1,43	Афганістан	167	0,32

Україна нажалить до країн із перехідним режимом із позитивною динамікою, а усі ніші її сусіди до країн з недосконалою демократією. Отже, рейтинг демократій показує на скільки політичний режим та система державного управління враховує публічні, суспільні та приватні інтереси. Крім того, демократичні режими, характеризуються вагомим впливом громадськості на формування та реалізацію державної політики в сфері трансформації правоохоронної діяльності.

– Індекс свободи преси. Розробником та виконавцем є громадська організація «Репортери без кордонів». Даний індекс передбачає оцінку наступних показників: наявність порушень щодо журналістів (позбавлення життя, позбавлення волі, фізичне насильство та загрози) та засобів масової інформації (цензура, заборони та конфіскації випусків видань, закриття видань); рівень політичної та фінансової залежності ЗМІ; правове середовище щодо ЗМІ (штрафи, державна монополія, існування регулюючого органу); можливість вільного доступу громадян до Інтернету. В таблиці 1.2 наведено оцінку рейтингу України та її сусідів.

До країн з найбільшим рівнем свободи преси належать Норвегія, Фінляндія, Швеція, Данія, Коста-Ріка, Нідерландиё Ямайка, Нова Зеландія, Португалія, Швейцарія. До країн із найменшим рівнем свободи преси належать: Куба, Лаос, Сирія, Іран, В'єтнам. Джибуті, Китай, Туркменістан, Північна Корея, Еритрея. Щодо України то в рейтингу країна займає 97 місце із показником 32,96. В свою чергу найбільші сусіди знаходяться по різні сторони рейтингу. Так, в першій сотні країн рейтингу знаходяться Молдова, Румунія, Угорщина, Словаччина, Польща. До країн із найменшим рівнем свободи преси належать Білорусь та Росія. Це цілком логічно та характерно для країн із докторантурою або авторитарним політичним режимом.

Даний рейтинг характеризує рівень громадського суспільства та його впливу на формування і реалізацію державно-управлінських рішень в усіх сфері суспільного життя та правоохоронній системі, зокрема. Адже, саме через пресу здійснюється тиск органи державного управління, а в окремих випадках можливий розголос перебільшення прав правоохоронцями.

– Рівень політичних та громадянський свобод публікується щорічно Freedom House. «Усі держави умовно поділені за принципом забезпечення політичних та громадянських свобод на три групи: «вільні», «частково вільні», «невільні». Стан свобод оцінюється за 100-бальною шкалою (від 0 до 100 балів), де 100 балів – найвищий показник свободи, а 0 балів – найнижчий. Детальний опис методики проведеного дослідження та показників, на які звертають особливу увагу експерти Freedom House, представлені у підсумковому звіті на сайті організації» [5]. Результати рейтингу представлено в таблиці 1.3.

Таблиця 1.2

Рейтинг країн світу за індексом свободи преси

Країна	Рейтинг	Показник	Країна	Рейтинг	Показник
Україна та країни сусіди					
Україна	97	32.96	Словаччина	35	23.02
Молдова	89	31.61	Польща	64	28.84
Румунія	48	24.91	Білорусь	158	50.82
Угорщина	92	31.76	Росія	150	48.71
Топ-10 найбільшим рівнем свободи преси					
Норвегія	1	6,72	Нідерланди	6	9,67
Фінляндія	2	6,99	Ямайка	7	9.96
Швеція	3	7.24	Нова Зеландія	8	10.04
Данія	4	8.76	Португалія	9	10.11
Коста-Ріка	5	8.57	Швейцарія	10	10.55
Топ-10 найменшим рівнем свободи преси					
Куба	171	63.94	Джибуті	176	78.62
Лаос	172	70.56	Китай	177	78.72
Сирія	173	70.63	Туркменістан	178	80.03
Іран	174	72.70	Північна Корея	179	81,28
В'єтнам	175	78.46	Еритрея	180	81.45

Зазначений рейтинг є досить дискусійним, адже враховує визнані країни, але й території, зокрема анексовану територію Автономної Республіки Крим та Донецьку і Луганську області. В цілому характеризуючи рейтинг Варто наголосити, що першу десятку представляють країни, які є вільними. Щодо України та країн найбільших сусідів, то такі країни як Словаччина, Румунія, Польща, належать до вільних країна. Україна, Угорщина, Молдова належить до країн частково вільних. В свою чергу, країни з авторитарним режимом Білорусь та Росія є країнами, що належать до групи – невільні. Це вказує, що в даних країнах правоохоронна система використовується в якості переслідування політичних опонентів.

Варто зазначити, що авторитарні та диктаторській політичні режими є загрозою не лише щодо пригнічення суспільних та приватних інтересів або ж заміни понять через затверджену ідеологію, але можуть становити загрозу геополітичній безпеці. Прикладом цього є окупація та анексія Росією українських територій (АР Крим, частини Донецької та Луганської області), а також так звана воєнна операція (повноцінна військова агресія проти України), що розпочалася 24 лютого 2022 р., що супроводжувалася жертвами мирного населення та руйнування цивільної інфраструктури. Більшість країн світу та міжнародні організації запровадили, економічні, політичні, культурні та спортивні санкції проти Росії її політичних, бізнесових та культурних діячів, які підтримали агресію. Це свідчить, що світ вбачає в цій країні ризик геополітичній безпеці, що зумовлений путінським авторитаризмом, який вже протягом десятиліть використовує правоохоронну систему як каральний інструмент для політичних опонентів. Цікавим та одночасно зрозумілим є той факт, що російську агресію проти України в міжнародних організаціях підтримують країни із найнижчим рівнем свободи за усіма досліджуваними рейтингами.

Проведений аналіз, дозволяє вести мову про існуючі авторитарні політичні режими, а отже порушення приватних, публічних та суспільних інтересів, а також використання правоохоронних органів в якості каральних органів та переслідування політичних опонентів режиму. Отже, диктаторські режими характеризуються наступними властивостями:

– по-перше, підміну понять «приватні інтереси диктора» та «суспільні інтереси». Так, відбувається повне нівелювання приватних інтересів і як наслідок суспільним, а усі суспільні інтереси визначалися лише в рамках інтересів диктатури;

– по-друге, трансформацією системи права в контексті визначення інтересів лише окремих груп осіб. Відбувалося звуження прав та свобод громадян, що прикривалося начебто суспільними інтересами;

– по-третє, використання правоохоронної діяльності для політичного переслідування опонентів, що є наслідком забезпечення інте-

Таблиця 1.3

Рейтинг країн світу за індексом політичних та громадянських свобод

Країна	Рейтинг	Показник	Країна	Рейтинг	Показник
1	**2**	**3**	**44**	**5**	**6**
Україна та країни сусіди					
Україна	110	60	Словаччина	42	90
Молдова	105	61	Польща	63	82
Румунія	59	83	Білорусь	191	11
Угорщина	86	69	Росія	172	20
Топ-10 найбільшим рівнем політичних та громадянських свобод					
Фінляндія	1	100	Уругвай	6	98
Норвегія	2	100	Канада	7	98
Швеція	3	100	Австралія	8	97
Нова Зеландія	4	99	Ірландія	9	97
Нідерланди	5	98	Люксембург	10	97

ресів диктатури. Як наслідок відбувалося повне згортання громадянського суспільства;

– по-четверте, повним нехтуванням приватних інтересів в процесі реалізації правоохоронної діяльності (слідчі дії, оперативно-розшукова діяльність, охорона громадського порядку).

В свою чергу розподіл влади та повноважень в країнах із демократичним політичним режимом дозволяє балансувати інтереси в системі правотворення й відповідно забезпечення їх гармонізації в процесі формування та реалізації державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи. В більшості демократичних країнах громадяни в більшій мірі задоволення правоохоронними органами ніж в країнах авторитарних та диктаторських режимів, які використовують правоохоронну систему3 для задоволення власних інтересів диктатора та переслідування політичних опонентів, наприклад О. Навальний в росії, С. Тихановський в Білорусії.

Визначення змісту інтересів та їх видів, а також порядку із формалізації в системі права, впливу політичної системи на даний процес та процес їх захисту через правоохоронну системи, дозволяє визначити місце Правоохоронна система в контексті забезпечення різних видів інтересів проявляється в наступних положеннях:

– правоохоронна система як система забезпечення дотримання інтересів учасників суспільних відносин. Основною метою правоохоронної системи є забезпечення дотримання інтересів учасників суспільних відносин. Так, система права гарантує певні права та свободи громадянам країн, а правоохоронна система має забезпечити запобігання та протидію порушенням інтересів громадян, як лежать в площинні гарантованих прав та свобод. Правоохоронна система повинна бути побудована таким чином, що врахувати усі аспекти забезпечення приватних, суспільних, публічних та національних інтересів. В контексті зазначеного при формуванні вихідних положень державної політики необхідно ідентифікувати усі властивості правоохоронної системи та імплементувати їх в завдання державної політики, вирішення яких має забезпечитися комплексом обраних механізмів;

– правоохоронна система як складова перетину інтересів учасників суспільних відносин. При формуванні та реалізації державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи різні суспільні групи намагаються сформувати власний інтерес в її розвитку. Відповідно кожен механізм має бути спрямований на подолання конфлікту інтересів. Такі конфлікти зазвичай виникають в контексті фінансування правоохоронної системи, формування її кадрового складу, місце в забезпеченні громадського порядку та інше;

– правоохоронна система як інструмент порушення інтересів учасників суспільних відносин в ході професійної діяльності. В ході виконання професійних завдань правоохоронної діяльності в окремих випадках для забезпечення національний та публічних інтересів суб'єкти правоохоронної системи можуть переступати через приватні інтереси. Це стосується в першу чергу процедури дізнання, слідчих дій, оперативно-розшукової діяльності, при яких можуть використовуватися методи, які порушують окремі права та свободи громадян. Прикладами конфлікту інтересів є прослуховування телефонних розмов громадян, збір конфіденційної інформації, використання фізичної системи при затри-

маннях та допитах. Так, з одного боку такі дії порушують певні приватні інтереси, проте з іншого вони забезпечують дотримання національних інтересів в умовах військові агресії терористичних загроз, політичного екстремізму та інших особливо тяжких злочинів, які посягають на національну безпеку.

В цілому говорячи про формування державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи варто в першу чергу вести мову про публічний інтерес, як з одного боку не є сукупність приватних інтересів, а з іншого боку дозволяє забезпечувати приватні та суспільні інтереси. Зазначене можна представити в наступні інформаційні моделі (рис. 1.1).

Представлене визначає теоретико-методологічні положення формування та реалізації державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи в контексті теорії інтересу. Розроблена інформаційна модель візуалізації перетину та врегулювання приватних, суспільних та публічних інтересів в правоохоронній системі, вказує на наступні пріоритетні напрями розвитку державної політики:

– формалізація публічних, суспільних та приватних інтересів в системі права визначає його декларування на рівні закону. Захист права, а відповідно й інтересів лягає на правоохоронну систему. Крім того, правоохоронна система також визначається системою права, тобто діє лише в межах нормативно-правового забезпечення. Наголосимо, що правоохоронна система знаходиться також на перетині приватних (забезпечення виконання прав та свобод громадянина); суспільних (забезпечення соціального консенсусу в суспільстві) та публічних (можливість реалізації безпекових функцій держави);

– правоохоронна система забезпечує реалізацію інтересів в частинні їх захисту та врегулювання шляхом, використання сукупності методів, яка дозволяють сформувати відповідний рівень громадського порядку, запобігати та протидіяти злочинам та правопорушенням. Виходячи з цього, державна політика в сфері трансформації правоохоронної системи має забезпечити такі умови її функціонування в цілому та окремих елементів (правоохоронні органи, заклади освіти, заклади охорони здоров'я, правоохоронці) зокрема, щоб в повній мірі врегулювати публічні, суспільні та приватні інтереси з одного боку інтереси її суб'єктів з іншого. Відповідно, ключовими напрямками мають стати: процес адаптації до міжнародних стандартів правоохоронної діяльності; вливання правоохоронної системи в міжнародну

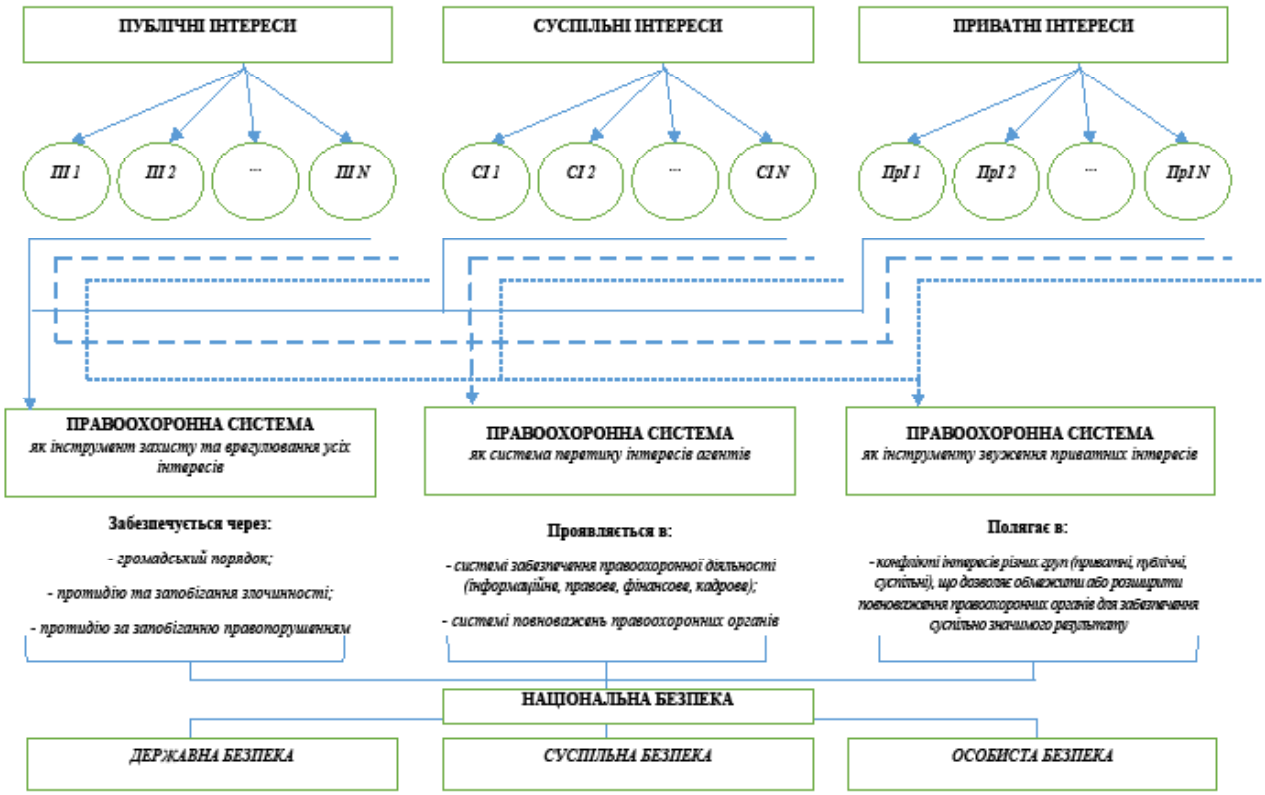

Рис. 1.1. Модель візуалізації перетину та врегулювання приватних, суспільних та публічних інтересів в правоохоронній системі

систему взаємодії між правоохоронними органами; налагодження ефективної взаємодії із міжнародними поліцейськими організаціями;

– при формуванні державної політики в досліджуваній сфері, важливим є не лише формування інструментів захисту публічних, суспільних та приватних інтересів, але й врегулювання інтересів учасників політичних процесів та суб'єктів державного управління. Так, стейкхолдери державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи переслідують власну мету, що полягає в задоволення певних інтересів. Вагомим інструментом задоволення інтересів стейкхолдерів державної політики в лобіювання, яка досить поширене в країнах Європейського Союзу та США;

– найбільш критичним питання сьогодення щодо правоохоронної системи, яке має врегулювати державна політика є дотримання приватних інтересів в рамках повноважень правоохоронних органів в ході реалізації свої функцій, зокрема слідчі дії, оперативно-розшукова діяльність, процедури дізнання. Дане питання особливо гостро стоїть в умовах коли певна справа загрожує національним інтересам, зокрема тероризм, військова агресія та інше. За таких умов правоохоронці можуть переходити дозволенні межі при вище зазначених операціях В США з даного питання точаться гострі дискусії, адже досить часто перевищення повноважень, може використовуватися в певних особистих цілях. Це зумовлює потребу встановлення критеріїв за яких таке перевищення дійсно має місце для забезпечення національної безпеки в контексті протидії найбільшими загрозам;

– в цілому врегулювання публічних, суспільних та приватних інтересів в правоохоронній системі, гармонізація інтересів стейкхолдерів державної політики в досліджуваній сфері, забезпечення приватних інтересів при реалізації правоохоронних заходів є основою забезпечення національної безпеки в цілому, та державної, суспільної та особистої безпеки зокрема.

Висновки і пропозиції. Таким чином, за результатами дослідження обґрунтовано розвиток вчення про державну політику в сфері трансформації правоохоронної системи в контексті теорії інтересу. Встановлено витоки інтересу в системі державного управління, та обґрунтовано порядок їх формалізації в праві. Визначено змістовні характеристики приватних, суспільних та публічних інтересів, що є основою формування правоохоронної системи як інструменту забезпечення їх задоволення. Висунута та доведена гіпотеза, що задоволення інтересів через їх формалізацію в праві та захисту в правоохоронній системі, залежить від політичного режиму, що діє в тій чи іншій країні. Проведений аналіз диктаторських режимів свідчить, про заміну понять публічного суспільного інтересів приватним інтересом диктатора, що як наслідок призводить до загроз для суспільства в певній країні (використання правоохоронної системи для переслідування політичних опонентів), а також може стати загрозою геополітичній безпеці. Визначено прояв правоохоронної системи в контексті теорії інтересів, зокрема як: 1) інструмент захисту та врегулювання усіх інтересів; 2) система перетину інтересів агентів ; 3) інструменту звуження приватних інтересів. Визначено, залежність національної, державної, суспільної та особистої безпеки від рівня врегулювання інтересів при формуванні та реалізації державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Дмитренко Е. Особливості співвідношення публічного і приватного інтересу у фінансовому праві. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. № 2. С. 89-95

2. Золотухіна Л.О. Публічний інтерес як адміністративно-правова категорія. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/aref/07_2019/zolotukhina_avtoreferat.pdf

3. Кульницький С. Сталінська диктатура в період другого Комуністичного штурму (1929–1938 рр.) URL: http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/50603/08-Kulchytsky.pdf?sequence=1

4. Миколенко О.І. Публічний і приватний інтерес в адміністративному праві. Правова держава. 2016. № 24. С. 100-104

5. Рейтинг країн за рівнем громадських свобод. URL: https://nonews.co/directory/lists/countries/civil-freedom

6. Чепис О.І. Інтереси в цивільному праві: сутність, місце та особливості захисту. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Спеціальність 12.00.03 - цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. Харків. 2010

7. Чубоха Н.Ф. Співвідношення інтересу та суб'єктивного цивільного права. Юридичний науковий електронний журнал. 2019. № 4. С. 56 – 59

8. Хмель А.О. Франсіско Франко: від солдата до глави держави (політичний портрет). Наукові праці. Випуск. Історія. 127. Том 140. С. 72-7

9. Шарп Дж. Від диктатури до демократії: концептуальні засади здобуття свободи. Інститут імені А. Ейнштейна. URL: https://www.aeinstein.org/wp-content/uploads/2013/10/FDTD_Ukrainian.pdf

НАПРЯМИ ВПЛИВУ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ НА ЛОГІСТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

AREAS OF INFLUENCE OF ANTI-CORRUPTION POLICY ON LOGISTICAL SUPPORT OF STATE SECURITY AND PUBLIC ORDER

УДК 351:862.44
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.24.26

Вакулюк В.В.
здобувач наукового ступеня кандидата наук, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

У статті обґрунтовані напрями впливу антикорупційної політики на логістичне забезпечення державної безпеки та громадського порядку. Встановлено наступні закономірності логістичного забезпечення державної безпеки: розвиток теорії і практики логістичного забезпечення тісно пов'язаний із ресурсним забезпеченням інститутів державної безпеки та громадського порядку, що визначає результативність її використання як важливого наукового підґрунтя для підтримки безпеки держави; логістичне забезпечення є важливою складовою цілісної логістичної системи та передбачає організацію й управлінні ресурсними потоками (матеріальними й іншими супутніми) на всіх етапах їх руху від постачальників до замовників (споживачів) задля задоволення потреб суспільства, держави і громадянина зокрема. Визначено, що головним недоліком проведених вченими наукових досліджень в сфері забезпечення державної безпеки та громадського порядку є відсутність стратегічного бачення загальносистемного логістичного підходу до забезпечення державної безпеки в сучасних умовах. Реалізація логістичного забезпечення інститутів державної безпеки та громадського порядку потребує розвитку його системи, що ґрунтується на основі комплексного використання загальних організаційних й економічних концептів, зумовлених відповідними функціями логістичного забезпечення та об'єднаних цілями антикорупційної політики держави. Об'єктивним фактором використання системи логістичного забезпечення вважається комплексність організаційно-технологічних, фінансово-економічних та аналітично-інформаційних процесів, які реалізуються на етапі імплементації складових системи логістичного забезпечення державної безпеки і громадського порядку. В умовах ринкової економіки логістичне забезпечення інститутів державної безпеки та громадського порядку становить інституційно-організовану діяльність щодо ефективного управління закупівельними процесами, доставкою, зберіганням, розподілом ресурсів, їх запасами, наданням належних послуг задля забезпечення ефективності антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку.

Ключові слова: *логістичне забезпечення, громадський порядок, державна безпека, антикорупційна політика, ефективність.*

The article substantiates the directions of influence of anti-corruption policy on logistical support of state security and public order. The following regularities of logistical support of state security have been established: the development of the theory and practice of logistical support is closely related to the resource provision of institutions of state security and public order, which determines the effectiveness of its use as an important scientific basis for maintaining state security; logistics support is an important component of a complete logistics system and involves the organization and management of resource flows (material and other related) at all stages of their movement from suppliers to customers (consumers) to meet the needs of society, the state and citizens in particular. It was determined that the main shortcoming of scientific research carried out by scientists in the field of ensuring state security and public order is the lack of a strategic vision of a system-wide logistical approach to ensuring state security in modern conditions. The implementation of logistical support of institutions of state security and public order requires the development of its system, which is based on the complex use of general organizational and economic concepts determined by the relevant functions of logistical support and united by the goals of the state's anti-corruption policy. The objective factor of the use of the logistic support system is considered to be the complexity of organizational-technological, financial-economic and analytical-informational processes, which are implemented at the stage of implementation of the components of the logistic support system of state security and public order. In the conditions of a market economy, the logistical support of institutions of state security and public order is an institutionally organized activity related to the effective management of procurement processes, delivery, storage, distribution of resources, their stocks, provision of appropriate services to ensure the effectiveness of the anti-corruption policy of logistical support of state security and public order.

Key words: *logistic support, public order, state security, anti-corruption policy, efficiency.*

Постановка проблеми. Антикорупційна політика логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку охоплює соціально-економічну, екологічну, політичну, гуманітарну й інші сфери господарювання. Саме антикорупційна політика є цільовим орієнтиром для інститутів забезпечення державної безпеки та громадського порядку, які в рамках легітимного законодавства й реалізуючи існуючі можливості держави (економічні, інформаційні, політичні, гуманітарні, технічні тощо), та передбачає формування і реалізацію відповідних владних, управлінських, координуючих, нормативних й контролюючих функцій системи логістичного забезпечення безпеки держави задля ефективного прогнозування, своєчасної ідентифікації, запобігання та мінімізації впливу загроз на розвиток всього суспільства й кожної людини задовольняючи їх соціально-економічні інтереси та потреби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Найвагоміший внесок у розробку наукових підходів до оцінки впливу корупції на державну безпеку здійснено такими вченими, як: О. Береза, В. Вишневська, О. Дручек, Ю. Дмитрієв, С. Задорожний, О. Леонова, В. Соловйов, О. Тильчик, K. Barnick, J. Braemer, J. Ludwig та іншими. Водночас узагальнення досягнень сучасної управлінської думки засвідчує, що й досі залишається сукупність проблем, яка не отримала належного вирішення. Це уповільнює збалансоване відтворення та результативність антикорупційної політики на логістичне забезпечення державної безпеки та громадського порядку в Україні.

Мета статті. Розробка науково-концептуальних передумов формування механізму реалізації антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку.

Виклад основного матеріалу. В основі антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку повинен лежати відповідний механізм її реалізації, що включає конкретні цілі, завдання, специфічні принципи, об'єкти, суб'єкти, засоби і напрями імплементації.

На сьогодні сформована певна теоретико-концептуальна й емпірична база для визначення змісту механізму реалізації антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку в інституційному, системному й функціональному аспектах.

Під впливом мінливих зовнішніх та внутрішніх політичних реалій, специфічні характеристики розвитку державної безпеки потребують постійного перегляду та реформування.

Проблемними аспектами наукового дослідження антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку залишаються:

– питання забезпечення сучасних життєво важливих соціально-економічних інтересів людей, суспільства та держави загалом;

– розробка дієвих управлінських аспектів антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку орієнтованих на особистість та суспільство;

– оцінка на теоретичному рівні антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку особистості й суспільства враховуючи їх діалектичну взаємодію;

– становлення понятійного апарату теорії антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку як галузі державного управління [1-2].

Враховуючи вищевикладене зауважимо, що нагального вирішення потребують також проблеми загального теоретико-концептуального та методичного характеру, а саме:

– відсутність актуальної нормативно-правової підтримки на законодавчому рівні та загальнодержавної концептуальної єдності в регламентації таких основних категорій державного управління, як антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку;

– залишається дискусійним та потребує свого врегулювання питання щодо об'єктів антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку;

– систематизація законодавства щодо антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку ще триває, чому певним чином перешкоджає відсутність загального розуміння предмета управління у досліджуваній сфері;

– присутня сукупність невирішених питань щодо реалізації антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку. Зокрема, в системі інститутів державного управління в сфері логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку інколи відсутні певні ланки, які повинні виконувати функції управлінського характеру для їх ефективного забезпечення;

– недосконалість теоретичних й практичних розробок щодо механізму реалізації антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку в умовах існуючих суспільно-політичних викликів [3-4].

Вважаємо, що концептуально механізм антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку – це комплексний, цілеспрямований вплив держави, відповідних інститутів на зазначену сферу, взаємопов'язані елементи, що забезпечують, із використанням логістичних процесів, державної безпеки та громадського порядку суспільства і людини у контексті реалізації відповідних функцій, дотримання принципів, використання форм та методів.

Механізм реалізації антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку – це об'єктивно обумовлена та суб'єктивно сформована сукупність управлінських й координаційних дій інститутів влади, пов'язаних із логістичним забезпеченням необхідними ресурсами задля протидії внутрішнім та зовнішнім загрозам державі й громадському порядку. Головним інструментарієм

такого механізму є проведена оцінка результативності антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку, прогнозування, напрями запобігання, нейтралізації, припинення, ліквідації різного роду небезпек та загроз державній безпеці й громадського порядку.

У свою чергу, основними функціями механізму реалізації антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку доцільно визнати найбільш типові, спеціалізовані види логістичної діяльності із становлення, підтримки та розвитку умов вирішення завдань антикорупційної політики державної безпеки та громадського порядку.

Змістовною характеристикою функцій механізму реалізації антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку є дослідження (аналіз), прогнозування, нейтралізація, запобігання, припинення або ж ліквідація різного роду небезпек у всіх сферах їх можливого прояву; становлення ефективного законодавства в сфері реалізації антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку; здійснення правосуддя по відношенню до злочинів, які негативно впливають на безпеку людини, держави чи суспільства загалом; підтримка судового захисту громадян, відповідних громадських й інших організацій чи їх об'єднань; визначення критеріїв логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку та їх порогових значень; розробка сукупності заходів щодо логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку у внутрішній та зовнішній антикорупційній політиці, в сфері інформаційної, економічної, екологічної, соціальної та інших сферах; формування та підтримка в готовності засобів (ресурсів) до реалізації антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку; визначення бюджетних асигнувань на реалізацію антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку; участь в заходах щодо реалізації антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку за межами держави відповідно до діючих міжнародних договорів; розробка та прийняття законів з питань реалізації антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку; підтримка та масштабування міжнародного співробітництва у сфері забезпечення державної безпеки та громадського порядку [5].

Таким чином реалізація функцій механізму реалізації антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку, має відбуватись за рахунок консолідації зусиль та можливих ресурсів інститутів державної влади, громадянського суспільства, орієнтованих на належне відстоювання національних інтересів на засадах комплексного використання організаційно-інституційних, соціально-економічних, законодавчих заходів тощо.

Отже, функції державного управління у сфері реалізації антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку здійснюються за допомогою взаємодіючих державних і громадських інститутів, які умовно можна поділити на такі групи:

а) інститути держави, для яких функція безпеки та громадського порядку є основною;

б) державні інститути, для яких функція безпеки є додатковою.

До основних таких інститутів належать:

1) інститути забезпечення антикорупційної політики (Національне агентство з питань запобігання корупції; Національне антикорупційне бюро України; Спеціалізована антикорупційна прокуратура; Вищий антикорупційний суд; Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних й інших злочинів;

2) інститути забезпечення безпеки та громадського порядку (Служба безпеки України, Національна гвардія, поліція, різні військові формування та органи, основними функціями яких є правоохоронна служба й інші органи, політичні та громадські організації).

Важливу роль в реалізації антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку мають відігравати насамперед інститути громадянського суспільства, з метою проведення суспільного контролю за результатами діяльності органів влади. Активна діяльність від інститутів громадянського суспільства також буде сприяти зміцненню гарантій щодо дотримання законності, визначених прав і свобод людини й громадянина, дотримання адекватності системи забезпечення державної безпеки та громадського порядку загрозам національних інтересів й наявним економічним можливостям країни [6-7].

До системи органів, які реалізують функції щодо забезпечення громадського порядку належать: органи державної влади, в число яких входять також правоохоронні органи; різні сформовані недержавні (приватні) структури (охоронні підприємства, громадські

об'єднання тощо); органи місцевого самоврядування.

Взагалі правоохоронні органи відіграють важливу роль у забезпеченні громадського порядку. Адже саме вони покликані здійснювати надійне забезпечення громадського порядку, дотримання прав й законних інтересів громадян від впливу злочинних й інших протизаконних дій, виявлення та своєчасне сприяння усуненню причин та умов, які сприяють виникненню певних протиправних дій.

Отже, варто констатувати, що:

– розвиток теорії і практики логістичного забезпечення тісно пов'язаний із ресурсним забезпеченням інститутів державної безпеки та громадського порядку, що визначає результативність її використання як важливого наукового підґрунтя для підтримки безпеки держави;

– логістичне забезпечення є важливою складовою цілісної логістичної системи та передбачає організацію й управлінні ресурсними потоками (матеріальними й іншими супутніми) на всіх етапах їх руху від постачальників до замовників (споживачів) задля задоволення потреб суспільства, держави і громадянина зокрема;

– головним недоліком проведених вченими наукових досліджень в сфері забезпечення державної безпеки та громадського порядку є відсутність стратегічного бачення загальносистемного логістичного підходу до забезпечення державної безпеки в сучасних умовах;

– реалізація логістичного забезпечення інститутів державної безпеки та громадського порядку потребує розвитку його системи, що ґрунтується на основі комплексного використання загальних організаційних й економічних концептів, зумовлених відповідними функціями логістичного забезпечення та об’єднаних цілями антикорупційної політики держави.

Висновки. Результатом проведеного дослідження теоретико-концептуальних засада забезпечення державної безпеки є визначення змісту механізму реалізації антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку, як комплексної організаційно-інституційної системи методологічних інструментів (засобів, методів, принципів, функцій, заходів), результативне функціонування якої сприяє реалізації конституційних прав та свобод громадян, суверенітет, незалежність, гідний рівень якості життя людей, сталий соціально-економічний розвиток держави сформований на засадах етичності, законності та відкритості. Таким чином, можна стверджувати, що лише при забезпеченні досягнення на загальнодержавному рівні обґрунтованих нами цілей, стратегічних завдань, індивідуальних принципів, методів та інструментів механізму реалізації антикорупційної політики логістичного забезпечення державної безпеки та громадського порядку у відповідності до виокремлених його складових елементів відкриються нові можливості для дотримання належного рівня захисту інтересів держави, суспільства та особистості.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Валюшко І. Антикорупційна політика: концептуальні підходи. Стратегічні пріоритети. 2013. № 4 (29). С. 101–105.

2. Рейкін В.С. Оцінка рівня тінізації як індикатора макроекономічної безпеки України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Випуск 22. Частина 1. С.113-116.

3. Береза О. Д., Соловйов В.М. Економічні наслідки корупції в державному управлінні. Наук. зап. Ін-ту законодавства Верхов. Ради України. 2013. № 1. С. 154–158.

4. Дмитрієв Ю. В. Оцінка корупційних ризиків у системі державного управління: поняття та зміст. Ефективність державного управління. 2016. Вип. 1-2(1). С. 141–149.

5. Задорожний С.А. Протидія корупції як першочергове завдання місцевої влади. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2014. № 5. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN /Duur_2014_5_11.

6. Schneider F. The Size and Development of the Shadow Economies of Ukraine and Six other Eastern Countries Over the Period of 1999 – 2015. Науковий журнал ХНЕУ «Економіка розвитку». 2016. № 2 (78). С. 12-20.

7. Тильчик О.В. Адміністративно-правове забезпечення протидії тінізації економіки: монографія. Київ: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 378 с.

СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ УРБАНІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ
GLOBAL TRENDS OF URBANIZATION PROCESSES

УДК 336.225.2(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.24.27

Сергієнко Л.В.
кандидат наук з державного управління, доцент кафедри національної безпеки, публічного управління та адміністрування, Державний університет «Житомирська політехніка»

У статті проведено дослідження світових тенденцій урбанізаційних процесів. Для здійснення дослідження використовувались дані Департаменту економічних та соціальних питань ООН. Запропоновано класифікацію країн за рівнем доходів. Згідно класифікації виокремлено такі класифікаційні ознаки: країни з високим рівнем доходу, країни із середнім рівнем доходу, Країни з низьким рівнем доходу. Країни з середнім рівнем доходу пропонується виокремлювати країни з рівнем доходу вище середнього та нижче середнього. Сформовано загальну структуру населення світу за рівнем доходу країн. Також в статті сформовано структуру населення світу більш розвинених регіонів та менш розвинених регіонів. В межах запропонованої структури виокремлено більш розвинені регіони та менш розвинені регіони в розрізі міського та сільського населення. В статті визначено структуру населення найменш розвинених країн світу та менш розвинених регіонів. Найнижчі показники урбанізації у країнах з рівнем доходів нижче середнього та низьким рівнем доходів за аналізований період 1950-2015 рр. Частка міського населення більш розвинених регіонів світу міського населення світу складає 23,55 %, аналогічний показник менш розвинених регіонів світу становить 76,45 %. Використовуючи сервіс Datawrapper здійснено візуалізацію структури міського населення світу за період 1950-2050 рр. у розрізі країн за рівнем доходів. Встановлено, що за аналізований період 1950-2050 рр. динаміка зростання частки міського населення у країнах з високим рівнем доходів є вищою ніж в країнах з середнім рівнем доходів. Темпи урбанізації в країнах із низьким рівнем доходів є низьким, зокрема через переважання сільського населення в таких країнах над міським. Результати дослідження вказують існування кореляційної залежності рівня доходів країн та відповідної урбанізаційної структури.

Ключові слова: *урбанізація, урбанізаційні процеси, рівень доходів, населення, державна політика.*

The article examines global trends in urbanization processes. Data from the United Nations Department of Economic and Social Affairs were used to carry out the research. A classification of countries by income level is proposed. According to the classification, the following classification features are distinguished: countries with a high level of income, countries with an average level of income, countries with a low level of income. Middle-income countries are proposed to distinguish between countries with an above-average and below-average income. The general structure of the world population by income level of countries has been formed. Also, the structure of the world population of more developed regions and less developed regions is formed in the article. Within the proposed structure, more developed regions and less developed regions are distinguished in terms of urban and rural population. The article defines the population structure of the least developed countries of the world and less developed regions. The lowest rates of urbanization in countries with a level of income below the average and a level of low income for the analyzed period 1950-2015. The share of the urban population of the more developed regions of the world of the urban population of the world is 23.55%, the similar indicator of the less developed regions of the world is 76.45%. Using the Datawrapper service, the structure of the world's urban population for the period 1950-2050 was visualized by countries by income level. It was established that for the analyzed period of 1950-2050, the growth dynamics of the share of the urban population in countries with a high level of income is higher than in countries with an average level of income. The pace of urbanization in low-income countries is low, in particular due to the preponderance of the rural population in such countries over the urban population. The results of the study indicate the existence of a correlation between the income level of countries and the corresponding urbanization structure.

Key words: *urbanization, urbanization processes, income level, population, state policy.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасний етап розвитку, що характеризується стрімкими темпами урбанізації, як у світовому масштабі, так і в межах України, обумовлює ряд проблем, пов'язаних із зростанням міського населення та відповідно їх зростаючих специфічних потреб, забезпечення яких, в свою чергу, відбуватиметься в результаті реалізації різних галузевих політик: економічної, соціальної, екологічної, інфраструктурної, гуманітарної тощо. Пошук публічного-управлінських рішень щодо формування та реалізації механізмів державної політики в забезпеченні стійкої урбанізації, зважаючи на особливості процесів урбанізації, масштабів їх наслідків та варіативності прояву у різних сферах життєдіяльності, неодмінно лежатиме в площині забезпечення безпеки територій та врахування потреб та інтересів, дотримання прав та свобод міських жителів, зокрема, та суспільства в цілому. Зважаючи на те, що процеси урбанізації зачіпають усі без винятку країни світу, доцільно оцінити масштаби урбанізації в світі та Україні з 1950 р., що дозволить виявити тенденції, особливості та характеристики взаємозв'язку процесів урбанізації з рівнем економічного розвитку країн. Оцінка світових тенденцій урбанізації має вирішальне значення для формування науково обґрунтованої державної політики щодо розвитку територій, забезпечення національної безпеки, безпеки урбанізованих територій, безпеки

суспільства загалом та безпеки життєдіяльності жителів міст з врахуванням необхідності дотримання Цілей сталого розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми урбанізаційних процесів та тенденції урбанізації присвячені праці В. Шукла, Д. Харві, П. Нокс, Л. Маккарті та ін. Дослідження сутності поняття урбанізації проводили Аверкина М.Ф. [1], Борейко Н.М., Параниця С.П. [3]. Серед сучасних дослідників процесів урбанізації можна виокремити Бірюкова Д.С. [2], Засадко В.В. [4], Кіріна Р.С. [5] та інші.

Інформаційною базою дослідження є дані Департаменту економічних та соціальних питань Організації Об'єднаних Націй.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Показник міське населення у 2018 році складав 3017642 тис. осіб, а сільського – 2720000 тис. осіб. Тобто частка міського населення країн із середнім рівнем доходів, у загальній структурі міського населення світу, складає 52,59 %, а частка сільського населення, відповідно у загальній структурі сільського населення світу, – 47,41 %. Натомість, значна частка населення країн із середнім рівнем доходів, зафіксована у загальній структурі населення світу, а саме 75,17 % або ж 5737642 тис. осіб.

Варто зауважити, що у загальній структурі населення світу, частка населення менш розвинені регіони, за винятком найменш розвинених країн, складає 70,01 % або ж 5343683 тис. осіб. Що стосується кількості населення менш розвинених регіонів, за винятком Китаю, то цей показник у 2018 році сягає рівня 4922818 тис. осіб або 64,5 % у загальній структурі населення світу.

Слід зазначити, що для комплексної характеристики процесів урбанізації, доцільно оцінити дані процеси у контексті обсягів доходів відповідних країн.

Метою статті є визначення головних тенденцій урбанізації, які відбуваються в світі та їх характеристика.

Виклад основного матеріалу. За даними Організації об'єднаних націй, Департаменту економічних та соціальних питань, Відділу народонаселення, щодо світових показників урбанізації, які знайшли своє відображення у відповідному Звіті [6], країни світу було поділено за рівнем розвитку регіонів та обсягом доходів країн на наступні категорії: більш розвинені регіони; менш розвинені регіони; найменш розвинені країни; менш розвинені регіони, за винятком найменш розвинених країн; менш розвинені регіони, за винятком Китаю; країни з високим рівнем доходу; країни із середнім рівнем доходу (країни з рівнем доходів вище та рівнем доходів нижче середнього); країни з низьким рівнем доходу.

Більш розвинені регіони світу включають наступні регіони: Європа, Північна Америка, Австралія, Нова Зеландія, Японія. У свою чергу, групу менш розвинених регіонів світу складають усі регіони Африки, Азії (крім Японії), Латинської Америки та Карибського басейну, а також Меланезії, Мікронезії та Полінезії.

Що стосується групи найменш розвинених країн, слід відзначити, що перелік країн даної групи визначено Генеральною Асамблеєю ООН у своїх резолюціях (59/209, 59/210, 60/33, 62/97, 64 / L.55, 67 / L.43, 64/295 та 68/18) та включають 47 країн світу, з них 33 в Африці, 9 в Азії, 4 в Океанії та одну в Латинській Америці та Карибському басейні.

Натомість, інші менш розвинені країни включають менш розвинені регіони, за винятком найменш розвинених країн. Поділ на такі групи включає наступні критерії: дохід на душу населення, слабкість людських ресурсів, у тому числі якість харчування та здоров'я, якість та доступ до освіти і рівень грамотності населення, а також критерій економічної вразливості.

Доцільно оцінити структуру населення світу за рівнем розвитку регіонів. Зокрема, обрано показники 2018 року, як останні фактичні дані, представлені в офіційному звіті ООН [6]. Дані після 2018 року, які зазначені у відповідному звіті є прогнозовані. Структура населення світу більш розвинених регіонів та менш розвинених регіонів світу представлено у таблиці 1.

За даними Відділу народонаселення Департаменту економічних та соціальних питань ООН, у 2018 році, загальна чисельність населення світу складала 7632819 тис. осіб, з них 3413002 тис. осіб – це сільське населення та 4219817 тис. осіб міське населення. Таким чином, у 2018 році у загальній структурі світового населення, частка міського населення складала 55,29 %, а частка сільського населення 44,71 % відповідно. Слід відзначити, що у 1950 році, частка міського населення складала лише 29,6% у загальній структурі населення світу, однак за період з 1950 року до цього часу міське населення має тенденцію до стрімкого зростання. Незначна частка міського населення світу у 1950 році обумовлена тодішнім станом економічного розвитку.

Частка міського населення у регіонах світу, що поділені відповідно до рівня їх розвитку на більш розвинені регіони та менш розвинені регіони, відрізняється. Чисельність менш розвинених регіонів світу, станом на 2018 рік, складає 6369620 тис. осіб, що становить 83,45 % у загальній структурі світового населення за відповідний період. У свою

Таблиця 1

Структура населення світу більш розвинених регіонів та менш розвинених регіонів світу у 2018 *

Міське населення			Сільське населення			Загальна чисельність населення світу	
тис. осіб	*Частка у структурі, %*		*тис. осіб*	*Частка у структурі, %*		*тис. осіб*	*Частка у структурі населення світу, %*
	міського населення світу	*населення світу*		*сільського населення світу*	*населення світу*		
Населення світу							
4219817	Х	55,29	**3413002**	Х	44,71	**7632819**	Х
Більш розвинені регіони							
993837	23,55	78,68	**269363**	7,89	21,32	**1263200**	16,55
Менш розвинені регіони							
3225980	76,45	50,65	**3143639**	92,12	49,35	**6369620**	83,45

** розраховано на основі [6]*

чергу, чисельність більш розвинених регіонів світу становить 1263200 тис. осіб та відповідно у загальній світовій структурі чисельності населення, у 2018 році, – лише 16,55 %. Така ситуація свідчить про суттєвий розрив та світові дисбаланси, адже більшість населення світу проживає саме у менш розвинених регіонах. З позицій розподілу міського та сільського населення, у 2018 році чисельність міського населення менш розвинених регіонів складає 3225980 тис. осіб, у той час, коли показник міського населення більш розвинених регіонів складає всього 993837 тис. осіб. У структурному співвідношенні частка міського населення більш розвинених регіонів світу у загальній структурі міського населення світу складає 23,55 %, аналогічний показник менш розвинених регіонів світу становить 76,45 %.

Якщо оцінити структуру міського та сільського населення за поділом на більш розвинені регіони та менш розвинені регіони, доцільно відзначити, що, у структурі населення більш розвинених регіонів, частка міського складає 78,68 %, а сільського населення - 21,32 % відповідно. У свою чергу, майже однакове співвідношення часток міського та сільського населення менш розвинених регіонів світу, прослідковується у 2018 році, а саме: частка міського населення складає 50,65 %, а сільського – 49,35 %.

Структура населення найменш розвинених країн світу та менш розвинених регіонів у 2018 році представлено в таблиці 2.

Зазначені показники щодо структури населення світу найменш розвинених країн та менш розвинених регіонів світу дозволяють зробити наступні висновки. Зокрема, загальна чисельність населення найменш розвинених країн складає 1025937 тис. осіб, що в загальній структурі населення світу займає 13,44 %, з них: 681645 тис. осіб – це сільське населення найменш розвинених країн світу та 344291 тис. осіб – міське населення.

Частка міського населення найменш розвинених країн світу у загальній структурі міського населення складає лише 8,16 %, у свою чергу, аналогічний показник сільського населення найменш розвинених країн світу, у структурі сільського населення світу, – 19,97 %. Вищенаведене свідчить, що переважна більшість населення найменш розвинених країн світу проживає у сільській місцевості, а це – 66,44 %, адже основа економіки країн даної групи – це сільське господарство, де і зайняті більша частина працюючого населення. Невелика частка міського населення найменш розвинений країн світу обумовлена відсутністю належної фінансової, соціальної, транспортної та інших складових інфраструктури.

Щодо менш розвинених регіонів, за винятком найменш розвинених країн, слід відзначити, що чисельність населення даної групи складає 5343683 тис. осіб, що в загальній структурі населення світу займає частку у 70,01 %. Зокрема, сільське населення менш розвинених регіонів, за винятком найменш

Таблиця 2

Структура населення найменш розвинених країн світу та менш розвинених регіонів у 2018 році *

Міське населення			Сільське населення			Загальна чисельність населення	
тис. осіб	*Частка у структурі %*		*тис. осіб*	*Частка у структурі %*		*тис. осіб*	*Частка у структурі населення світу %*
	міського населення	населення світу		сільського населення	населення світу		
Населення світу							
4219817	Х	55,29	**3413002**	Х	44,71	**7632819**	Х
Найменш розвинені країни							
344291	8,16	0,34	**681645**	19,97	0,56	**1025937**	13,44
Менш розвинені регіони, за винятком найменш розвинених країн							
2881689	68,29	0,54	**2461994**	72,14	0,46	**5343683**	70,01
Менш розвинені регіони, за винятком Китаю							
2362379	55,98	0,48	**2560440**	75,02	0,52	**4922818**	64,5

** розраховано на основі [6]*

розвинених країн, складає 2461994 тис. осіб, а міське – 2881689 тис осіб відповідно. У загальній структурі міського населення світу, частка міського населення менш розвинених регіонів, за винятком найменш розвинених країн, складає 68,29 %, а аналогічний показник сільського населення, у загальній структурі сільського населення світу, – 72,14%. Якщо порівнювати структуру населення менш розвинених регіонів, за винятком найменш розвинених країн у 2018 році, то частка міського населення складає – 53,93 %, а сільського – 46,07 % відповідно.

Схожі показники спостерігаються у менш розвинених регіонах, за винятком Китаю, а саме: частка міського населення менш розвинених регіонів, за винятком Китаю, у загальній структурі міського населення світу, займає 55,98 % та складає 2362379 тис. осіб. У свою чергу, частка сільського населення менш розвинених регіонів, за винятком Китаю, у загальній структурі сільського населення світу, складає 72,02 % або ж 2560440 тис. осіб.

Таким чином, оцінка структури населення найменш розвинених країн світу та менш розвинених регіонів у 2018 році, дає підстави констатувати наступне. По-перше, найбільшу частку в структурі населення світу займають менш розвинені регіони – 83,45 %, з них 70,01 % або ж 5343683 тис. осіб складають найменш розвинені регіони світу та 13,44 % або 1025937 тис. осіб – найменш розвинені країни світу. По-друге, більшість населення найменш розвинених регіонів світу – сільське, що економічно обумовлено основним видом діяльності – сільським господарством.

За класифікацією ООН, за рівнем доходу, яка, в свою чергу, базується на підході Світового банку, в основі якого лежить визначення рівня ВНД на душу населення, країни світу поділені на такі групи: країни з високим рівнем доходу, країни з середнім рівнем доходу (у свою чергу, поділяються на країни з рівнем доходу вище та нижче середнього) та країни з низьким рівнем доходу. Перелік країн, що входять до кожної із зазначених груп наведено у таблиці 3.3.

Структура населення світу, із визначенням частки міського та сільського населення, а також частки у загальній структурі населення світу за групами країн, що поділені за рівнем доходу цих країн у 2018 році, подано в таблиці 4.

Загальна чисельність населення країн з високим рівнем доходу у 2018 році, за оцінками ООН [6] складає 1197191 тис. осіб, що у загальній структурі населення світу займає 15,68 %. Міське населення країн з високим рівнем доходу складає 975461 тис. осіб, що у структурі міського населення світу складає частку у 23,12 %, натомість чисельність сільського населення країн з високим рівнем доходу становить 221730 тис осіб або ж 6,5 % у загальній структурі сільського населення світу.

Зважаючи на чисельність та, переважаючу у структурі, частку населення, яку складає група країн із середнім рівнем доходів, доцільно розглянути дану групу країн з позицій поділу на країни із рівнем доходу вище середнього та країни із рівнем доходу нижче середнього.

Таблиця 3

Класифікація країн за рівнем доходів*

Група країн	Перелік країн
Країни з високим рівнем доходу	Австралія, Австрія, Андорра, Антигуа і Барбуда, Аруба, Багамські острови, Барбадос, Бахрейн, Бельгія, Бермудські острови, Британські Віргінські острови, Бруней-Даруссалам, Великобританія, Віргінські острови США, Гібралтар, Гренландія, Греція, Гуам, Данія, Естонія, Ізраїль, Ірландія, Ісландія, Іспанія, Італія, Кайманові острови, Канада, Катар, ОАР Гонконг (Китай), ОАР Макао (Китай), Тайвань (провінція, Китаю), Кіпр, Кувейт, Латвія, Литва, Ліхтенштейн, Люксембург Мальта, Монако, Нідерланди, Німеччина, Нова Зеландія, Нова Каледонія, Норвегія, Нормандські острови, Об'єднані Арабські Емірати, Оман, острів Мен, Острови Кюрасао, Палау, Північні Маріанські острови, Польща, Португалія, Пуерто-Ріко, Республіка Корея, Сан-Марино, Саудівська Аравія, Сейшели, Сент-Кітс і Невіс, Сінгапур, Сінт-Мартен (голландська частина), Словаччина, Словенія Сполучені Штати Америки, Теркс і Кайкос, Тринідад і Тобаго, Угорщина, Уругвай, Фарерські острови, Фінляндія, Франція, Французька Полінезія, Чехія, Чилі, Швейцарія, Швеція, Японія
Країни із середнім рівнем доходу	Включають перелічені нижче країни з рівнем доходу вище середнього та країни з рівнем доходу нижче середнього
Країни з рівнем доходу вище середнього	Азербайджан, Албанія, Алжир, Американське Самоа, Аргентина, Беліз, Білорусь, Болгарія, Боснія і Герцеговина, Ботсвана, Бразилія, Венесуела (Боліварська Республіка), Габон, Гайана, Гренада, Домініка, Домініканська Республіка, Еквадор, Екваторіальна Гвінея, Ірак, Іран (Ісламська Республіка), Казахстан, Китай, Колумбія, Коста-Ріка, Куба, Ліван, Лівія, Маврикій, Малайзія, Македонія (Колишня Югославія), Мальдіви, Маршаллові острови, Мексика, Намібія, Науру, Панама, Парагвай, Перу, Південна Африка, Республіка Македонія, Російська Федерація, Румунія, Самоа, Сент-Вінсент і Гренадини, Сент-Люсія, Сербія, Суринам, Таїланд, Тонга, Тувалу, Туреччина, Туркменістан, Фіджі, Хорватія, Чорногорія, Ямайка
Країни з рівнем доходу нижче середнього	Ангола, Бангладеш, Болівія (Багатонаціональна Держава), Бутан, Вануату, В'єтнам, Вірменія, Гана, Гватемала, Гондурас, Грузія, Джибуті, Єгипет, Ємен, Замбія, Індія, Індонезія, Йорданія, Кабо-Верде, Камбоджа, Камерун, Кенія, Киргизстан, Кірібаті Держава Палестина, Конго, Кот-д'Івуар, Лаоська Народно-Демократична Республіка, Лесото, Мавританія, Марокко, Мікронезія (Федеральні Штати), Монголія, М'янма, Нігерія, Нікарагуа, Пакистан, Папуа Нова Гвінея, Республіка Молдова, Сальвадор, Сан-Томе і Прінсіпі, Сирійська Арабська Республіка, Соломонові острови, Судан, Східний Тимор, Таджикистан, Туніс, Узбекистан, Україна, Філіппіни, Шрі-Ланка
Країни з низьким рівнем доходу	Афганістан, Бенін, Буркіна-Фасо, Бурунді, Гаїті, Гамбія, Гвінея, Гвінея-Бісау, Демократична Республіка Конго, Еритрея, Ефіопія, Зімбабве, Коморські острови, Корейська Народно-Демократична Республіка, Ліберія, Мадагаскар, Малаві, Малі, Мозамбік, Непал, Нігерія, Об'єднана Республіка Танзанія, Південний Судан, Руанда, Сенегал, Сомалі, Сьєрра-Леоне, Того, Уганда, Центральноафриканська Республіка, Чад

** за методологією Світового банку*

Зокрема, чисельнішою, з позицій такого поділу, є група країн із рівнем доходу нижче середнього, зокрема, дана група налічує 3097407 тис. осіб, що складає майже половину населення світу (40,58 %). У свою чергу, у структурі населення країн із рівнем доходів нижче середнього, переважає сільське населення, що налічує 1838883 тис осіб, і в загальній структурі сільського населення світу є найчисельнішою групою та займає частку у 53,88 %.

Відповідно, чисельність міського населення країн із рівнем доходу нижче середнього налічує 1258524 тис. осіб, що у загальній структурі міського населення світу складає 29,82 %.

Обернений стан масштабів та структури урбанізації констатується у країнах із рівнем доходів вище середнього. Так, зокрема, у країнах із рівнем доходів вище середнього, на відміну від країн із рівнем доходів нижче середнього, переважає міське населення, шо налічує, у 2018 році, 1759118 тис. осіб.

Міське населення країн із рівнем доходів нижче середнього складає майже половину міського населення світу (41,69 %). Сільське населення країн із рівнем доходів нижче середнього, у 2018 році, досягло рівня 881117 тис. осіб, а частка у структурі сільського населення світу складає 25,82 %.

Чисельність населення країн із низьким рівнем доходу налічує 695060 тис. осіб, що складає 9,12 % всього населення світу, таким чином, дана група країн є найменш чисельною серед виділених за рівнем доходів.

Щодо структури міського та сільського населення країн з низьким рівнем доходів

Таблиця 4

Структура населення світу за рівнем доходу країн у 2018 році*

Група країн	Міське населення		Сільське населення		Загальна чисельність населення	
	тис. осіб	% у світовій структурі міського населення	тис. осіб	% у світовій структурі сільського населення	тис. осіб	% у світовій структурі населення
СВІТ	4219817	X	3413002	X	7632819	X
Країни з високим рівнем доходу	975461	23,12	221730	6,5	1197191	15,68
Країни із середнім рівнем доходу	3017642	71,51	2720000	79,70	5737642	75,17
Країни з рівнем доходу вище середнього	1759118	41,69	881117	25,82	2640235	34,59
Країни з рівнем доходу нижче середнього	1258524	29,82	1838883	53,88	3097407	40,58
Країни з низьким рівнем доходу	224131	17,81	470929	13,80	695 060	9,12

** розраховано на основі [6]*

слід зазначити, що сільське населення таких країн переважає (67,75 %) над сільським населенням та налічує 470929 тис. осіб, що складає 13,8 % від загального показника сільського населення світу.

У той же час, чисельність міського населення країн з низьким рівнем доходів налічує 224131 тис. осіб або ж 17,81 % в структурі міського населення світу.

За використанням сервісу Datawrapper, що є інструментом для візуалізації великих даних, зображено структуру міського населення світу за період 1950-2050 рр. у розрізі країн за різним рівнем доходів (рис. 1).

З огляду на візуалізовані дані, представлені на рис. 1, можна стверджувати, що структура міського населення світу змінюється, за аналізований період, зокрема, частка міських жителів країн із рівнем доходів вище середнього; країн із середнім рівнем доходів; країн із рівнем доходів нижче середнього та країн із низьким рівнем доходів за період 1950-2050 рр. збільшується в загальній структурі міського населення світу. Натомість, за аналізований період 1950-2050 рр. частка міських жителів країн з високим рівнем доходів у загальній світовій структурі міського населення зменшується, а саме з 46 % у 1950 р. до прогнозованого рівня 25 % у 2050 році.

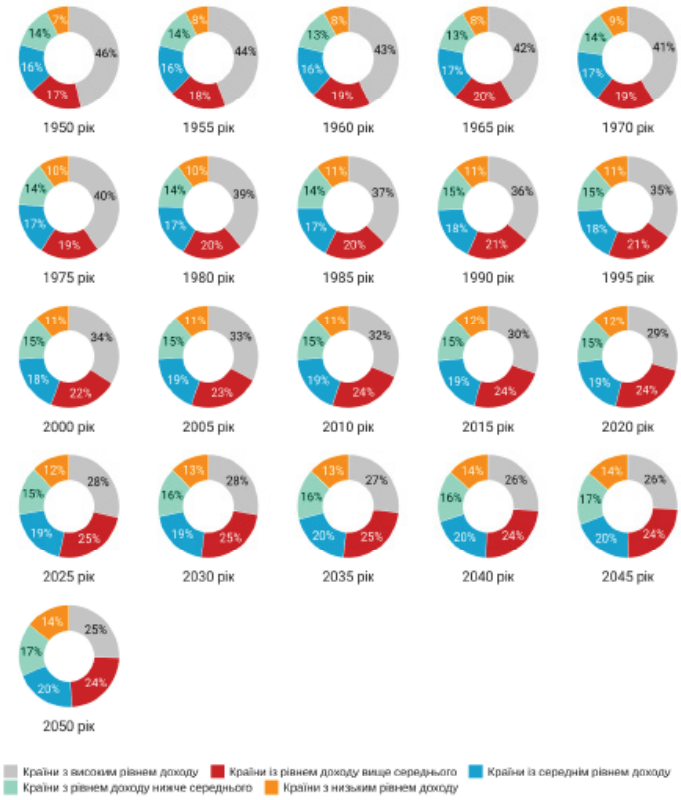

Рис. 1. Структура міського населення світу за період 1950-2050 рр. у розрізі країн за різним рівнем доходів

**Побудовано за допомогою сервісу Datawrapper (Режим доступу: https://www.datawrapper.de/) на основі даних, представлених в офіційному звіті ООН [6]*

За даними ООН [6] «одними з найбільш швидкозростаючих міських агломерацій є

міста з менш ніж 1 мільйоном жителів, багато з яких розташовані в Азії та Африці. Наразі кожен восьмий житель живе у 33 мегаполісах у всьому світі, майже половина жителів міст у світі проживає, у менших населених пунктах з менше 500 000 жителів. Токіо - найбільше місто у світі з агломерацією 37 мільйонів жителів, за яким слідує Нью Делі з 29 мільйонами, Шанхай з 26 мільйонами, а також Мехіко та Сан-Паулу, кожен з яких має близько 22 мільйонів жителів. На сьогодні, в Каїрі, Мумбаї, Пекіні та Дакі близько 20 мільйонів мешканців. До 2030 року, за прогнозами, у світі будуть мегаполіси із понад 10 мільйонами жителів, більшість із яких, у регіонах, що розвиваються».

Таким чином, динаміка абсолютного приросту частки міських жителів, у структурі населення країн з високим рівнем доходів, за аналізований період, має тенденцію до збільшення. За період 1950 по 2050 рр., частка міських жителів у даній групі країн збільшилася на 29,9 пунктів структури, тобто з рівня 58,5 % у 1950 р. до прогнозованого рівня 88,4 % у 2015 році. Спостерігається, що найнижчий абсолютний приріст частки міських жителів, у країнах з високим рівнем доходів, за аналізований період, зафіксовано у період з 2015 по 2025 рр. (на 0,9 п.с. у 2015 р., 1 п.с. у 2020 р. та 0,9 п.с. у 2025 р. у порівнянні з попереднім періодом). Щодо найбільшого абсолютного приросту частки міських жителів у структурі населення країн з високим рівнем доходів зафіксовано у період 1955 по 1970 рр., а саме збільшення на 2,6 пунктів структури у 1955 р., 2,7 пунктів структури у 1960 р., 2,5 пунктів структури у 1965 р. та 2,4 пунктів структури у 1970 р. відповідно у порівнянні з попереднім періодом.

Щодо оцінки динаміки частки міського населення країн з середнім рівнем доходів за період 1950 – 2015 рр., слід зазначити, що частка міського населення даної групи країн за аналізований період збільшилася на 48,4 пункти структури, тобто з 19,9 % у 1950 р. до прогнозованого рівня 68,3 % у 2050 році.

Найбільший приріст частки міського населення у країнах з середнім рівнем доходів зафіксовано у період 2005 – 2025 рр., зокрема збільшення частки на 3,1 пунктів структури у 2005 р., на 3,2 пунктів структури у 2010 р., 2,9 пунктів структури у 2015 та 2020 рр. та на 2,8 пунктів структури у 2025 році відповідно, за ланцюговим методом.

Найнижчий приріст спостерігається у період 1965-1970 рр., а саме частка міського населення країн з середнім рівнем доходів збільшилася на 1,1 пунктів структури у 1965 році та на 1,6 пунктів структури у 1970 році у порівнянні з попереднім періодом.

В цілому, порівнюючи динаміку зміни частки міського населення у країнах з високим рівнем доходів та динаміку зміни частки міського населення у країнах з середнім рівнем доходів, доцільно наголосити на тому, що абсолютний приріст частки міських жителів у країнах з високим рівнем доходів, за аналізований період 1950-2050 рр., є вищим у порівнянні з аналогічним показником країн з середнім рівнем доходів.

У контексті оцінки динаміки урбанізації країн з середнім рівнем доходів, дану групу поділяють на країни з рівнем доходу вище середнього та країни з рівнем доходу нижче середнього. Таким чином, спостерігається стрімкі темпи абсолютного приросту міських жителів країн з рівнем доходу вище середнього, а саме на 60,5 пунктів структури за період 1950-2010 років, адже частка міських жителів становила 22,1 % у 1950 році, а у2015 р. прогнозований рівень - 82,6 %.

Кожні 5 років, за досліджуваний 100-річний період, частка міських жителів у країнах з рівнем доходів вище середнього збільшується у середньому на 3 пункти структури, що є найвищим показником серед усіх груп країн за період 1950-2050 рр. Слід зазначити, що темпи зростання міських жителів у країнах з рівнем доходів вище середнього є вищими у порівнянні з аналогічним показником країн з високим рівнем доходів, однак, не зважаючи на те, що показники частки міських жителів країн з високим рівнем доходів становить у 1950 р. – 58,5 % та країн з рівнем доходів вище середнього у 1950 р. лише 22,1 %, прогнозовані аналогічні показники 2050 року свідчать, що дані групи країн будуть найбільш урбанізованими, адже частка міських жителів країн з високим рівнем доходів та рівнем доходів вище середнього становитиме 88,4% та 82,6 % відповідно.

Частка міських жителів країн з рівнем доходів нижче середнього у 1950 році становила 17,2 %, а аналогічний показник країн з низьким рівнем доходів – 9,3 %. Абсолютний приріст частки міських жителів країн з рівнем доходів нижче середнього та низьким рівнем доходів за період 1950-2050 рр. становить 41,8 пунктів структури та 40,9 пунктів структури відповідно, що в середньому становить збільшення на 2 пункти структури кожні 5 років. Слід зазначити, що тенденції зміни абсолютного приросту частки міського населення даних груп країн, починаючи з 2000 року, постійно підвищуються. У порівнянні, тенденції абсолютного приросту частки міських жителів у майбутньому будуть нижчими у країнах з високим рівнем доходів та країнах з рівнем доходів вище

середнього ніж у країнах з рівнем доходів нижче середнього та країнах з низьким рівнем доходів. Можна зробити висновок, що процеси урбанізації у контексті їх взаємозв'язку з рівнем доходів мають певні межі, до досягнення яких, частки міського населення збільшуватимуться, однак, досягнення певного рівня урбанізації та відповідного рівня доходів країн, ці тенденції сповільнюватимуть.

Висновки. Таким чином, проведена оцінка світових масштабів урбанізації за період 1950-2050 рр. дозволяє зробити наступні висновки. У 1950 році 59,5 % населення країн з високим рівнем доходу вже проживали в місті, і цей показник збільшиться до прогнозованого рівня 88,4 % у 2050 році. Натомість, відносно швидко урбанізуються країни з рівнем доходу вище середнього, зважаючи на те, що у країнах з рівнем доходів вище середнього, частка населення, що проживала в міських районах, у 1950 р. становила лише 22,1 %, а у 2050 році прогнозується, що зросте до рівня 82,6 %. Таким чином, країни з високим рівнем доходу були сильно урбанізовані протягом декількох десятиліть, а найшвидші темпи урбанізації за аналізований період зафіксовано у країнах з рівнем доходів вище середнього. У країнах із рівнем доходу нижче середнього темпи урбанізації повільніші, однак у найближчі десятиліття прогнозується, що дана група країн зазнає швидкої урбанізації до 2050 року. Найменш урбанізованими є країни з низьким рівнем доходів, зокрема, у 1950 році частка міських жителів становила лише 9,3 %, а у 2050 році цей показник збільшиться на 40,9 пунктів структури до рівня 50,2 %.

Таким чином, у країнах з високим рівнем доходу чисельність населення переважно сконцентровано у містах, зокрема частка міського населення таких країн становить 81,48 %, а частка сільського населення у країнах з високим рівнем доходу у загальній структурі населення даної групи країн відповідно складає лише 18,52 %. Така ситуація свідчить про те, що міста є магнітами, що притягують населення, адже саме у містах країн з високим рівнем доходів сконцентровані новітні технології, найважливіші ресурси (людські, інформаційні, фінансові, соціальні, інфраструктурні тощо) та сучасні підходи до забезпечення потреб та розвитку людини.

Оцінка структури населення країн із середнім рівнем доходів свідчить про наступне. По-перше, переважна більшість населення світу (75,17 %) проживає в країнах із середнім рівнем доходів, у тому числі частка міського населення країн із середнім рівнем доходів сягає показника 71,51 % усього міського населення світу, а частка сільського населення таких країн 79,70 % усього сільського населення світу. По-друге, розподіл країн із середнім рівнем доходів на країни із рівнем доходів вище середнього та рівнем доходів нижче середнього, дозволив встановити такі тенденції: у країнах з рівнем доходів вище середнього переважає міське населення (66,63 %) над сільським (33,37 %); у країнах із рівнем доходів нижче середнього стан обернений до попереднього – переважає сільське населення (59,37 %) над міським населенням (40,63 %). Така ситуація акцентує на тому, що чисельність міських жителів переважає саме у країнах з вищим рівнем доходів.

Найменш чисельною групою є група країн із низьким рівнем доходів, що займає частку 9,12 % у загальній структурі населення світу. У країнах із низьким рівнем доходів переважає сільське населення (67,75 %) над міським (32,25 %), що вочевидь підкреслює твердження про взаємозалежність рівня доходів країн та відповідної урбанізаційної структури таких країн.

Зазначене свідчить, що в усіх країнах світу незалежно від рівня розвитку, процеси урбанізації є неминучими, що обумовлює завдання перед системою публічного управління щодо забезпечення ефективного управління та науково обґрунтованої політики, що дозволить використати переваги урбанізації, мінімізувати ризики та використати відповідний інструментарій щодо забезпечення ефективного публічного управління в забезпечення стійкого розвитку міських районів, налагодження та зміцнення екологічних, економічних, соціальних, гуманітарних тощо зв'язків між міськими та сільськими районами як елементу забезпечення національної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Аверкина М.Ф. Вплив теорії стійкого розвитку міст на теорії урбаністики. Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія : Економіка. 2012. Вип. 19. С. 262– 266. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoa_2012_19_64

2. Бірюков, Д. С. (2013). Техногенні та екологічні проблеми урбанізації. Стратегічні пріоритети, (2), 135-141.

3. Борейко Н. М., Параниця С. П. Соціальна безпека як потенціал розвитку регіону України. Економіка та держава. 2020. № 5. С. 123–126.

4. Засадко В.В. Економічна безпека урбанізованих територій України: Монографія. – Київ: НІСД. Видавництво ННВК «АТБ» – 2016. - 360 с.

5. Кірін Р.С. Правові інструменти реалізації стратегічних напрямів розвитку системи екологічної безпеки міста: міжнародний та європейський рівні. Economics and Law 2 (65) (2022): 39-55.

6. Організація Об'єднаних Націй, Департамент економічних та соціальних питань, Відділ народонаселення (2018). Світові перспективи урбанізації: Ревізія : Редакція 2018 року, Інтернет-видання.

МЕТОДИКА ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ АГРАРНОГО СЕКТОРУ

METHODOLOGY FOR ASSESSING THE EFFICIENCY OF MECHANISMS OF STATE SUPPORT OF THE AGRICULTURAL SECTOR

УДК 351:338.432
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.24.28

Ігнатенко В. В.
здобувач наукового ступеня кандидата наук
Національний університет цивільного захисту України

У статті обґрунтовані складові методичного підходу до оцінки ефективності механізмів державної підтримки аграрного сектору. Визначено, що головною метою оцінки ефективності механізмів державної підтримки розвитку аграрного сектору є формування і забезпечення умов для активізації виробничо-господарських, соціально-економічних процесів в аграрному виробництві. Цільовим результатом механізмів державної підтримки розвитку аграрного сектору мають бути економічні та соціальні ефекти розвитку агарного сектору. Соціальний ефект є якісним показником, який відображає результати досягнуті у соціальній сфері – соціальний захист сільського населення та працівників суб'єктів аграрного виробництва, благоустрій сільських територій, розвиненість інфраструктури села тощо. Запропоновано структуру методичного підходу до оцінки ефективності інструментів механізмів державної підтримки розвитку аграрного сектору, в якій показано ієрархічний зв'язок між джерелами ресурсів, безпосередньо процесом фінансування та кінцевим результатом (соціально-економічним ефектом), який необхідно досягнути. Обґрунтовано, що оцінка ефективності механізмів державної підтримки розвитку аграрного сектору має інформувати як про абсолютну, так і відносну ефективність результативних показників, а також закласти основні умови для порівняльного та ретроспективного їх аналізу. Доведено, що підходи до покращення інструментів державної підтримки аграрного сектору повинні полягати у наступному: розглядаються можливі ризики і межа їх впливу, засоби їх ліквідації або попередження, визначаються властивості отримання кращих висновків та вектори їх досягнення. Будь-які функції зі сторони представників органів державної влади у напрямку розвитку механізмів державної підтримки аграрного сектору повинні ґрунтуватись на базі верховенства права, відповідати ієрархії підзвітності учасників механізму, досягнення зв'язку узгодженості фінансових інтересів між країною, суб'єктами аграрного сектору, інвесторами, партнерами й результативності ухвалених рішень.

Ключові слова: *аграрний сектор, державна підтримка, розвиток, методика, інструменти.*

The article substantiates the components of the methodical approach to assessing the effectiveness of state support mechanisms for the agrarian sector. It was determined that the main goal of evaluating the effectiveness of mechanisms of state support for the development of the agricultural sector is the formation and provision of conditions for the activation of production-economic, socio-economic processes in agricultural production. The target result of mechanisms of state support for the development of the agrarian sector should be the economic and social effects of the development of the agrarian sector. The social effect is a qualitative indicator that reflects the results achieved in the social sphere - social protection of the rural population and employees of agricultural production entities, improvement of rural areas, development of village infrastructure, etc. The structure of a methodical approach to the evaluation of the effectiveness of instruments of state support mechanisms for the development of the agrarian sector is proposed, which shows the hierarchical relationship between the sources of resources, the financing process itself, and the final result (socio-economic effect) that must be achieved. It is substantiated that the assessment of the effectiveness of mechanisms of state support for the development of the agricultural sector should inform both about the absolute and relative effectiveness of performance indicators, as well as lay the basic conditions for their comparative and retrospective analysis. It is proven that the approaches to improving the instruments of state support of the agricultural sector should be as follows: possible risks and the limit of their influence, means of their elimination or prevention are considered, properties of obtaining better conclusions and vectors of their achievement are determined. Any functions on the part of representatives of state authorities in the direction of the development of mechanisms of state support for the agrarian sector must be based on the rule of law, correspond to the hierarchy of accountability of the participants of the mechanism, and achieve a bond of coherence of financial interests between the country, subjects of the agrarian sector, investors, partners and effectiveness of the adopted decisions.

Keywords: agricultural sector, state support, development, methodology, tools.

Постановка проблеми. Існуючий процес державного регулювання аграрного сектору має низький рівень стимулювання активізації розвитку аграрної політики та позбавлений інструментів щодо контролю за його якістю. Державні органи влади повинні побудувати сприятливі економічні передумови для функціонування представників аграрної галузі, добробуту сільського суспільства та соціального і економічного розвитку сільських угідь тощо. Тоді результатом аграрної політики держави буде зростаюча динаміка державної підтримки розвитку аграрного сектору. Іншим головним аспектом державної підтримки розвитку аграрної галузі є забезпечення раціональності його державного регулювання. Для функціонування та розвитку дієвого процесу державної підтримки аграрного сектору необхідне точне методичне гарантування щодо оцінки якості його засобів з розв'язання поставлених стратегічних задач.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Управлінські аспекти державної підтримки розвитку аграрного сектору розроблялися у працях:

В. Борщевського, Е. Маркової, О. Манойленка, А. Никифорова, В. Русана, П. Саблук, М.Скорик, А. Черепа, Л. Щуревич та ін.

Незважаючи на широкий спектр напрямів дослідження особливостей державної підтримки розвитку аграрного сектору, у працях зазначених учених практично не знайшли відображення питання результативності розвитку аграрного сектору в Україні.

Мета статті. Розробка науково-методичного підходу до оцінки ефективності механізмів державної підтримки аграрного сектору.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до чинного законодавства, забезпечення ефективності засобів державної підтримки розвитку аграрного сектору зводиться тільки до моніторингу за цільовим використанням коштів бюджету. Тому побудова дієвого методичного гарантування до оцінки якості інструментів механізмів державної підтримки державної підтримки розвитку аграрного сектору є значно актуальним.

Головна ціль механізмів державної підтримки розвитку аграрного сектору полягає у гарантуванні його раціональності в умовах нестачі фінансових активів. У відповідному контексті визначається, який саме ефект (соціальний чи економічний) буде отримано в результаті використання фінансових інструментів державної підтримки розвитку аграрного сектору. Однак, одностайність відносно визначення результативності процесу державного регулювання аграрного сектору відсутня.

Узагальнюючи дослідження науковців [1-2], ми пропонуємо такий поділ критеріїв ефективності державної підтримки аграрної галузі (табл. 1).

У табл. 1 наведені критерії ефективності, котрі в переважаючій кількості є критеріями максимізації, з'єднано у три класифікаційні групи це загальні оціночні та безпосередньо оціночні, опосередковані. Державна фінансова та кредитна програма державної підтримки розвитку аграрного сектору буде якісною тоді, коли динаміка сукупних критеріїв, крім окупності схеми (буде зменшуватися, бо являється оберненим до ступеня рентабельності), в кінець періоду реалізації, в порівнянні з початком, буде зростаючою. У зворотному випадку ефективність фінансових засобів держави буде нечіткою, що вимагатиме додаткового всеосяжного оцінювання.

У зв'язку з даними вони пропонують алгоритм оцінювання ефективності державної підтримки аграрного сектору (рис.1).

На першому етапі алгоритму, відображеному на рис.1, передбачається утворення комплексу величин з урахуванням намічених задач механізмів підтримки аграрного сектору, економічних й соціальних ефектів, які повинні бути отримані в результаті її виконання. Також пропонується зміна відібраних показників за рівнем важливості, так як при побудові інтегральної величини було використано спосіб зважування для обчислення внеску окремого показника в сукупному результаті. При цьому загальною величиною присвоювалося визначення коефіцієнта зважування $w_i = 1$, але специфічним – $w_i = 0,5$ [4].

На другому етапі оцінювання ефективності державної підтримки розвитку аграрного сектору здійснюється обчислення базових коефіцієнтів якості бюджетних видатків для окремого з відібраних величин та розрахунок оптимального значення з метою порівняння.

Третій етап прогнозує коригування коефіцієнтів ефективності державних економічних

Таблиця 1

Класифікація критеріїв ефективності державної підтримки розвитку аграрного сектору

Класифікація групи критеріїв	Базові оціночні	Опосередковані	Безпосередньо оціночні
Характеристика показників	- рівень прибутковості; - окупність фінансових програм держави	Відношення одержаної за рахунок виконання фінансових засобів валової продукції на одиницю певного базового показника	- величини приросту на одиницю, змінені на коефіцієнт фінансової підтримки (урожайності, дохідності, продуктивності, прибутковості); - показники приросту на 1 грн фінансування держави (доходності, прибутку)
Вимір показників	Співвідношення прибутку і витрат	Коефіцієнт чи відсоток росту	Одержані результати в аграрній галузі (грн.) на 1 грн державного фінансування

**Джерело: побудовано автором на основі [2-3]*

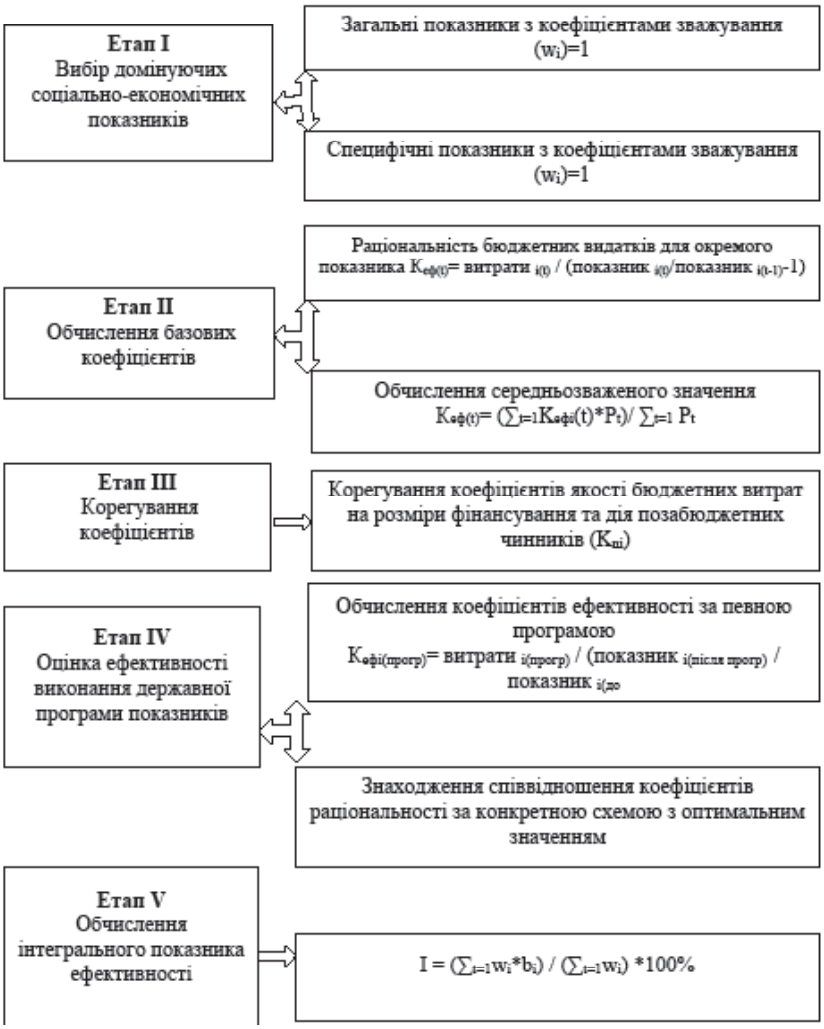

Рис. 1. Алгоритм оцінки ефективності державної підтримки розвитку аграрного сектору

**Джерело: побудовано автором на основі [3-5]*

інструментів державної підтримки розвитку аграрної галузі на розміри фінансування та дію позабюджетних чинників. Четвертий етап являється підготовчим для обчислення інтегрального показника ефективності та прогнозує розрахунок співвідношення коефіцієнтів ефективності за певною схемою з оптимальним значенням та проведення бінарної оцінки (b_i) за висновками попереднього дослідження. Суть бінарного оцінювання полягає в тому, щоб розрахувати, чи програма є ефективною з стану конкретного показника (якщо b_i дорівнює 1), тоді на гривню додаткових витрат бюджету припадав еквівалентний ефект з точки зору розвитку тієї або іншої складової аграрного сектору; або ж дана програма являється неефективною (якщо b_i дорівнює 0) – на гривню додаткових витрат бюджету припадав менший за передбачуваний, ефект з точки зору розвитку тієї або іншої частки аграрної галузі економіки [5].

Заключний етап прогнозує формулювання загального підсумкового результату щодо ефективності державної підтримки розвитку аграрного сектору. Для цього пропонується визначити інтегральний показник раціональності державної підтримки розвитку аграрного сектору. Одержане значення дає числову оцінку ступеня ефективності схеми. Нині більшість держав зменшує кількість результативних показників реалізації державних фінансових програм з ціллю спрощення як схеми отримання необхідних даних, так і самого аналізу ефективності витрат; окремі взагалі відмовляються від ідеї поєднання кількісних і якісних величин результативності як засобу оцінки ефективності державних фінансових засобів державної підтримки розвитку аграрного сектору [6].

Таким чином, величини результативності фінансових інструментів державної підтримки розвитку аграрного сектору повинні відігра-

вати домінуючу роль у процесі ухвалення рішення відносно розподілу обмежених фінансових джерел. Оптимальність застосування наявних фінансових джерел означає найефективніший процес та вектор програмно-цільового забезпечення за рахунок найменшої можливої обсягу задіяних при цьому джерел.

Пошук оптимального набору величин результативності фінансових інструментів державної підтримки розвитку аграрного сектору, водночас з тенденцією до зменшення обсягу та спрощення змістового навантаження окремого показника веде до спроб замінити максимальну кількість розрізнених але і з'єднаних за відповідною ознакою величин єдиним інтегральним показником ефективності.

Головною ціллю оцінки ефективності державної підтримки аграрної галузі є утворення та забезпечення умов з метою активізації виробничо-господарських та соціально-економічних механізмів в аграрному секторі. Деякі новації при виконанні фінансових інструментів регулювання держави, передусім в оподаткуванні (активізація фіксованого сільськогосподарського податку, нульова відсоткова ставка ПДВ для певних суб'єктів аграрного сектору тощо), мали позитивні висновки, однак такі інструменти процесу фінансового державного регулювання аграрної галузі повинні бути постійними і перемінюватись у напрямку підтримки розвитку виробників аграрних товарів, а не стримувати їх професійну активність, що властиво ситуації сучасності. Водночас корегування змін елементів механізмів державної підтримки розвитку аграрного сектору можливе при стабільному моніторингу сучасного становища, що реалізується у внутрішньому й зовнішньому середовищі (виробництв та фінансовій системі).

Висновки. Отже, для покращення методичного підходу до оцінювання ефективності засобів державної підтримки розвитку аграрної галузі, нами було вивчено існуючі методичні шляхи до процесу оцінки раціональності державної підтримки аграрного сектору та обґрунтовані особисті пропозиції. Водночас застосовано порівняльний аналіз до величин результативності схем державного фінансування, в межах якого відображено класифікацію критеріїв раціональності бюджетного фінансування. Запропоновано складову методичного підходу до оцінювання ефективності інструментів державної підтримки аграрного сектору, в якій відображено ієрархічний взаємозв'язок між потоками фінансових ресурсів, безпосередньо шляхом фінансування й кінцевим результатом (соціальним та економічним ефектом), який потрібно досягнути. Обґрунтовано, що оцінювання ефективності процесів державної підтримки повинна інформувати про абсолютну та відносну ефективність результативних величин, а також ухвалити основні умови для здійснення порівняльного й ретроспективного аналізу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Шийка Ю.Б. Організаційно-економічні особливості державної підтримки аграрного сектору економіки. Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету. 2013. №1. С.329-336.

2. Гальчинський, А. Економічний розвиток: методологія оновленої парадигми. Економіка України. 2012. № 5. С. 4-17.

3. Власюк, О. С. Економіко-математичне моделювання процесів соціально-економічного розвитку України / О. С. Власюк. Київ: ДННУ «Акад. фін. Управління», 2011. 520 с.

4. Верзун А.А. Ефективність сільськогосподарського виробництва та її залежність від фіскальної політики держави: автореф. дис… канд. екон. наук : 08.07.02 / А.А. Верзун ; Житомир. держ. агроеколог. ун-т. Житомир, 2005. 20 с.

5. Щуревич Л. М. Інноваційні перспективи в розвитку аграрного сектору в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2018. №10. С. 101-105.

6. Череп А. В. Управління інноваційними процесами на підприємстві: сучасні підходи та перспективи. Формування ринкових відносин в Україні: збірник наукових праць. 2014. № 4. С. 43-46.

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СУЧАСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ СТРУКТУР В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

INSTITUTIONAL PRINCIPLES OF THE FORMATION OF MODERN ORGANIZATIONAL STRUCTURES IN PUBLIC ADMINISTRATION

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.24.29

Михайловська О.В.
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій,
Національний університет «Чернігівська політехніка»
Косач І.А.
доктор економічних наук, професор,
професор кафедри публічного управління та менеджменту організацій,
Національний університет «Чернігівська політехніка»
Філіпова Н.В.
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій,
Національний університет «Чернігівська політехніка»

У статті розглянуто роль організаційної структури в публічній діяльності держави. Визначено сутність структури органу публічної влади як сукупності структурних елементі та їх взаємозв'язку, дії яких направлені на здійснення адміністративної діяльності. Акцентовано увагу на специфічності організаційних структур державного управління. Визначено, що найбільш поширений тип організаційної структури в Україні є лінійно-функціональний, не зважаючи на ряд її недоліків. Наголошено увагу на трансформації інституційних засад публічного управління та адміністрування з урахуванням можливих протиріч між старими та новими системами. Використання інституційного підходу дозволяє узагальнити теоретичні засади публічного управління та розкрити зміст його складових. Зазначено, що інституційний механізм виступає як цілісна система впорядкування взаємовідносин та різноманітних ролей з урахуванням змін та нових суспільних вимог. Запропоновано під організаційною структурою публічного управління розглядати мережу інститутів, об'єднаних різними типами зв'язків, нормами, принципами, правилами, інтересами та мотивами. Розроблено схематичну інтерпретацію моделі комунікаційної взаємодії в системі публічного управління, яка побудована за допомогою структурно-функціонального методу. Виділено дві групи функцій інституціональної методології з відображенням функціонального та знаннєвого аспектів, що сприятиме ефективнішій побудові організаційних структур публічного управління. Як підсумок зазначено, що використання інституціонального підходу при формуванні організаційних структур публічного управління забезпечить побудові більш ефективних процесів управління та досягненню поставлених цілей.

Ключові слова: *інститути, комунікації, інститути громадянського суспільства, публічне управління, органи публічної влади.*

The article considered the role of the organizational structure in the public activity of the state. The essence of the structure of the public authority as a set of structural elements and their interrelationship, whose actions are aimed at carrying out administrative activities, is defined. Attention is focused on the specificity of organizational structures of state administration. It was determined that the most common type of organizational structure in Ukraine is linear-functional, despite a number of its shortcomings. Emphasis is placed on the transformation of the institutional foundations of public management and administration, taking into account possible contradictions between the old and new systems. The use of the institutional approach makes it possible to generalize the theoretical foundations of public administration and reveal the content of its components. It is noted that the institutional mechanism acts as a holistic system of regulating relationships and various roles, taking into account changes and new social requirements. It is proposed to consider a network of institutions united by various types of connections, norms, principles, rules, interests and motives under the organizational structure of public administration. A schematic interpretation of the model of communication interaction in the public administration system, which was built using the structural-functional method, was developed. Two groups of functions of the institutional methodology are highlighted, reflecting the functional and cognitive aspects, which will contribute to the more effective construction of organizational structures of public administration. As a conclusion, it is stated that the use of an institutional approach in the formation of organizational structures of public administration will ensure the construction of more effective management processes and the achievement of set goals.

Key words: *institutions, communications, institutions of civil society, public administration, public authorities.*

Постановка проблеми. Інституційні трансформації, які відбуваються паралельно із змінами у суспільно-політичній діяльності України, суттєво підвищують важливість публічного управління у впровадженні суспільних реформ, актуалізуючи роль держави як впливової сили нової публічної політики, що реалізується на засадах комунікативної взаємодії різних суспільних, громадських та політичних груп.

Сьогодні для подолання суспільно-економічних проблем поєднуються як владні структури, так і суспільні об'єднання (населення, бізнес, органи місцевого самоврядування, ініціативні люди), діяльність яких може бути тимчасовою, а учасники процесу можуть навіть не підозрювати про наявність ще однієї ланки зацікавленої у вирішенні даного питання.

Феномен публічності охоплює не тільки сферу державної влади, але безпосередньо реалізується в державі на основі синтезування різних типів влади, наявних у суспільстві. В Україні починається усвідомлення того, що, перш ніж створювати організаційну структуру будь-якого типу на рівні органів державної влади, потрібно спочатку визначити цілі її функціонування, які є первинними по відношенню до організаційних складових державного управління. Зазначена нами теза актуалізує напрям запропонованого дослідження.

Аналіз актуальних досліджень і публікацій. Інституційні засади публічного управ-

ління та його методологічний базис у фокусі структурних відносин достатньо ґрунтовно розглянуто такими вітчизняними дослідниками, як О. Дем'янчук [2], Н. Діденко [3], О. Іваницька [6], В. Купрій, В. Тертичка [7] та інші. Актуальні питання організаційних структур органів публічної влади досліджував О. Петришин (розширив розуміння публічної служби та включив до її складу державну, муніципальну службу та службу у недержавних організаціях) [10]. Дослідники О. Кузьменко, Д. Пастух, М. Плугатир, М. Співак та інші [1] доводять той факт, що в організаційній структурі має: 1) досягатися оптимальне поєднання централізації і децентралізації; 2) виключатися дублювання функцій; 3) мінімізуватися кількість ієрархічних рівнів для забезпечення найкоротшого шляху накопичення і проходження інформації між наказом і його виконанням тощо. В. Яценко [14] вивчає підході до формування організаційних структур державного управління задля пошуку найкращих шляхів, що дозволять забезпечити її гнучкість та адаптивність.

Мета статті полягає в розробці інституційних засад формування організаційних структур публічної влади за умов трансформаційних процесів в економіці та державному управлінні.

Виклад основного матеріалу дослідження.

У сучасному світі від організації публічного управління, розвиненості ключових інститутів та механізмів залежить характер публічної діяльності в державі, а вироблення та прийняття управлінських рішень залежить від якості функціонування організаційних структур публічної влади. Слово «структура» походить від лат. («structura» – «будова», «розташування», «порядок») та відображає склад елементів, внутрішню форму організації системи, типовість зв'язків. Структура описує устрій системи та є показником її організованості, а також дозволяє простежити її розвиток. Організаційна структура є своєрідним каркасом для формування окремих адміністративних функцій в системі публічного управління. Вона є внутрішньою структурою і визначає склад, величину, розміщення, профіль діяльності, відповідальність, підпорядкованість, взаємодію та розподіл функцій за підрозділами органі управління.

Орган державної влади – це відносно відокремлена частина єдиної управлінської системи, побудованої за конституційним принципом розподілу влади, який створюється в певному, визначеному законом порядку і здійснює завдання та функції на підставі державновладних повноважень, власної компетенції: його особливий склад об'єднується правовими зв'язками в одне ціле (якщо це не одноособовий орган) і діє на певній території за допомогою визначених форм організації та методів діяльності [5].

Організаційна структура органу публічної влади – це сукупність структурних елементів (підрозділів, посадових осіб та ін.) та взаємозв'язок між цими структурними елементами (у тому числі і комунікаційний). Органи публічної влади відрізняються від інших організацій тим, що вони здійснюють адміністративну, а не виробничу діяльність. Ключовим ресурсним компонентом системи менеджменту органу публічної влади є публічний службовець, який має вирішувати певні завдання, виконувати покладені на нього функції та який завжди перебуває на конкретній посаді в структурних підрозділах і органах [5].

Як відомо організаційні структури державного управління мають певну специфіку. Важливо те, що організаційна структура державних установ не повинна бути складною. В міру розвитку соціальних систем організаційні структури змінюються та стають більш складними, що призводить до певних негативних наслідків (збільшення чисельності управлінського персоналу, уповільнення проходження інформації, зниження оперативності реагування тощо) та загрожує зміною у відкриту бюрократичну форму. Разом з тим варто підіймати питання про комунікаційні зв'язки в організаційних структурах та їх удосконалення відповідно до змін структури шляхом впровадження відповідних інституційних механізмів. Вивчення принципових положень, що стосуються організаційних структур державного управління демонструє об'єктивну необхідність вибору і моделювання таких структур, які за своїми характеристиками найбільше відповідають тенденціям розвитку демократії, економіки та менеджменту [14].

У більшості країн використовуються багатовимірні форми організаційних структур (адаптивні), що здатні змінювати форму, пристосовуватися до мінливих умов. Гнучкість демонструє властивість органів апарату державного управління змінювати діяльність та налагоджувати нові зв'язки в процесі прийняття рішень відповідно до виникаючих завдань, при цьому не порушуючи властивості діючої організаційної структури. В Іспанії, Франції, Бельгії, Португалії та інших державах перехід до розвитку адаптивних організаційних структур відбувся ще в 70-х роках минулого століття. Наприклад, матрична структура управління – це сучасний тип організаційної структури управління, який утворився шля-

хом поєднання лінійної та програмно-цільової структури управління. Особливістю такої структури є наявність більш складного підпорядкування структурних одиниць. Із використанням матричної структури доцільно створюються комітети, комісії фахівців тощо, оскільки вона рухлива, гнучка та універсальна [14].

В Україні переважно використовується лінійно-функціональна організаційна структура управління (персонал у відділах виконує подібні завдання). Водночас у такому типі структури слабкі зв'язки на горизонтальному рівні та надмірний розвиток вертикального впливу. Тож варто звернути увагу на закордонний досвід, адаптувавши який до українських реалій цілком реально досягти підвищення ефективності функціонування управлінських структур [14].

Важливо наголосити, що інституційне зближення елементів підсистем з метою створення їх нової якості щодо становлення тенденцій взаємодії набуває все більшої актуальності в умовах трансформаційних змін різних систем, у контексті чого дії інституцій та інститутів в системі публічного управління залежать від національної специфіки. Виходячи з цього, держава має забезпечити ефективну трансформацію інституційних засад публічного управління та адміністрування на умовах уникнення конфліктних ситуацій між старими та новими системами. Поняття «інститут» (від лат. *institutum* – установлення, установа) запозичене з юриспруденції, яке означає усталену форму організації, регулювання та впорядкування суспільного життя, діяльності й поведінки людей, яка включає сукупність соціальних норм, зразків поведінки і діяльності, у праві – сукупність норм права, які регулюють будь-які визначені відносини. Інституційний підхід, що базується на концепції інституціональної динаміки. Він зародився у працях Т. Веблена на початку XX століття у США та доповнює ситуаційний підхід, але розглядає середовище організаційного розвитку значно ширше. Відомі своїми дослідженнями доктрини інституціоналізму також Дж. Гелбрейт, Р. Коуз, Д. Норт. Зокрема Д. Норт у своїх працях виділяє інститути (як норми і правила) та організації (як інститути) та наголошує, що інститути – це «правила гри» в суспільстві, або створені людиною рамки обмеження, які організовують відношення між людьми [8]. Український вчений А. Чухно класифікує інститути як:

– формальні – «Закріплені в законодавчих та інших нормативних актах, що означають обов'язковість дотримання»;

– неформальні – це сукупність норм і правил, які відбивають соціально-культурну і соціально-психологічну сторони економіки і суспільства [12].

Використання інституційного підходу забезпечує узагальнення такого теоретичного феномену як публічного управління та дозволяє пояснити деякі його складові. О. Шпикуляк наполягає в своїх дослідженнях на широті застосування інституціонального підходу, стверджуючи, що: «…ареал інституціональних проблем поєднує в собі економічні, політичні та правові питання і саме це виокремлює дану течію наукового пошуку з-поміж інших» [13].

Під інституційним механізмом зазвичай розуміється "сукупність взаємозв'язків між формальними та неформальними інститутами, а також організаціями, які сприяють реалізації принципів демократичного (доброго, належного) врядування, забезпечують узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, координацію сумісної діяльності на шляху досягнення задекларованих цілей розвитку регіону/держави" [9].

Інституційний механізм нерозривно пов'язаний із поняттям "інститут". Водночас інститут, як система усталених відносин, взаємозв'язків між різними акторами з приводу узгодження їх взаємодії на основі формально встановлених чи неформально існуючих норм та правил, має особливий механізм реалізації цих норм в процесі здійснення діяльності [9].

Отже, за сучасних умов трансформації суспільних відносин ми пропонуємо розглядати організаційну структуру публічного управління як мережу інститутів на основі формування вертикальних, горизонтальних, економічних та організаційних зв'язків, які використовують неринковий тип трансакційної поведінки, характеризуються наявністю мають спільні мотиви та інтереси, єдині правила і принципи поведінки.

Процеси публічного управління ґрунтуються на принципах територіального управління: 1) субсидіарності (вищі рівні управління мають право і повинні розв'язувати лише ті регіональні проблеми, для самостійного розв'язання яких нижчі рівні управління не мають достатніх прав чи ресурсів); 2) децентралізації (перерозподіл владних повноважень між центром і регіонами з метою підвищення ефективності управлінської діяльності); 3) партнерства (співробітництва між суб'єктами різних рівнів територіально-адміністративних одиниць) тощо.

Механізми взаємодії всередині організаційних структур публічної влади та їх інституційні особливості створюють умови для необхідності глибшого дослідження комунікаційних зв'язків. Система публічного управ-

ління – складна організаційно-комунікаційна система, до складу якої входять: центральні органи влади; регіональні органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; інститути громадянського суспільства; комунікаційні канали тощо (рис. 1).

Для побудови системи координації такого складного процесу комунікаційної взаємодії між організаційними структурами органів публічної влади, зважаючи на масштаби учасників, доречним є структурно-функціональний метод її побудови. Зазначимо, що умовою формування ефективної комунікаційної взаємодії в системі публічного управління є обов'язкове усвідомлення необхідності такої взаємодії кожним її учасником.

В цьому контексті нам вважається доцільним виділення двох груп функцій інституціональної методології, що відображають знаннєвий та функціональний (діяльнісний) аспекти:

1 група – когнітивна, дескриптивна, діагностична та прогностична функції.

2 група – нормативна та рефлексивна.

У контексті зазначеного когнітивна функція передбачає отримання нових знань про явища, фактори та методи формування організаційних структур публічного управління. Діагностична функція передбачає вибіркову оцінку наявних фактів передумов формування та подальшого функціонування зазначених структур, їх зіставлення, порівняння з визначеними критеріями. Дескриптивна функція направлена на наукове трактування та пояснення знання, пошук причинно-наслідкових зв'язків у досліджуваних процесах формування організаційних структур публічного управління. Прогностична функція виявляє тенденції розвитку досліджуваної системи публічного управління на основі трансформації структур публічного управління. Сутність нормативної функції полягає у визначенні векторів розвитку конкретної установи публічного управління при здійсненні операційної діяльності. Рефлексивна функція передбачає здійснення об'єктивної оцінки на основі аналізу ефективності розв'язання поставлених завдань.

Використання інституціонального підходу як складової методології формування організаційних структур публічного управління забезпечить пошук альтернативних шляхів і способів зазначеного управлінського процесу та досягнення поставлених цілей за більш короткий період.

Висновок. Суспільство є головним драйвером та суб'єктом зміни структури публічної влади, що покликана створити рівні можливості у сфері реалізації загальних благ, забезпечити законність та правопорядок, гідний соціально-економічний рівень життя. Здатність структури органів публічної влади адаптуватись відповідно до змін інтересів, пріоритетів та очікувань громадян є засадою збереження суспільної єдності та формування системи протистояння глобальним викликам здатним дестабілізувати внутрішню соціальну

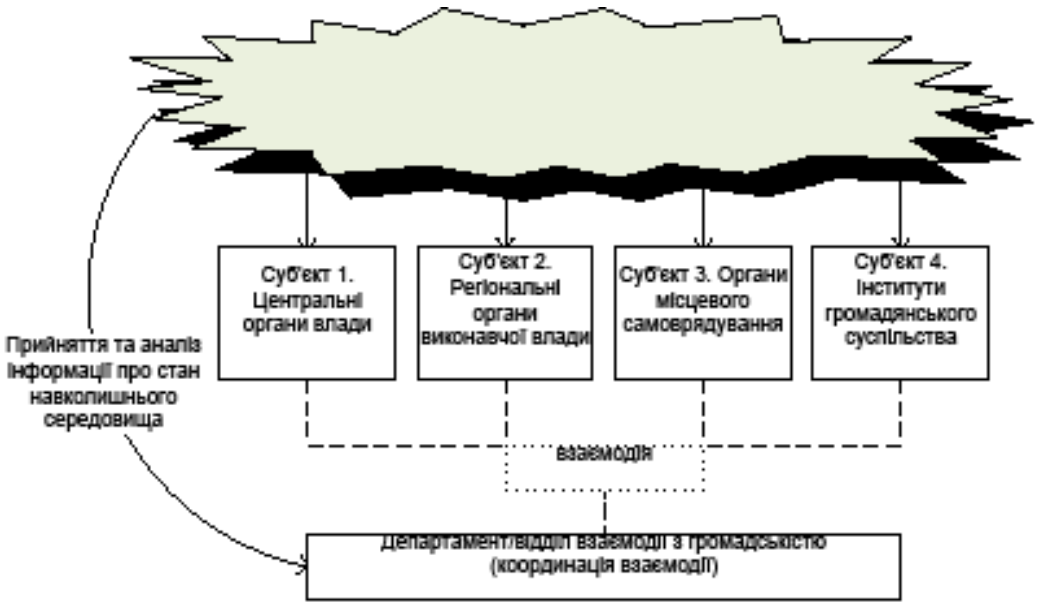

Рис. 1. Схематична інтерпретація моделі комунікаційної взаємодії в системі публічного управління

Джерело: розроблено авторами

структуру. Інституційні засади формування сучасних організаційних структур в публічному управлінні передбачають використання децентралізації та делегування повноважень, раціоналізації, оптимізації структурних підрозділів, систематизацію процедур управління, використання новітніх інформаційних технологій. Реалізація публічного управління включає зміну комунікаційної взаємодії органів публічної влади. Однак, така взаємодія в Україні поки що достатньо не регулюється на законодавчому рівні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем) навч. посіб./ О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, М.В. Плугатир, М.В. Співак. К.: «Центр учбової літератури». 2015. 232с.
2. Дем'янчук О. Державна політика і державне управління : політологічні аспекти : моногр. / О. Дем'янчук. К. : Факт, 2008. 272 с.
3. Діденко Н. Державне управління і соціальне партнерство : актуальні проблеми теорії і практики : [моногр.] / Діденко Н. Донецьк : Східний видавничий дім, 2007. 404 с.
4. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2014.
5. Євтушенко О. Н. Державне управління : [навчальний посібник у 3-х частинах] / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. Ч. 3. Основи внутрішньої організації державного органу та менеджменту. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. – 248 с.
6. Іваницька О. Державні фінансові механізми та інструменти підвищення рівня конкурентоспроможності національної економіки / О. Іваницька // Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні : навч. посіб. ; [І. Артемов, В. Бакуменко, О. Руденко та ін.]. Ужгород : Ліра, 2009. С. 411-453. (Сер. "Євроінтеграція : український вимір" ; вип. 15).
7. Купрій В. Організації громадянського суспільства як суб'єкти вироблення державної політики : автореф. дис... к. н. держ. упр. : 25.00.01 / В. Купрій. К., 2007. 20 с.
8. Норт Д. Інституції, інституціональні зміни та функціонування економіки / пер. з англ. І. Дзюб. Київ : Основи, 2000. 198 с.
9. Сегеда Т. М. Інституційні механізми реалізації публічної політики.
10. Теорія держави і права : підручник / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін. ; за ред. О. В. Петришина. Х. : Право, 2015. 368 с
11. Тертичка В. Механізм формування і здійснення державної політики. *Вісник державної служби України.* 2000. № 4. С. 83-89.
12. Чухно А. Інституціоналізм: теорія, методологія, значення. *Економіка України.* 2008. № 6. С. 4-13.
13. Шпикуляк О.Г. Інституції аграрного ринку: монографія. Київ: ННЦ «ІАЕ», 2009. 480 с.
14. Яценко В. Організаційна структура державного управління: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. № 80 (4). С. 118-121.

ПРОЦЕДУРИ ДЕРЖАВНОЇ АКРЕДИТАЦІЇ КУРОРТІВ УКРАЇНИ ТА НЕОБХІДНІСТЬ ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЇ ЦІЄЇ ДІЯЛЬНОСТІ

PROCEDURES OF STATE ACCREDITATION OF RESORTS OF UKRAINE AND THE NEED FOR INTERNATIONALIZATION OF THIS ACTIVITY

УДК 351.074:614.02
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.24.30

Баб'як О.В.
к.м.н., доцент,
доцент кафедри медико-профілактичних дисциплін та лабораторної діагностики
Комунальний заклад вищої освіти «Рівненська медична академія» Рівненської обласної ради
ORCID ID: 0000-0003-1934-0075

У статті визначено, що діяльність санаторно-курортних закладів є комплексною і містить в собі широкий спектр надання послуг, як медичного, так і сервісного характеру. Доведено, що відповідно, і система акредитації є багатофункціональною.
Зазначено, що медичні заклади України, що діють на території курортів підлягають акредитації у відповідності до Постанови Кабінету Міністрів України від 15 липня 1997 р. № 765 «Про затвердження Порядку акредитації закладу охорони здоров'я». Якість обслуговування рекреантів, туристів в готелях в курортних зонах регламентується нормативними актами, постановами, дія яких реалізується в діяльності Державного агентства з розвитку туризму України. Цим органом державного Управління встановлення категорій готелям здійснюється відповідно до Порядку встановлення категорій готелям та іншим об'єктам, що призначаються для надання послуг з тимчасового розміщення (проживання) затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 № 803.
Визначено, що велика кількість країн інтегрують на теперішній час свої курортні зони в світову систему медичного туризму. В світі поширена практика залучення міжнародних організацій до акредитації курортів та Центрів медичного туризму. Найбільш відома організація цього профілю - Joint Commission International (JCI). JCI — це онлайн-система самооцінки лікарень для вимірювання якості лікування та безпеки пацієнтів на рівні самої організації. Діяльність Joint Commission International базується на власних Стандартах акредитації лікарень.
Обґрунтовано, що важливим інструментом соціально - економічної оцінки сучасного стану світового ринку медичного туризму регіонального характеру може служити Європейський індекс здоров'я споживачів або індекс споживача послуг охорони здоров'я (EHCI), що є комплексною оцінкою ефективності національних систем охорони здоров'я країн Європейського Союзу.
Зазначено, що у 2016 році було створено Програму глобальної акредитації охорони здоров'я (GHA) як перший і єдиний незалежний орган акредитації, який зосереджується на пацієнтах, які подорожують за медичними показаннями, і покращує континуум медичного обслуговування

Ключові слова: *держава, акредитація, курорти, медичний туризм, організації, глобальна.*

The article defines that the activity of sanatorium-resort facilities is complex and includes a wide range of services, both medical and service. It has been proven that, accordingly, the accreditation system is multifunctional.
It is noted that medical institutions of Ukraine operating on the territory of resorts are subject to accreditation in accordance with the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine of July 15, 1997 No. 765 "On approval of the procedure for accreditation of health care institutions". The quality of service to vacationers and tourists in hotels in resort areas is regulated by normative acts and resolutions, the effect of which is implemented in the activities of the State Agency for Tourism Development of Ukraine. This body of the State Administration establishes categories for hotels in accordance with the Procedure for establishing categories for hotels and other facilities designated for the provision of temporary accommodation (accommodation) services, approved by Resolution No. 803 of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 07/29/2009.
It was determined that a large number of countries are currently integrating their resort areas into the world system of medical tourism. In the world, the practice of involving international organizations in the accreditation of resorts and medical tourism centers is widespread. The most famous organization of this profile is the Joint Commission International (JCI). JCI is an online hospital self-assessment system for measuring the quality of care and patient safety at the level of the organization itself. The activities of the Joint Commission International are based on its own Hospital Accreditation Standards.
It is substantiated that the European consumer health index or the health care consumer index (EHCI), which is a comprehensive assessment of the effectiveness of the national health care systems of the countries of the European of the Union
It noted that the Global Healthcare Accreditation (GHA) Program was established in 2016 as the first and only independent accreditation body that focuses on patients traveling for medical reasons and improving the continuum of healthcare

Key words: *state, accreditation, resorts, medical tourism, organizations, global.*

Постановка проблеми. Велика кількість країн інтегрують на теперішній час свої курортні зони в світову систему медичного туризму. Серед таких країн і країни, що не мали до недавнього часу потужної матеріальної, фінансової та ресурсної бази. Наявність сприятливого клімату, розвинутої медицини та цікавих туристичних дестинацій надає можливість окремим країнам розвивати свої курортні зони в світові центри медичного туризму.

Медичні заклади України, що діють на території курортів підлягають акредитації у відповідності до Постанови Кабінету Міністрів України від 15 липня 1997 р. № 765 «Про затвердження Порядку акредитації закладу охорони здоров'я». Якість обслуговування

рекреантів, туристів в готелях в курортних зонах регламентується нормативними актами, постановами, дія яких реалізується в діяльності Державного агентства з розвитку туризму України. Однак, для залучення туристів з розвинутих країн світу і перетворення діяльності курортів України в потужний інструмент медичного туризму цього недостатньо. Розвиток медичного туризму та основі співпраці санаторно-курортних підприємств з органами державної влади та місцевого самоврядування повинен містити в собі компоненту як інтернаціоналізація діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняні науковці в сфері державного управління вже прискіпливо досліджують ці питання. До таких науковців необхідно віднести Безтелесну Л.І., Зиму І.Я., Вівсянника О.М., Джинджояна В.В., Обуховську Л.І., Сазонця І.Л., Сазонець О.М., Саричева В.І.[1 - 6], та ін. В своїх дослідження ці вчені обґрунтували стратегію розвитку санаторно-курортного комплексу України, оціночні параметри санаторіїв України, інституційну трансформацію системи охорони здоров'я в Україні, співпрацю закладів охорони здоров'я в Україні з міжнародними організаціями, соціальні фактори, що зумовлюють розвиток курортів в Україні. Однак, сучасна соціально-політична ситуація потребує вирішення питань збільшення уваги органів державної влади до діяльності санаторно-курортного комплексу, зокрема, інтернаціоналізації його діяльності.

Мета дослідження. У зв'язку з цим, вважаємо доцільним проаналізувати процедури державної акредитації, що діють на курортах України та обґрунтувати доцільність інтернаціоналізації цієї діяльності. Акредитація курортів, яка буде проводитись відомими світовими інституціями на основі розроблених ними стандартів може стати вагомим фактором залучення туристів з іноземних країн, що подорожують з метою отримання лікування, профілактики та реабілітації захворювань.

Виклад основного матеріалу. Розвиток курортів в Україні повинен відбуватися на основі гарантування якості та безпечності комплексу послуг, що надаються. Оскільки діяльність санаторно-курортних закладів є комплексною і містить в собі широкий спектр надання послуг, як медичного, так і сервісного характеру, то і система акредитації є складною. На великих курортах існують санаторно-курортні заклади, що засновані ще за радянських часів і представляють собою симбіоз лікарні та готелі і нові комерційні готелі, що побудовані нещодавно, мають високий рівень сервісу. Але їх гості користуються лікувальною та реабілітаційною базою відомих санаторіїв.

Медичні заклади, що діють на території курортів підлягають акредитації у відповідності до Постанови Кабінету Міністрів України від 15 липня 1997 р. № 765 «Про затвердження Порядку акредитації закладу охорони здоров'я». У відповідності до цього положення «акредитація закладу охорони здоров'я це офіційне визнання наявності у закладі охорони здоров'я умов для якісного, своєчасного, певного рівня медичного обслуговування населення, дотримання ним стандартів у сфері охорони здоров'я, відповідності медичних (фармацевтичних) працівників єдиним кваліфікаційним вимогам»[7].

Якість обслуговування рекреантів, туристів в готелях в курортних зонах регламентується нормативними актами, постановами, дія яких реалізується в діяльності Державного агентства з розвитку туризму України. Цим органом державного Управління встановлення категорій готелям здійснюється відповідно до Порядку встановлення категорій готелям та іншим об'єктам, що призначаються для надання послуг з тимчасового розміщення (проживання) затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 № 803.[8]

Під час проведення процедури встановлення категорій в сфері готельно-ресторанного бізнесу, Державне агентство з розвитку туризму користується в своїй діяльності державними стандартами. Серед таких стандартів наступні: ДСТУ 4268:2003 "Послуги туристичні. Засоби розміщування", ДСТУ 4269:2003 "Послуги туристичні. Класифікація готелів", ДСТУ 4527:2006 "Послуги туристичні. Засоби розміщування. Терміни та визначення", ДСТУ 4094-2002 "Послуги перукарень. Загальні вимоги", ДБН В.2.2-9 "Будинки і споруди. Громадські будинки і споруди. Основні положення", ДСТУ 4281:2004. "Заклади ресторанного господарства. Класифікація". Популяризація вітчизняних курортів в світі потребує їх акредитації на міжнародному рівні.

Велика кількість країн інтегрують на теперішній час свої курортні зони в світову систему медичного туризму. Наявність сприятливого клімату, розвинутої медицини та цікавих туристичних дестинацій надає можливість окремим країнам розвивати свої курортні зони в світові центри медичного туризму. Найпопулярніші напрямки для медичного туризму сьогодні включають Таїланд, Індію, Мексику, Південну Корею, Малайзію та інші. Діяльність в сфері медичного туризму в цих країнах поєднує стратегії доступності та якості медичного обслуговування з доступністю привабливих історичних

пам'яток. Це дозволяє запропонувати пацієнтам комфортну атмосферу під час лікування та одужання. У Європі Франція, Німеччина, Швейцарія, Італія та Польща поступово стають головними напрямками для медичного туризму, згідно зі Звітом про індекс медичного туризму[9].

Стратегії побудови успішного бренду на ринку медичного туризму зосереджені на задоволенні потреб типового туриста, який подорожує за медичною допомогою, і більшість із цих стратегій вимагають тісної співпраці між державою та приватним сектором. Одним із рушійних факторів медичних поїздок є якість медичного обслуговування. У міру загострення конкуренції на ринку оздоровчих подорожей, оператори галузі прийняли низку стратегій для підвищення цінності та якості своїх послуг. Ці стратегії повинні вирізняти їх на ринку медичних послуг. Деякі з цих стратегій включають наявність найсучаснішої медичної інфраструктури, розширення навчання та досвіду за конкретними медичними спеціальностями, налагодження тісної співпраці з провідними лікарнями та закладами охорони здоров'я та інвестиції в технології та інноваційну медицину.

Накопичення досвіду в певній галузі вивело такі лікарні, як Asklepios Clinic Barmbek, на центральне місце в європейській індустрії оздоровчих подорожей. Ця лікарня знаходиться в Німеччині м. Гамбург. Лікарня отримала нагороду за якісні медичні послуги, особливо в галузі хірургії раку молочної залози та хірургічної онкології. Спеціалізований центр лікування грудей, а також центр кишківника та підшлункової залози приваблює медичних туристів з інших частин Європи, які потребують високоспеціалізованих хірургічних процедур. Крім того, Asklepios Clinic Barmbek є одним із провідних центрів онкологічної терапії, що надає найсучасніші послуги в хірургічній онкології, а також хіміотерапії та променевої терапії Вона стала центром для онкохворих по всій Європі.

Акредитація, яка підтверджує якість медичних послуг, що надаються в закладі, є ще одним фактором, який визначає тенденцію ринку медичного туризму. Лікарні, які отримали відмітку якості послуг від міжнародних акредитаційних організацій, таких як Joint Commission International (JCI), як правило, залучають більше медичних туристів. JCI — це онлайн-система самооцінки лікарень для вимірювання якості лікування та безпеки пацієнтів на рівні самої організації. Діяльність Joint Commission International базується на Стандартах акредитації лікарень JCI,

Організації, які подали JCI свій самоаналіз, отримають підсумок результатів свого оцінювання. У резюме наводиться:

– зацікавленість та залучення персонал до організації лікування в повсякденній діяльності;

– оцінювання якості існуючого стану структур і процесів;

– виявлення сильних сторін організації;

– діагностика основних ризиків для пацієнтів та/або навколишнього середовища;

– ознайомлення з високо пріоритетними рекомендаціями щодо вдосконалення, на яких потрібно зосередити увагу;

– порівняння цілей пацієнтів зі стратегічними цілями організації;

– визначення готовності надати акредитацію JCI;

– готовність лікувальної установи отримати акредитацію JCI;

– визначення п'яти найкращих сфер догляду за пацієнтами або екологічного ризику, де використовується методологія SAFER™;

– рекомендації щодо наступних кроків та дій щодо покращення процесу лікування.

Такі акредитаційні установи оцінюють медичні послуги, що надаються в медичних закладах, а також якість і компетентність медичних працівників у цих закладах і порівнюють їх із попередньо встановленими стандартами ефективності лікування.

На світовому ринку медичного туризму склалася система глобальної акредитації медичного туризму. Хоча забезпечення високоякісних медичних послуг є головним для будь-якої маркетингової або брендингової стратегії, лікарні не повинні випускати з уваги важливість досвіду пацієнтів під час медичних подорожей і те, як це вплине на маркетинг і конкурентоспроможність. У 2016 році було створено Програму глобальної акредитації охорони здоров'я (GHA) як перший і єдиний незалежний орган акредитації, який зосереджується на пацієнтах, які подорожують за медичними показаннями, і покращує континуум медичного обслуговування (всі точки дотику, включаючи до і після лікування).

Глобальна акредитація допомагає постачальникам медичних послуг підвищити свою конкурентоспроможність і видимість шляхом покращення досвіду пацієнтів, підвищення ефективності бізнесу та зв'язку постачальників із покупцями медичних послуг. Цінність акредитації визнають усі люди – від покупця до постачальника та пацієнта. За останні роки GHA акредитувала найвідміші лікарні по всьому світу, включаючи клініку Клівленда у США, міжнародну лікарню Бумрунград у Таїланді, і спеціалізовану лікарню Св. Катерини у Хорватії. Важливою є діяльність цілої мережі організацій, що надають акредитацію для медичного туризму.

Активно розвиває свої курорти та медичний туризм Таїланд. У лютому 2018 року уряд Таїланду оголосив про попередні умови для видачі розумних віз для професіоналів або підприємців, зацікавлених в інвестуванні в новий бізнес, що допоможе міжнародним постачальникам медичного туризму розширити свій бізнес у Таїланді за допомогою чотирирічного візового періоду. Понад 53 приватні тайські лікарні отримали акредитацію Joint Commission International (JCI). Доступність додаткових переваг, включаючи найкращу охорону здоров'я, новітні технології, інноваційні ліки, сучасні пристрої, кращу гостинність та індивідуальний догляд, що є важливими факторами, що впливають на цей ринок.

Деякі з провідних приватних лікарень, які стимулюють медичний туризм, - це Бумрунградська міжнародна лікарня, Самітівежська лікарня та Бангкокська лікарняна група. Ці лікарні переважно обслуговують іноземних пацієнтів, і близько 50,0% пацієнтів, які відвідують ці лікарні, є медичними туристами. В Індії Apollo Hospitals Enterprise Ltd. _ та Fortis Hospitals є найкращими напрямками лікування для різних медичних процедур.

У 2018 році медичний центр Sunway був визнаний на церемонії вручення нагород APAC Healthcare & Tourism Award у галузі охорони здоров'я та туризму 2018 року, отримавши визнання як Медична лікарня року у сфері туризму в галузі онкології та неврології в Азіатсько-Тихоокеанському регіоні.

Що стосується прибутковості, то в 2018 році на світовому ринку медичного туризму домінував Таїланд, завдяки збільшенню кількості приватних лікарень, покращенню загальної інфраструктури охорони здоров'я, здешевленню лікування та зростанню числа туристів, що приїжджають. Кількість туристів з метою отримання медичної допомоги з Таїланду швидко зростає, причому темпи зростання становлять близько 18%.

Важливим інструментом соціально - економічної оцінки сучасного стану світового ринку медичного туризму регіонального характеру може служити Європейський індекс здоров'я споживачів або індекс споживача послуг охорони здоров'я (EHCI), що є комплексною оцінкою ефективності національних систем охорони здоров'я країн Європейського Союзу.

Цей показник був запропонований шведсько-французькою консалтинговою фірмою в 2005 році і в даний час є одним із ключових показників, що відображають сучасні тенденції на ринку медичного туризму. Для його розрахунку використовуються значення понад 40 вихідних параметрів, які розділені на шість предметних функціональних областей: «права пацієнта та інформація», «доступність медичних послуг», «е-здоров'я» та інші. Цей рейтинг розраховується для 35 країн, більша частина яких розташована в межах Європейського Союзу. Однак, у рейтингу за 2018 р. представлені не лише держави ЄС, а й низка країн, що географічно 51 розташовані в Європі. До таких можна віднести Швейцарію, Чорногорію, Хорватію, Албанію та низку інших країн.

Як доповнення до офіційних даних індекс споживача послуг охорони здоров'я (EHCI), можна виділити основні групи країн, а саме:

- країни з винятково високим рівнем розвитку ринку медичного туризму (№ 1-8 у рейтингу – значення індексу від 800);
- країни з високим рівнем розвитку ринку медичного туризму (№ 9-17 у рейтингу – значення індексу від 700);
- країни із середнім рівнем розвитку ринку медичного туризму (№ 18-30 у рейтингу – значення індексу від 600);
- країни з низьким рівнем розвитку ринку медичного туризму (№ 31-35 у рейтингу – значення індексу від 544).

Одним з найбільш успішних, з точки зору розвитку інфраструктури та просування можливостей національного ринку медичного туризму за кордоном, слід визнати досвід організації та управління даними сегментів індустрії туризму у Швейцарії.

Висновки. Оскільки діяльність санаторно-курортних закладів є комплексною і містить в собі широкий спектр надання послуг, як медичного, так і сервісного характеру, то і система акредитації є багатофункціональною.

Медичні заклади України, що діють на території курортів підлягають акредитації у відповідності до Постанови Кабінету Міністрів України від 15 липня 1997 р. № 765 «Про затвердження Порядку акредитації закладу охорони здоров'я». Якість обслуговування рекреантів, туристів в готелях в курортних зонах регламентується нормативними актами, постановами, дія яких реалізується в діяльності Державного агентства з розвитку туризму України. Цим органом державного Управління встановлення категорій готелям здійснюється відповідно до Порядку встановлення категорій готелям та іншим об'єктам, що призначаються для надання послуг з тимчасового розміщення (проживання) затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 № 803.

В світі поширена практика залучення міжнародних організацій до акредитації курортів та Центрів медичного туризму. Найбільш відома організація цього профілю - Joint Commission

International (JCI). JCI — це онлайн-система самооцінки лікарень для вимірювання якості лікування та безпеки пацієнтів на рівні самої організації. Діяльність Joint Commission International базується на власних Стандартах акредитації лікарень.

Важливим інструментом соціально - економічної оцінки сучасного стану світового ринку медичного туризму регіонального характеру може служити Європейський індекс здоров'я споживачів або індекс споживача послуг охорони здоров'я (EHCI), що є комплексною оцінкою ефективності національних систем охорони здоров'я країн Європейського Союзу.

У 2016 році було створено Програму глобальної акредитації охорони здоров'я (GHA) як перший і єдиний незалежний орган акредитації, який зосереджується на пацієнтах, які подорожують за медичними показаннями, і покращує континуум медичного обслуговування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Безтелесна Л. І., Пивоварчук Л.В. Інституційне забезпечення реалізації соціальних гарантій держави : монографія. Київ : Кондор-Видавництво, 2017. 196 с.

2. Сазонець І. Л., Обуховська Л. І. Державне регулювання інституту комунальної власності: особливості та форми. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2019. № 12. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1537.

3. Сазонець І. Л., Джинджоян В. В. Соціальний потенціал та перспективи функціонування санаторно-курортних підприємств. Вісник НУВГП. Економічні науки : зб. наук. пр. Рівне : НУВГП, 2020. Вип. 1(89). С. 188–209.

4. Інституційна трансформація державного управління охороною здоров'я: Україна та іноземний досвід : колективна монографія / І. Л. Сазонець, В. І. Саричев [та ін.] ; за наук. ред. д. е. н., проф. І. Л. Сазонця. Рівне : Волин. обереги, 2019. 396 с.

5. Сазонець І. Л., Зима І.Я. Соціальні інститути в трансформації державної системи управління охороною здоров'я : монографія. Рівне : Волин. обереги, 2018. 168 с.

6. Сазонець О.М., Альшаафі Мохамед Алі. Іноземний досвід управління медичними закладами в інформаційно-комунікативному середовищі. *Інвестиції: практика та досвід.* 2018. № 18. С. 19–23.

7. Про затвердження Порядку акредитації закладу охорони здоров'я. Постанова КМ України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/765-97-%D0%BF#n82 (дата звернення 5.01.2020 р.).

8. Про затвердження Порядку встановлення категорій готелям та іншим об'єктам, що призначаються для надання послуг з тимчасового розміщення (проживання). Постанова КМ України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/803-2009-%D0%BF#Text (дата звернення 5.01.2020 р.).

9. Статистика туризму. URL: https://dspace.mnau.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/10516/1/statistika-turizmu-konspekt-mb-242.pdf (дата звернення 5.01.2020 р.).

ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

CHALLENGES AND PROSPECTS OF ANTI-CORRUPTION POLICY IN THE CONTEXT OF ENSURING NATIONAL SECURITY

УДК 354:336.025
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.24.31

Сокирко С.В.
здобувач наукового ступеня кандидата наук
Державний університет «Житомирська політехніка»

Стаття розкриває, як корупція впливає на національну безпеку, економічний розвиток, політичну стабільність та соціальну справедливість, вказуючи на важливість комплексного та багаторівневого підходу до боротьби з цим явищем. У дослідженні акцентується на необхідності міжнародної співпраці, використанні технологічних інновацій, посиленні законодавства, залученні громадськості та розвитку громадянського суспільства. В статті представлені рекомендації щодо покращення антикорупційних заходів, які можуть сприяти зміцненню національної безпеки та створенню більш справедливого суспільства. Основною метою дослідження є визначення ефективних стратегій та практик, що дозволять подолати корупцію як одну з головних загроз сучасності. В роботі також глибоко аналізуються виклики, з якими стикаються різні країни у своїх зусиллях проти корупції, включаючи глобалізацію корупційних схем, швидкий розвиток цифрових технологій, відсутність рішучості та політичної волі, а також соціально-економічні фактори, що сприяють корупції. Автори статті наголошують на тому, що без вирішення цих питань будь-які зусилля з боротьби з корупцією можуть бути неефективними. Дослідження підкреслює значення інновацій та технологічного прогресу в антикорупційній діяльності, зокрема, впровадження блокчейн технологій для забезпечення прозорості та надійності урядових транзакцій та даних. Важливу увагу приділено також необхідності реформування законодавчої бази для забезпечення суворішої відповідальності за корупційні дії та створення умов, які ускладнюють корупційні дії на всіх рівнях. Пропонуються конкретні кроки для залучення громадян до антикорупційної діяльності, такі як розвиток платформ для анонімного повідомлення про корупцію, освітні програми та кампанії з підвищення обізнаності. Завершується стаття висновком про те, що лише за умови комплексного підходу, що включає законодавчі ініціативи, технологічні нововведення, міжнародну співпрацю та активну участь громадян, можливо досягнути значного прогресу в боротьбі з корупцією та зміцненні національної безпеки.

Ключові слова: *корупція, антикорупційна політика, національна безпека, політична воля, прозорість.*

The article reveals how corruption affects national security, economic development, political stability and social justice, pointing to the importance of a comprehensive and multi-level approach to combating this phenomenon. The study emphasizes the need for international cooperation, the use of technological innovations, strengthening legislation, public involvement and the development of civil society. The article presents recommendations for improving anti-corruption measures that can contribute to strengthening national security and creating a more just society. The main goal of the research is to determine effective strategies and practices that will allow overcoming corruption as one of the main threats of modern times. The paper also provides an in-depth analysis of the challenges that various countries face in their anti-corruption efforts, including the globalization of corruption schemes, the rapid development of digital technologies, lack of determination and political will, and socio-economic factors that contribute to corruption. The authors of the article emphasize that without solving these issues, any efforts to fight corruption may be ineffective. The study highlights the importance of innovation and technological progress in anti-corruption activities, in particular, the implementation of blockchain technology to ensure transparency and reliability of government transactions and data. Important attention was also paid to the need to reform the legislative framework to ensure stricter responsibility for corrupt actions and to create conditions that complicate corrupt actions at all levels. Concrete steps are suggested to engage citizens in anti-corruption activities, such as the development of platforms for anonymous reporting of corruption, educational programs and awareness campaigns. The article concludes with the conclusion that significant progress can be made in the fight against corruption and strengthening national security only with a comprehensive approach that includes legislative initiatives, technological innovations, international cooperation and active participation of citizens.

Key words: *corruption, anti-corruption policy, national security, political will, transparency.*

Постановка проблеми. В умовах глобалізації та швидкого розвитку інформаційних технологій, корупційні схеми стають все більш складними та витонченими, що вимагає від держав зосередження зусиль на адаптації своїх антикорупційних стратегій до сучасних викликів. Посилення міжнародної співпраці у цій сфері, впровадження інноваційних технологій у практику державного управління та управління даними, а також активізація громадянського суспільства є ключовими аспектами боротьби з корупцією. Актуальність цього дослідження також полягає в необхідності аналізу та вдосконалення національного законодавства, з метою забезпечення правової відповідальності за корупційні дії та створення ефективної системи запобігання корупції. Розвиток ефективних механізмів виявлення, розслідування та переслідування корупційних злочинів, а також забезпечення прозорості та відкритості урядування стануть вирішальними факторами у зміцненні національної безпеки та забезпеченні довіри громадян до держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ключовий вклад у формування наукових методів впровадження політики протидії корупції було зроблено відомими дослідниками з України та світу, такими як О. Барановський, Ф. Бретт, Д. Буркальцева, З. Варналій, В. Вишневська, Дж. Гросман, О. Дяченко, І. Мазур, В. Мандибура, В. Ребкало, Т. Рейтер, В. Рейкін, Дж. Робінсон, Г. Рябцев, Р. Седдіг, Р. Скупський, М. Флейчук та інші. Паралельно, аналіз досягнень нинішньої менеджерської науки підкреслює існування низки невирішених проблем, які продовжують перешкоджати ефективному розвитку та впровадженню державних заходів щодо деінізації економіки в Україні.

Метою статті є комплексний аналіз викликів та перспектив реалізації антикорупційної політики в контексті забезпечення національної безпеки. Стаття покликана виявити основні проблеми та недоліки існуючих механізмів боротьби з корупцією, а також розробити рекомендації щодо їх удосконалення з метою підвищення ефективності антикорупційних заходів.

Виклад основного матеріалу. Перед антикорупційною політикою стоять різноманітні виклики, які ускладнюють боротьбу з цією негативною явищем. Деякі з найзначущих викликів включають:

1. Системна корупція. Одним із найбільших викликів є існування корумпованих систем, які пронизують усі сфери суспільства та державного управління. Це означає, що корупція не є обмеженою лише деякими індивідуальними випадками, але стала складною системою, яка потребує системного підходу до боротьби з нею. Системна корупція є серйозним викликом для багатьох країн і представляє собою форму корупції, яка пронизує всі аспекти суспільства та державного управління. Вона відрізняється від інших форм корупції тим, що існує як складна мережа взаємопов'язаних корупційних практик, що забезпечують функціонування корумпованої системи. Основні риси системної корупції включають: широкий охоплення (Системна корупція впливає на усі сфери суспільства, включаючи політичну, економічну, правову, соціальну та культурну сфери. Вона охоплює як державні структури, так і приватний сектор) [1].

Інституціоналізація. У системній корупції корупційні практики стають вбудованими в інституційну структуру суспільства та державного управління. Вони стають частиною нормального функціонування системи та приймаються як стандартна практика. Високий рівень координації. Системна корупція часто потребує високого рівня координації між різними групами та індивідами, що включають урядовців, бізнесменів, політиків та інших учасників. Постійність. Однією з особливостей системної корупції є її стійкість в часі. Вона може існувати протягом довгих періодів та змінювати свої форми, адаптуючись до нових умов.

Соціальна акцептованість. У багатьох випадках системна корупція приймається як нормальна частина суспільства. Люди можуть приймати корупційні практики як необхідну умову для отримання послуг або захисту. Порушення принципів справедливості та рівності. Системна корупція порушує принципи рівності перед законом та справедливості, спричиняючи нерівність, викривлення ринкових умов та загрози для демократії.

Боротьба з системною корупцією вимагає комплексного підходу, який включає в себе створення сильних інституцій, поліпшення прозорості та відкритості, підвищення рівня відповідальності, заохочення громадської участі та активного протидії нормалізації корупції у суспільстві.

2. Недостатня ефективність правоохоронних органів. Нерідко правоохоронні органи стикаються зі складнощами у виявленні, розслідуванні та притягненні до відповідальності осіб, що займаються корупційними діями. Це може бути спричинене недостатнім фінансуванням, низьким рівнем професіоналізму чи впливом корупції на самі правоохоронні органи. Недостатня ефективність правоохоронних органів є серйозним викликом для ефективної боротьби з корупцією та забезпеченням національної безпеки. Цей виклик виникає з ряду причин [2].

Недостатнє фінансування та ресурси: Брак фінансування та обмежені ресурси ускладнюють здійснення правоохоронними органами їхніх функцій. Недостатній бюджет на оплату персоналу, технічне забезпечення, навчання та розвиток може призвести до низького рівня професіоналізму та ефективності.

Політичний тиск: Втручання політичних чинників у діяльність правоохоронних органів може перешкоджати їхнім діям у боротьбі з корупцією. Неприпустимий вплив політиків на роботу правоохоронців може призвести до відмови у розслідуванні випадків корупції чи прихованню корупційних схем.

Недостатність кадрів: Не вистачає кваліфікованих кадрів у правоохоронних органах, що може бути наслідком обмеженого доступу до високоякісної освіти та недостатньої системи підготовки кадрів. Відсутність професійно підготовлених працівників ускладнює проведення розслідувань та виявлення корупційних схем.

Недостатня незалежність: Недостатня незалежність правоохоронних органів від

політичних та інших впливів може призвести до відмови у розслідуванні випадків корупції або виготовленню неправдивих результатів розслідувань.

Для подолання цих викликів необхідно здійснювати реформи у сфері правоохоронної діяльності, забезпечуючи адекватне фінансування та ресурси, збільшуючи професійну підготовку та підтримку кадрів, гарантуючи незалежність правоохоронних органів від зовнішніх впливів та забезпечуючи відповідність їх дій міжнародним стандартам та нормам прав людини. Тільки за умови ефективної роботи правоохоронних органів можна досягти значних успіхів у боротьбі з корупцією та забезпеченні національної безпеки.

3. Політичні перешкоди. У багатьох випадках корупція переплітається з політикою, що ускладнює впровадження реформ та змін у законодавстві, спрямованих на запобігання корупції. Політичний опір може затримувати або унеможливлювати прийняття необхідних законів та реформ. Політичні перешкоди є серйозними перешкодами у боротьбі з корупцією та забезпеченні національної безпеки. Такі перешкоди можуть виникати з різних причин:

3.1. Вплив корумпованих політиків. Корумповані політики можуть активно перешкоджати реформам та ініціативам з боротьби з корупцією, оскільки це може загрожувати їхнім власним інтересам та позиціям у владі. Вони можуть уникати прийняття необхідних законів або блокувати їхню реалізацію.

3.2. Недостатня політична воля. Деякі політичні лідери можуть не мати достатньої політичної волі для проведення необхідних реформ у сфері боротьби з корупцією. Це може бути пов'язано з боязню втратити підтримку виборців або політичну підтримку інших впливових груп.

3.3. Конфлікти інтересів. Політичні перешкоди можуть виникати внаслідок конфліктів інтересів між різними політичними групами чи елітами, що мають різні погляди на проблему корупції та шляхи її подолання.

3.4. Неадекватна правова база. Недостатньо ефективна або неадекватна правова база може стати перешкодою для ефективної боротьби з корупцією. Наприклад, недостатньо строгі закони, слабка система відповідальності чи недостатнє проведення реформ у правовій сфері.

Для подолання політичних перешкод у боротьбі з корупцією та забезпеченні національної безпеки необхідно: Залучати громадськість та міжнародні організації для підтримки реформ та тискати на політичних лідерів для прийняття необхідних рішень. Розвивати ефективну комунікаційну стратегію, що спрямована на підвищення свідомості громадян про проблеми корупції та її вплив на національну безпеку. Посилювати міжнародне співробітництво та обмін досвідом між країнами для здійснення спільних зусиль у боротьбі з корупцією. Підтримувати незалежність судової системи та правоохоронних органів для забезпечення виконання закону без політичного впливу. Тільки через спільні зусилля і прийняття належних заходів можна подолати політичні перешкоди і забезпечити ефективну боротьбу з корупцією та національною безпекою.

4. Транснаціональна корупція. Корупція не обмежується національними кордонами, а часто перетинає їх, що робить боротьбу з нею ще складнішою. Глобальна співпраця та обмін інформацією між країнами стає критично важливою для успішної боротьби з транснаціональною корупцією [3].

Транснаціональна корупція є одним із найбільш складних викликів у сучасному світі і має серйозний вплив на національну безпеку. Ця проблема виникає, коли корупційні схеми та практики перетинають міжнародні кордони і включають участь представників різних країн або міжнародних організацій. Деякі ключові аспекти транснаціональної корупції включають:

4.1. Перетин кордонів. Транснаціональна корупція може включати в себе обмін незаконними фінансовими потоками, легалізацію доходів від корупції через іноземні банківські системи, а також укладання корупційних угод з представниками інших країн.

4.2. Міжнародні корпорації та організації. Транснаціональна корупція може стосуватися іноземних компаній, які діють у різних країнах та використовують корупційні практики для отримання вигод, таких як отримання договорів або уникнення податків.

4.3. Міжнародна торгівля та інвестиції. Корупція може впливати на міжнародну торгівлю та інвестиції, спотворюючи конкуренцію та створюючи недовіру серед бізнес-партнерів.

4.4. Міжнародне співробітництво. Здійснення ефективної боротьби з транснаціональною корупцією потребує співробітництва між країнами та міжнародними організаціями. Це може включати обмін інформацією, взаємну правову допомогу та спільні розслідування [4].

Для протидії транснаціональній корупції необхідно: Зміцнити міжнародні механізми контролю (Розвивати міжнародні конвенції та угоди, спрямовані на боротьбу з корупцією та забезпечення взаємного співробітництва між країнами). Зміцнити внутрішні системи контролю (Вдосконалювати внутрішні механізми контролю та прозорості, щоб запобігти відмиванню

грошей та іншим корупційним практикам). Підвищити свідомість (Проводити інформаційні кампанії для свідомого суспільства про наслідки транснаціональної корупції та важливість її протидії). Покарання корупціонерів (Забезпечити ефективне переслідування та покарання осіб, звинувачених у транснаціональній корупції, навіть якщо вони переховуються за кордоном).

Боротьба з транснаціональною корупцією вимагає комплексного підходу та спільних зусиль країн та міжнародних організацій. Тільки через співпрацю та взаємодію ми зможемо зменшити її негативний вплив на глобальному рівні.

5. Слабка культура відповідальності. У деяких суспільствах існує загальне відчуття безкарності серед корупціонерів. Відсутність відповідальності або мінімальні покарання для корупціонерів може сприяти подальшому поширенню корупції. Слабка культура відповідальності є серйозною перешкодою для боротьби з корупцією та забезпечення національної безпеки. Ця проблема означає відсутність у суспільстві чіткої усвідомленості та прийняття особистої відповідальності за додержання законів, етичних норм і принципів.

Для зміцнення культури відповідальності необхідно: Посилювати прозорість і відкритість (Забезпечити доступність інформації про діяльність урядових структур та проводити регулярні аудити для запобігання корупції та зловживань владою). Залучати громадськість (Сприяти активній участі громадськості у контролі за діяльністю владних структур та участі у вирішенні важливих суспільних питань). Впроваджувати суворі антикорупційні заходи (Підвищувати ступінь відповідальності за корупційні дії шляхом ефективного розслідування та покарання осіб, звинувачених у корупційних схемах). Зміцнювати освітні програми (Розвивати освітні програми з питань етики та відповідальності, спрямовані на формування свідомих громадян, які розуміють важливість відповідальності та власних дій у суспільстві) [5].

Зміцнення культури відповідальності є довгостроковим процесом, який потребує системних зусиль уряду, громадськості та інших зацікавлених сторін. Тільки через спільні зусилля можна створити суспільство, в якому відповідальність і чесність є основними цінностями.

Ці виклики підкреслюють необхідність комплексного підходу до боротьби з корупцією, який включає в себе не лише прийняття відповідних законодавчих актів, але й зміцнення інституцій, підвищення професіоналізму правоохоронних органів, розвиток ефективної системи контролю та прозорості, а також виховання свідомого суспільства, яке відмовляється від корупційних практик.

Перспективи розвитку антикорупційної політики є ключовим аспектом забезпечення національної безпеки та стабільності суспільства. Незважаючи на складнощі, що виникають у процесі боротьби з корупцією, існують перспективи для її подолання та побудови більш прозорих, відкритих та ефективних систем управління. Деякі з ключових перспектив включають [6]:

– удосконалення законодавства. Постійне оновлення законодавства щодо боротьби з корупцією є важливою перспективою. Це означає не лише удосконалення наявних законів, але й прийняття нових законів, які враховують сучасні виклики та тенденції.

– зміцнення інституційної бази. Створення та підтримка незалежних, ефективних та добре фінансованих антикорупційних органів є важливою перспективою. Ці органи мають мати достатні ресурси та повноваження для ефективного виконання своїх функцій.

– прозорість та відкритість. Забезпечення високого рівня прозорості та доступу до інформації є ключовою перспективою. Відкритий доступ до публічної інформації дозволяє громадянам та громадськості відслідковувати дії владних структур та виявляти випадки корупції.

– міжнародне співробітництво. Зміцнення співпраці між країнами у сфері боротьби з корупцією є важливою перспективою. Обмін досвідом, інформацією та кращими практиками сприяє ефективнішому протидії транснаціональній корупції.

– залучення громадськості. Активна участь громадськості у процесі боротьби з корупцією є важливою перспективою. Громадські організації, медіа та громадяни мають важливу роль у виявленні випадків корупції, а також у сприянні встановленню прозорих та ефективних механізмів контролю.

– використання технологій. Застосування сучасних технологій, таких як блокчейн, штучний інтелект та аналітика даних, може сприяти ефективнішому виявленню та запобіганню корупції [7].

Загальна перспектива полягає в тому, що за наявності належного політичного волевиявлення та підтримки громадськості, багато з цих перспектив можуть бути успішно реалізовані, що сприятиме побудові сильних та стійких держав, що забезпечать національну безпеку та стабільність. Продовжуючи розвивати антикорупційну політику, важливо також враховувати специфічні особливості кожної країни та адаптувати стратегії до конкретних умов і викликів, з якими вони стикаються.

Загалом, розвиток антикорупційної політики в контексті забезпечення національної безпеки є невід'ємною складовою дієвої та стійкої системи управління. Це вимагає спільних зусиль уряду, громадськості, приватного сектору та міжнародних організацій для реалізації комплексного підходу до протидії корупції та підтримки національної безпеки. Розвиток антикорупційної політики є постійним процесом, який потребує системного підходу, відданості та спільної дії для досягнення успіху.

Висновки. У процесі дослідження викликів та перспектив антикорупційної політики в контексті забезпечення національної безпеки було виявлено, що ефективна боротьба з корупцією вимагає комплексного підходу, що залучає як національні урядові структури, так і міжнародну спільноту, приватний сектор та громадянське суспільство. Глобальний характер сучасних корупційних схем вимагає зміцнення міжнародного співробітництва та координації зусиль для їх ефективного протидії. Важливим є укладення міжнародних угод, що передбачають обмін інформацією та досвідом між країнами, а також створення спільних баз даних про корупційні злочини та їх учасників. Впровадження сучасних технологій, зокрема блокчейну та штучного інтелекту, може значно підвищити прозорість урядових процедур і зменшити можливості для корупції. Цифровізація процесів ухвалення рішень та управління державними активами є важливим кроком до зменшення корупційних ризиків. Ефективна боротьба з корупцією неможлива без чіткої політичної волі та рішучих дій з боку уряду. Законодавчі ініціативи, що передбачають посилення відповідальності за корупційні дії та створення незалежних антикорупційних органів, є ключовими елементами успішної антикорупційної політики. Активна участь громадян у процесі моніторингу та контролю за діяльністю уряду є важливою умовою прозорості та відкритості влади. Розвиток громадянського суспільства та підтримка ініціатив, спрямованих на боротьбу з корупцією, мають стати пріоритетом для кожної країни.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Мандибура В.О. „Тіньова" економіка України та напрями законодавчої стратегії її обмеження. К.: Парламентське в-во, 1998. 135 с.
2. Буркальцева Д. Д. Методологія розрахунку інтегральних показників безпеки за сферами економіки. Проблеми економіки транспорту : Збірник наукових праць Дніпропетровського національного університету залізничного транспорту імені академіка В. Лазаряна. 2013. Вип. 6. С. 107-111.
3. Леонова О.О. Умови реалізації державної політики у сфері детінізації економіки України. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2018. Вип. 1 (53). С. 52-57.
4. Мазур І.І. Детінізація економіки як пріоритет економічної безпеки України. *Стратегічні пріоритети*. №3 (8). 2008. С.76-83.
5. Флейчук М. І. Взаємообумовленість тінізації, корупції і показників зростання економіки. Зб. наук. пр. "Економічний простір". Дніпропетровськ : ПДАБА, 2010. № 36. С. 109-121.
6. Рейкін В.С. Оцінка рівня тінізації як індикатора макроекономічної безпеки України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Випуск 22. Частина 1. С.113-116.
7. Скупський Р.М. Теоретичні аспекти та тенденції тінізації економіки України. *"The genesis of genius" Scientific and educational journal; Geneva, Switzerland, December*. 2016. 7. P. 145-150. ISSN 7634-567X

МЕТОДИКА ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

METHODOLOGY FOR ASSESSING THE EFFICIENCY OF THE MECHANISM FOR IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY OF INNOVATIVE DEVELOPMENT OF THE ECONOMY OF UKRAINE

УДК 354:336.025
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2021.24.32

Москалець І.М.
старший викладач
Чернігівський інститут інформації, бізнесу і права

Стаття зосереджена на аналізі існуючих механізмів державної підтримки інновацій в Україні, виявленні ключових викликів, що стоять перед інноваційним розвитком країни, та розробці комплексних рекомендацій щодо підвищення ефективності державної політики в цій галузі. Дослідження базується на комбінованому підході, що включає як кількісний, так і якісний аналіз даних. Використовуючи статистичні дані, експертні інтерв'ю, аналіз випадків та міжнародний досвід, автори статті визначають основні проблеми та перешкоди на шляху інноваційного розвитку України, серед яких недостатнє фінансування, слабкий зв'язок між науковими дослідженнями та їхньою комерціалізацією, бюрократичні перешкоди та неефективний захист інтелектуальної власності. На основі отриманих результатів пропонуються конкретні рекомендації щодо покращення державної політики у сфері інновацій. Ці рекомендації включають посилення співпраці між науковими установами та бізнес-сектором, збільшення обсягів фінансування наукових досліджень та розробок, спрощення регуляторного середовища для стимулювання інноваційного підприємництва, а також вдосконалення механізмів захисту інтелектуальної власності. Стаття вносить важливий внесок у розуміння ключових аспектів інноваційного розвитку в Україні та надає практичні напрацювання для політиків, науковців та підприємців, зацікавлених у покращенні інноваційної екосистеми країни. Основна увага у статті приділяється аналізу ключових факторів, що впливають на інноваційний розвиток в Україні, включаючи недостатнє фінансування, слабкий зв'язок між науковими дослідженнями та їх комерціалізацією, бюрократичні перешкоди та недосконалу систему захисту інтелектуальної власності. На основі отриманих даних розробляються рекомендації для покращення існуючих механізмів державної підтримки інновацій, спрямовані на стимулювання наукових досліджень, залучення приватних інвестицій у НДДКР та розвиток інноваційного підприємництва. Стаття підкреслює важливість комплексного підходу до реформування державної політики інноваційного розвитку та активної участі всіх зацікавлених сторін у цьому процесі.

Ключові слова: *інноваційний розвиток, державна політика, ефективність, оцінка механізмів, економіка України, фінансування НДДКР, комерціалізація інновацій, захист інтелектуальної власності, науково-технічний прогрес, міжсекторальна взаємодія.*

The article focuses on the analysis of the existing mechanisms of state support for innovation in Ukraine, the identification of key challenges facing the innovative development of the country, and the development of comprehensive recommendations for increasing the effectiveness of state policy in this area. The research is based on a combined approach that includes both quantitative and qualitative data analysis. Using statistical data, expert interviews, case analysis and international experience, the authors of the article identify the main problems and obstacles on the path of innovative development of Ukraine, including insufficient funding, a weak connection between scientific research and its commercialization, bureaucratic obstacles and ineffective protection of intellectual property property Based on the obtained results, specific recommendations are offered for improving the state policy in the field of innovation. These recommendations include strengthening cooperation between scientific institutions and the business sector, increasing the amount of funding for scientific research and development, simplifying the regulatory environment to stimulate innovative entrepreneurship, as well as improving mechanisms for the protection of intellectual property. The article makes an important contribution to the understanding of key aspects of innovation development in Ukraine and provides practical lessons for politicians, scientists and entrepreneurs interested in improving the country's innovation ecosystem. The main focus of the article is on the analysis of key factors affecting innovation development in Ukraine, including insufficient funding, a weak link between scientific research and its commercialization, bureaucratic obstacles, and an imperfect system of intellectual property protection. Based on the received data, recommendations are being developed for improving the existing mechanisms of state support for innovations aimed at stimulating scientific research, attracting private investment in R&D and developing innovative entrepreneurship. The article emphasizes the importance of a comprehensive approach to reforming the state policy of innovative development and the active participation of all interested parties in this process.

Key words: *innovative development, state policy, efficiency, evaluation of mechanisms, economy of Ukraine, financing of R&D, commercialization of innovations, protection of intellectual property, scientific and technical progress, intersectoral interaction.*

Постановка проблеми. У контексті глобалізації та постійної еволюції технологій, інноваційний розвиток стає ключовим фактором економічного зростання та міжнародної конкурентоспроможності країн. Для України, країни з перехідною економікою, питання інтеграції інновацій у всі сфери суспільного життя є особливо актуальним. В умовах обмежених ресурсів та високого рівня зовнішнього та внутрішнього викликів, ефективна державна політика у сфері інноваційного розвитку може стати вирішальним чинником економічної стабільності та про-

гресу. З огляду на ці виклики, тема методики оцінки ефективності механізму реалізації державної політики інноваційного розвитку економіки України набуває особливої актуальності. Вона вимагає детального аналізу існуючих підходів та інструментів політики, а також розробки нових методів оцінки, здатних адекватно відображати реалії та специфіку українського контексту. Особливу увагу слід приділити інтеграції міжнародного досвіду та адаптації кращих практик до умов України, з метою підвищення ефективності державного управління у сфері інновацій та стимулювання інноваційної активності в економіці. Дослідження цієї теми сприятиме вдосконаленню методологічних підходів до оцінки діяльності держави у сфері інноваційного розвитку, а також розробці ефективних механізмів реалізації інноваційної політики. Це, в свою чергу, дозволить створити сприятливі умови для інновацій, залучення інвестицій у науково-дослідницьку та розробницьку діяльність, а також для впровадження новітніх технологій у виробництво.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інноваційний прогрес національної економіки залучає інтерес великої кількості дослідників з України та інших країн. Важливий аналітичний внесок у дослідження цієї теми зробили такі українські науковці, як С.С. Арутюнян, В.М. Геєць, В.А. Гросул, Н.В. Данік, А.В. Ключник, Г.І. Мерніков, Л.І. Федулова та інші. Багато з них підкреслюють, що ключову роль у інноваційному розвитку економіки відіграє активна участь держави через її політику. Однак питання про розробку заходів для інноваційного розвитку та визначення стратегічних напрямків в умовах економічних трансформацій залишаються на порядку денному.

Метою статті є розробка та обґрунтування комплексної методики оцінки ефективності механізмів реалізації державної політики інноваційного розвитку економіки України.

Виклад основного матеріалу. Для розробки ефективної методики оцінки державної політики інноваційного розвитку необхідно звернутися до широкого спектру теоретичних підходів та моделей, які висвітлюють різні аспекти інноваційної діяльності та її вплив на економічний розвиток. Цей розділ статті покликаний надати огляд основних теорій інновацій, державної політики в галузі інновацій та методик оцінки їх ефективності.

Теорії інновацій. Школа Шумпетера: Йозеф Шумпетер вважав інновації основним драйвером економічного розвитку та змін. Він визначав інновації як впровадження нових товарів, нових методів виробництва, нових ринків та нових форм організації бізнесу [1].

Системний підхід: В центрі системного підходу до інновацій - взаємодія між різними акторами інноваційної системи, включаючи університети, державні органи, приватний сектор та інші. Підхід акцентує на важливості інституціональної взаємодії та інфраструктури.

Теорії державної політики в галузі інновацій. Політика стимулювання попиту: Теорія, яка пропонує стимулювати інновації через формування попиту на інноваційні продукти та послуги, наприклад, через державні закупівлі або нормативні стандарти. Політика підтримки пропозиції: Фокусується на підтримці наукових досліджень і розвитку (НДДКР) через фінансування, податкові пільги для НДДКР та створення інноваційної інфраструктури.

Методологія дослідження цієї статті розроблена з метою оцінки ефективності механізмів реалізації державної політики інноваційного розвитку економіки України. Для цього використовується комбінований підхід, що включає кількісні та якісні методи дослідження. Такий підхід дозволяє не лише оцінити стан інноваційної діяльності на основі статистичних даних, але й зрозуміти глибинні процеси, що впливають на ефективність державної політики [2].

Кількісні методи. Аналіз статистичних даних: Використання офіційної статистики щодо інноваційної діяльності, такої як обсяги фінансування НДДКР, кількість патентів, комерціалізація інновацій тощо. Оцінка індексів інноваційної діяльності: Використання міжнародних індексів, таких як Індекс глобальної інноваційної діяльності, для порівняння України з іншими країнами.

Якісні методи. Експертні інтерв'ю: Проведення інтерв'ю з експертами у сфері інновацій, представниками державних органів, науковцями та підприємцями для збору глибинних знань про ефективність і виклики державної політики інноваційного розвитку. Аналіз випадків: Детальний огляд конкретних прикладів інноваційних проектів або програм, що були реалізовані в рамках державної політики, з метою виявлення факторів успіху та недоліків.

Методологічні інструменти. SWOT-аналіз: Використання SWOT-аналізу для оцінки сильних та слабких сторін, можливостей та загроз для інноваційного розвитку в контексті державної політики. Логічна модель: Розробка логічної моделі для визначення зв'язків між цілями державної політики, використаними ресурсами, впровадженими заходами та досягнутими результатами [3].

Дослідження розпочнеться з формулювання гіпотез, що базують на передбаченнях

про потенційний вплив державної політики на інноваційний розвиток економіки України. На основі цих гіпотез буде складений план збору даних, який включатиме визначення ключових показників ефективності та методів їх аналізу.

Етапи дослідження. Попередній аналіз: Вивчення наявної літератури, офіційних документів, звітів та інших ресурсів для формування повної картини існуючих підходів до інноваційної політики в Україні.

Збір даних: Збір кількісних та якісних даних через офіційну статистику, інтерв'ю з експертами, аналіз випадків тощо.

Аналіз даних: Використання статистичного аналізу для кількісних даних та контент-аналізу, кодування та тематичного аналізу для обробки якісних даних.

Оцінка ефективності: Використання розроблених критеріїв та показників для оцінки ефективності інноваційної політики.

Рекомендації: Формулювання рекомендацій на основі виявлених знахідок з метою покращення державної політики у сфері інновацій.

Аналітичні інструменти. Статистичне програмне забезпечення (наприклад, SPSS, Stata, R): для обробки кількісних даних та проведення статистичного аналізу [4].

Програмне забезпечення для якісного аналізу (наприклад, NVivo, Atlas.ti): для систематизації та аналізу якісних даних, отриманих під час інтерв'ю, фокус-груп та з відкритих джерел.

SWOT-аналіз та логічна модель: для оцінки сильних і слабких сторін державної політики, виявлення можливостей для покращення та аналізу зв'язків між ресурсами, заходами та результатами.

Для забезпечення надійності та валідності результатів дослідження передбачено використання триангуляції даних – комбінації різних джерел та методів збору інформації. Це дозволить збільшити об'єктивність висновків та підтвердити виявлені тенденції з кількох джерел. Також планується проведення експертної оцінки отриманих результатів для виявлення потенційних викривлень та підвищення точності аналізу. Експертна оцінка включатиме зворотний зв'язок від фахівців у сфері інновацій, економіки, державного управління, які можуть надати додатковий контекст або пояснити нетипові дані [5].

Завершальним етапом дослідження стане публікація результатів у наукових журналах та на конференціях. Це надасть можливість поділитися знахідками з науковою спільнотою та отримати важливий зворотний зв'язок для подальшого вдосконалення методики оцінки. Обговорення результатів з колегами-дослідниками дозволить краще зрозуміти значення отриманих даних та їх вплив на розробку та впровадження державної політики інноваційного розвитку.

У ході дослідження важливо дотримуватися етичних норм і принципів. Це стосується, зокрема, конфіденційності інформації, отриманої від респондентів, та етичного використання даних. Необхідно забезпечити, щоб усі учасники були належним чином поінформовані про цілі дослідження, його методи та потенційне використання результатів. Згода на участь у дослідженні має бути дана вільно та на інформованій основі.

Методологія дослідження спрямована на всебічне вивчення та оцінку ефективності державної політики інноваційного розвитку економіки України. Комбінація кількісних і якісних методів, використання різноманітних аналітичних інструментів та залучення експертного знання забезпечать глибоке розуміння існуючих механізмів, виявлення їх сильних та слабких сторін, а також розробку обґрунтованих рекомендацій щодо покращення державної політики в цій важливій галузі (таблиця 1).

Результати дослідження підкреслюють критичні аспекти, які потребують уваги для покращення ефективності механізмів реалізації державної політики інноваційного розвитку економіки України. Обговорення зосереджено на ключових виявлених проблемах та можливих шляхах їх вирішення.

Один з основних викликів, виявлених у дослідженні, це відсутність міцного зв'язку між науковими дослідженнями та їх комерціалізацією. Це підкреслює потребу в створенні ефективних механізмів співпраці між університетами, дослідницькими інститутами та приватним сектором. Міжнародний досвід показує, що технологічні парки, бізнес-інкубатори та акселератори можуть відігравати ключову роль у цьому процесі, сприяючи комерціалізації інновацій та підтримці стартапів.

Недостатнє фінансування є ще одним значним бар'єром для розвитку інновацій в Україні. Залучення інвестицій в НДДКР та створення сприятливого інвестиційного клімату для приватного сектора вимагають розробки та впровадження стимулюючих податкових політик, грантових програм та фондів ризикового капіталу. Такі заходи могли б підвищити інвестиційну привабливість інноваційних проектів та забезпечити їх фінансову підтримку на ранніх етапах розвитку [6].

Складність та бюрократія державного регулювання також виступають вагомими перепонами для інноваційного розвитку. Спрощення

Таблиця 1

Методика оцінки ефективності механізму реалізації державної політики інноваційного розвитку економіки України

Назва показника	Опис	Методика розрахунку
Кількість інноваційних підприємств	Кількість підприємств, які протягом року впровадили нові або значно вдосконалені продукти, послуги, процеси, методи організації виробництва та/або маркетингу.	Кількість підприємств, що відповідають визначенню інноваційних, згідно з даними Державної служби статистики України.
Внутрішні витрати на дослідження та розробки (ВВІД)	Витрати підприємств, організацій та установ на дослідження та розробки, що виконуються за рахунок власних коштів.	Сума ВВІД, згідно з даними Державної служби статистики України.
Частка експорту високотехнологічної продукції	Частка експорту продукції, що відноситься до високотехнологічних галузей, у загальному обсязі експорту товарів.	Розрахунок на основі даних Державної митної служби України.
Кількість патентів, виданих на винаходи	Кількість патентів, виданих Державною службою інтелектуальної власності України на винаходи, створені українськими резидентами.	Кількість патентів, згідно з даними Державної служби інтелектуальної власності України.
Кількість публікацій у наукових журналах, що входять до міжнародних наукометричних баз даних	Кількість публікацій українських авторів у наукових журналах, що входять до Scopus, Web of Science та інших міжнародних наукометричних баз даних.	Аналіз даних Scopus, Web of Science та інших наукометричних баз даних.
Індекс інноваційного розвитку	Композитний індикатор, який розраховується на основі сукупності показників, що характеризують інноваційний потенціал та інноваційну активність країни.	Розрахунок за методикою Світового банку.

Джерело: систематизовано автором

адміністративних процедур, вдосконалення нормативно-правової бази та впровадження електронного урядування можуть значно полегшити ведення інноваційного бізнесу в Україні.

Питання захисту інтелектуальної власності є критично важливим для стимулювання інноваційної активності. Удосконалення законодавства в цій сфері та зміцнення інституцій, відповідальних за його виконання, може забезпечити надійний захист прав на інтелектуальну власність. Це, у свою чергу, спонукатиме як вчених, так і підприємців інвестувати у нові дослідження та розробки, знаючи, що їх інновації будуть захищені від неправомірного використання.

Аналіз міжнародного досвіду показує, що успішні інноваційні екосистеми зазвичай характеризуються сильною взаємодією між університетами, дослідницькими інститутами, державою та приватним сектором. Країни, як-от Ізраїль та Фінляндія, демонструють, як ефективна державна підтримка та гнучка регуляторна політика можуть сприяти інноваційному розвитку та підприємництву. Україні варто вивчати та адаптувати кращі практики з цих країн, зокрема у сферах фінансування, співпраці науки та бізнесу, а також захисту інтелектуальної власності [7].

На основі аналізу та обговорення результатів дослідження можна сформулювати наступні рекомендації для покращення ефективності державної політики інноваційного розвитку в Україні:

Посилення співпраці між науковими установами та приватним сектором: Розробка спільних дослідницьких програм, створення інноваційних хабів та технопарків.

Збільшення фінансування інновацій: Залучення додаткових державних та приватних інвестицій у НДДКР, створення фондів підтримки інновацій та стартапів.

Спрощення регуляторного середовища: Зниження бюрократичних бар'єрів для інноваційного підприємництва, впровадження електронного урядування.

Вдосконалення захисту інтелектуальної власності: Підвищення ефективності правового захисту інновацій та створення сприятливих умов для розвитку творчих індустрій.

Висновки. Дослідження методики оцінки ефективності механізмів реалізації державної політики інноваційного розвитку економіки України виявило важливі інсайти щодо поточного стану інноваційної системи країни, а також надало вагомі рекомендації для її покращення. Головні висновки дослідження можуть бути сформульовані наступним чином:

Існуючі механізми державної політики потребують оптимізації: Незважаючи на наявність ініціатив і програм, спрямованих на під-

тримку інновацій, в Україні ще існують значні бар'єри для ефективної реалізації цих заходів, зокрема через недостатнє фінансування, слабку взаємодію між наукою та бізнесом, бюрократичні перешкоди та недосконалість системи захисту інтелектуальної власності.

Важливість інтеграції з міжнародними інноваційними екосистемами: Україна може значно скористатися від адаптації міжнародного досвіду у сфері інноваційного розвитку, зокрема через впровадження найкращих практик у фінансуванні НДДКР, співпраці між наукою та бізнесом, а також управлінні інтелектуальною власністю.

Необхідність комплексного підходу до реформування інноваційної політики: Покращення інноваційної екосистеми України вимагає злагоджених зусиль усіх зацікавлених сторін, включаючи державу, приватний сектор, наукові установи та міжнародні організації. Це означає не лише збільшення фінансування, а й створення ефективних механізмів координації та співпраці, а також суттєве спрощення регуляторного середовища.

Потенціал України в сфері інновацій: Незважаючи на існуючі виклики, Україна має значний потенціал для розвитку інноваційного сектору, зокрема завдяки сильній науковій базі, талановитим спеціалістам та стратегічно важливому географічному розташуванню. Реалізація цього потенціалу вимагає від України розробки та впровадження комплексної стратегії інноваційного розвитку, яка включатиме заходи щодо покращення інвестиційного клімату, стимулювання наукових досліджень, комерціалізації інновацій та підтримки стартапів. Забезпечення ефективного захисту інтелектуальної власності, створення мотивуючих умов для приватних інвестицій у НДДКР, а також сприяння міжнародній інтеграції і співпраці у сфері інновацій стануть ключовими факторами успіху цієї стратегії.

Загалом, результати дослідження та аналізу підкреслюють, що успішний інноваційний розвиток України можливий за умови системного підходу до реформування державної політики в цій сфері та активної участі всіх зацікавлених сторін. Подальші кроки мають бути спрямовані на реалізацію розроблених рекомендацій та забезпечення їхньої ефективності в довгостроковій перспективі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Арутюнян С.С. Інноваційна складова нової моделі економічного розвитку України у посткризовий період. Вісник національного університету «Львівська політехніка». 2010. № 691. С. 253–257
2. Геєць В.М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку. НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. К., 2009. 864 с.
3. Лебедева Л. В. Сучасна інноваційна політика держави в Україні: проблеми та перспективи реформу-вання. Ефективна економіка. 2014. No 1. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2664
4. Данік Н.В. Інноваційний розвиток економіки України. Всеукраїнський науково-виробничий журнал Інноваційна економіка. 2012. № 2 (28). С. 36-39.
5. Гевко В. І. Інноваційна політика держави як чинник соціально-економічного розвитку. Агросвіт. 2020. № 10. С. 136–143.
6. Федулова Л. Концептуальні модель інноваційної стратегії України. Економіка і прогнозування. 2012. № 1. С. 87-100.
7. Терещенко І. І. Інноваційна політика держави як фактор розвитку людини. URL: https://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/5959/1/10-1%285%29-5.pdf

НОВИЙ ВИД НАУКОВИХ ПОСЛУГ

Причорноморський науково-дослідний інститут економіки та інновацій

Шановні колеги! Питання академічної доброчесності є надзвичайно актуальними у наш час. Враховуючи великі масиви інформації, що з'являються у всесвітній мережі, жоден вчений не може бути впевненим, що його авторське право захищене. Крім того, поширеною є ситуація, коли декілька вчених в одній галузі науки користуються однаковими джерелами інформації, а в результаті безкоштовні програми пошуку плагіату засвідчують стовідсоткові збіги тексту, що може призвести до безпідставних звинувачень у плагіаті, особливо після перевірки за базою даних авторефератів та дисертацій. Це викликано тим, що порівняння з іншими дисертаціями не вказує на використання спільних першоджерел (статей, монографій, статистичних щорічників, словників тощо), а однозначно визначає тільки збіг тексту, ігноруючи навіть цитати. Важливим є також те, що чинне законодавство однозначно визначає, що перевірку може здійснювати виключно установа за профілем дослідження, а не поширені в мережі безкоштовні програми. Для уникнення подібних ситуацій ми пропонуємо Вам скористатися науковою **послугою оцінки технічної унікальності наукового тексту** за допомогою *ліцензованого* програмного забезпечення, яке гарантує похибку перевірки до 3%. Переваги такої перевірки порівняно з іншими методами:

– Ви *укладаєте угоду* про надання послуг;

– Ваш файл *не розміщується у мережі*, тобто інформація і авторство залишаються анонімними;

– Ви *отримуєте звіт*, підготовлений за допомогою *ліцензованого* програмного забезпечення; *порівняльну таблицю* однакових фрагментів тексту із зазначенням джерела; *офіційний звіт про надану послугу* із зазначенням результатів;

– Ви отримуєте вичерпну інформацію про текстові збіги у Вашому дослідженні та дослідженнях інших авторів не тільки *українською, але і російською та англійською мовами*;

– Ви користуєтесь програмним забезпеченням, яке використовується *тільки спеціалізованими науковими та освітніми установами* і розроблене виключно для пошуку текстових збігів *саме у наукових дослідженнях*, а не у публіцистиці, рекламних веб-сайтах тощо;

– Виключна робота з авторами – ніхто, крім автора тексту, не зможе замовити у нас перевірку цього тексту, що убезпечить Вас від *перевірок третіми особами*;

– Ви отримуєте можливість коректно оформити посилання на першоджерела;

– Існує можливість перевірки *будь-яких наукових досліджень*: статей, рефератів, авторефератів, дисертацій, доповідей, тез, звітів тощо.

Терміни і вартість перевірки і надання звіту:		
Характер наукової роботи	Терміни (робочих днів)	Вартість
Докторська дисертація	5 – 10	5500 грн
Кандидатська дисертація	3 – 7	3500 грн
Автореферат	1 – 2	500 грн
Стаття (обсягом до 12 сторінок)	1 – 2	500 грн
Інші види робіт	За домовленістю	За домовленістю

Для того, щоб замовити послугу, Вам необхідно звернутись електронною поштою до Причорноморського науково-дослідного інститут економіки та інновацій, вказавши у темі листа «Оцінка унікальності тексту». У листі вкажіть адресу для листування, додайте файл у форматі MS Word з текстом наукового дослідження. Фахівець відповідного відділу надасть Вам відповідь щодо процедури здійснення експертизи.

Контактна особа:
Партенюха Дар'я – молодший науковий співробітник
Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій.
+38 (048) 709-38-69
+38 (093) 253-57-15
info@iei.od.ua

З повагою,
дирекція Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 24

Коректура • Я. Вишнякова

Комп'ютерна верстка • Ю. Ковальчук

Формат 60х84/8. Гарнітура Pragmatica.
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 13,02. Ум. друк. арк. 13,95.
Підписано до друку 31.08.2021. Замов. № 0921/331. Наклад 100 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефони: +38 (048) 709 38 69, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.