



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

Аспекти публічного управління

www.aspects.org.ua

2020 ТОМ 8 № 1

Видається з вересня 2013 року
6 разів на рік

Дніпро
Видавництво «Грані»
2020



Аспекти публічного
управління

Науковий журнал

2020 Том 8 № 1

Засновник:

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

Свідоцтво про реєстрацію
КВ № 20424 - 10224 Р від 28.11.13

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

Друкується за рішенням Вченої ради
Дніпропетровського регіонального інституту
державного управління
Національної академії державного
управління при Президентіві України
(протокол № 02/232 від 26.02.2020).

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

Індексується:

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

Видавець:

Видавництво «Грані»
Україна, 49000, Дніпро
вул. Старокозачка, 12д, к. 8
+38(056)794-54-63
+38(050)258-83-86
aspects.dnipro@gmail.com
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 2131 від 23.05.2005

Індекс журналу в каталозі
передплатних видань України – 86192

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

Висловлені у цих статтях думки можуть не
збігатися з точкою зору редакційної колегії і не
покладають на неї ніяких зобов'язань.
Передруки і переклади дозволяються лише за
згодою автора та редакції.

© «Аспекти публічного управління» 2020

Редакція

Головний редактор: Квітка Сергій

Заступники головного редактора: Іванова Світлана,
Серьогіна Тетяна, Сорокіна Наталія

Технічний редактор: Лобода Руслана

Коректор української / російської мови: Левщанова Ольга

Коректор англійської мови: Комлева Юлія

Редакційна колегія

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



Public Administration Aspects

Scientific journal

8 (1) 2020

Founder:

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

Registration license

KB № 20424 - 10224 P, issued 28.11.13

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

Published by the decision of Academic council
of Dnipropetrovsk regional institute of public
administration of National academy for public
administration under
the President of Ukraine
(protocol № 02/232 dated 26.02.2020)

ISSN 2311-6420 (Print)

ISSN 2413-8231 (Online)

Indexed:

DOAJ

IndexCopernicus

ERIH PLUS

Google Scholar

Vernadsky National Library of Ukraine

CrossRef

eLibrary

Ulrichs web

Publisher:

Publishing house «Grani»

12d, Starokosatska St., office 8

Dnipro, Ukraine, 49000

+38(056)794-54-63

+38(050)258-83-86

aspects.dnipro@gmail.com

Publishing license:

ДК № 2131 dated 23.05.2005

Subscription index in Ukraine – 86192

Responsibility for facts, quotations, private
names, enterprises and
organizations titles, geographical locations etc. to
be bared by the authors.
The editorial office and board do not always share
the views and thoughts expressed in published
articles.

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

© «Public administration aspects» 2020

Editorial office

Editor in Chief: Kvitka Sergiy

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

Technical Editor: Loboda Ruslana

Corrector of Ukrainian / Russian language: Levshchanova Olha

Corrector of English language: Komleva Yulia

Editorial board

Serohin Sergiy

head of editorial board,

Full Prof. Dr.

Borodin Yevheniy

deputy head, Full. Prof., Dr.

Kvitka Sergiy

Full. Prof., Dr.

Abelseitova Svitlana

Assoc. Prof. PhD (Kazakhstan)

Awrejcewicz Jan

Full Prof. Dr. (Poland)

Andrianov Igor

Full Prof. Dr. (Germany)

Antonova Olha

Assoc. Prof., Dr.

Bachynskyi Yarema

J. D. (USA)

Bashtannyk Vitalii

Full Prof. Dr.

Bobrovska Olena

Full Prof. Dr.

Gluc Krzysztof

Assoc. Prof. Dr.

Hao Tianmin

Assoc. Prof. PhD (PRC)

Honcharuk Natalia

Full Prof. Dr.

Huhnin Oleksandr

Full Prof. Dr. (Poland)

Ivanova Svitlana

Assoc. Prof. PhD

Kakhovska Olena

Full Prof. Dr.

Kravchenko Bohdan

Full Prof. Dr.

(Kyrgyz Republic)

Kravchenko Viktor

Full Prof. PhD

Krushelnytska Taisiia

Full Prof. Dr.

Kuznecoviene Jolanta

Full Prof. Dr. (Lithuania)

Lypovska Natalia

Full Prof. Dr.

Ohdanskyi Kyrylo

Assoc. Prof. PhD

Mamatova Tetiana

Full Prof. Dr.

Matveieva Olha

Full Prof. PhD

Molokanova Valentyna

Full Prof. Dr.

Pysmennyi Ihor

Full Prof. Dr.

Prokopenko Leonid

Full Prof. Dr.

Ruzhevichus Yuzas

Full Prof. Dr. (Lithuania)

Serafinas Dalius

Full Prof. Dr. (Lithuania)

Serohina Tetiana

Assoc. Prof. PhD

Starushenko Halyna

Assoc. Prof. PhD

Sorokina Liudmyla

Assoc. Prof. PhD

Sorokina Natalia

Assoc. Prof. PhD

Tarassenko Tetiana

Assoc. Prof. PhD

Chykarenko Iryna

Assoc. Prof., Dr.

Зміст

С. 6

Таїсія Крушельницька

Фінансова самодостатність територіальних громад в умовах децентралізації: аналіз та нові виклики

С. 18

Віктор Венцел

Реформа децентралізації в Україні та соціальна функція держави: виклики та перспективи

С. 30

Ірина Чикаренко, Тетяна Маматова, Олексій Чикаренко

Стратегія регіонального розвитку на основі Смарт-спеціалізації: методологічні засади

С. 43

Ірина Берлінець

Аналіз сучасного стану надання медико-реабілітаційної допомоги і послуг в Україні: державно-управлінський аспект

С. 51

Олександр Мейко, Володимир Кириленко, В'ячеслав Городнов

Показник втрат ефективності реалізації однієї функції оперативно-службової (бойової) діяльності в межах організаційно-штатної структури

С. 58

Олег Панченко

Інформаційна безпека держави як елемент соціокультури

С. 68

Дмитро Костєнніков

Теоретико-концептуальні основи механізму публічного регулювання імміграції кваліфікованої робочої сили

С. 76

Андрій Семенченко, Яніс Янсонс

Концептуальні засади розвитку електронної демократії

С. 86

Юрій Теличкан

Впровадження доброго врядування за стандартами місцевої та регіональної демократії ЄС

С. 99

Іван Безена

Взаємодія органів публічної влади та суб'єктів підприємницької діяльності в умовах децентралізації

Contents

P. 6

Taisiia Krushelnytska

Financial self-sufficiency of territorial communities in decentralization conditions: analysis and new difficulties

P. 18

Victor Ventsel

Decentralization reform in Ukraine and the social function of the state: challenges and prospects

P. 30

Iryna Chykarenko, Tetiana Mamatova, Olexiy Chykarenko

Regional development strategy based on Smart-specialization: methodological background

P. 43

Iryna Berlinets

Analysis of the current state of provision of medical rehabilitation assistance and services in Ukraine: state-administrative aspect

P. 51

Oleksandr Mayko, Volodymyr Kirilenko, Viacheslav Gorodnov

Indicator of losses of efficiency of realization of one function of operational-service (combat) activity within the organizational-staff structure

P. 58

Oleg Panchenko

Information security of the state as an element of social culture

P. 68

Dmytro Kostiennikov

Theoretical-conceptual basis of the mechanism of public regulation of qualified labor immigration

P. 76

Andrii Semchenko, Yanis Yansons

Conceptual framework for the development of e-democracy

P. 86

Yurii Telychkan

Introducing good governance to local standards and regional democracy of the EU

P. 99

Ivan Bezena

Interaction of public authorities and entities of entrepreneurship in decentralization

C. 106

Наталія Мартиненко

Соціально-економічні передумови підвищення пенсійного віку в Україні

P. 106

Natalia Martynenko

Socio-economic prerequisites for increasing retirement age in Ukraine

C. 117

Микола Сьомич

Характеристика ресурсного забезпечення громади міста Миргород Полтавської області

P. 117

Mykola Semych

Characteristics of the community resource of the city of Myrhorod in Poltava region

C. 129

Вікторія Лола

Локальна ідентичність та «соціальне включення» в умовах децентралізації влади в Україні

P. 129

Victoria Lola

Local identity and "social inclusion" in the conditions of decentralization of power in Ukraine

Фінансова самодостатність територіальних громад в умовах децентралізації: аналіз та нові виклики

Таїсія Крушельницька, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

У цій статті проведено аналіз актуального стану фінансової самодостатності територіальних громад України, досліджено механізми формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації та визначено нові економічні й інституційні виклики розвитку громад.

Актуальність цієї статті зумовлюється потребою вирішення проблем створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. Визначено, що децентралізація є складною системою публічного управління організаційно-функціонального впливу з боку інститутів публічної влади на функціонування і розвиток територій.

Проведено аналіз стану практичної реалізації фінансового забезпечення територіальних громад. Виявлено, що на тлі зростання абсолютного розміру доходів місцевих бюджетів, їх частка у ВВП, яка перерозподіляється через місцеві бюджети у період 2002–2006 р. була 20 %, у 2007 р., напередодні світової фінансової кризи, дійшла 32,71 %, а з 2015 р., від початку децентралізації, коливалась на рівні 15 %, що є дещо нижчим показником, ніж у розвинених країнах Європи та свідчить про потужний потенціал росту для України.

Здійснено аналіз рівня фінансової залежності/незалежності місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету. Виявлено, що частка місцевих бюджетів, яка формується за участі міжбюджетних трансфертів залишається доволі високою, хоча у 2018–2019 рр. і намітилась тенденція до її зменшення та зростання фінансової спроможності місцевих бюджетів. Так, одразу після початку децентралізації у 2015 р. їх частка складала 59,08 % (власних 40,92 %), а у 2019 р. очікується їх зниження до 50,2 % (відповідно, збільшення власних до 47,34 %). І хоча в цілому намітилась тенденція до зміцнення фінансової спроможності територіальних громад, практика перегляду у бік зменшення частки податків, що зараховуються до місцевих бюджетів, є прикладом непослідовної державної бюджетної політики.

Для формування фінансової самодостатності територіальних громад у ході децентралізації виник і має бути вирішений важливий інституційний виклик щодо переосмислення ролі ОМС у процесі формування місцевого бюджету, викорінення патерналізму та формування філософії причетності і відповідальності кожного громадянина у розвитку суспільства і територіальної громади.

Ключові слова: публічне управління, органи місцевого самоврядування, місцевий бюджет, фінансова самодостатність, міжбюджетні трансферти, стейкхолдери, інституційні виклики

Financial self-sufficiency of territorial communities in decentralization conditions: analysis and new difficulties

Taisiia Krushelnytska, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

This article analyzes the current state of financial self-sufficiency of the territorial communities of Ukraine, investigates the mechanisms of forming local budgets in the context of decentralization and identifies new economic and institutional difficulties for community development.

The relevance of this article is condition by the need to address the problems of creating adequate material, financial and organizational conditions to ensure the exercise of local and regional authorities' own and delegated powers. It is determined that decentralization is a complex system of public management of organizational and functional influence of public authorities on the functioning and development of territories.

The analysis of the state of practical implementation of financial support of territorial communities. It is revealed that against the background of increasing absolute size of local budget revenues, their share

in GDP, which is redistributed through local budgets in the period 2002–2006 was 20 %, in 2007, before the global financial crisis, reached 32.71 %, and Since 2015, since the beginning of decentralization, it has fluctuated at the level of 15%. This level is slightly lower than in the developed countries of Europe, which indicates a strong growth potential for Ukraine.

The level of financial dependence/independence of local budgets from intergovernmental transfers from the State Budget. It found that the share of local budgets, formed with the participation of intergovernmental transfers remains quite high, although in 2018–2019 there was a tendency to decrease and increase the financial capacity of local budgets. Thus, right after the start of decentralization in 2015, their share was 59.08 % (own 40.92 %), and in 2019 they are expected to decrease to 50.2 % (correspondingly, their own increase to 47.34 %). Although, overall, there has been a tendency to strengthen the financial capacity of territorial communities, the practice of looking toward reducing the share of taxes credited to local budgets is an example of inconsistent state budgetary policy.

In order to shape the financial self-sufficiency of territorial communities in the course of decentralization, an important institutional complication has emerged and needs to be address. We mean rethinking the role of local governments in shaping the local budget, eradicating paternalism, and fostering the philosophy of ownership and responsibility of each citizen in the development of society and the territorial community.

Keywords: *public administration, local government, local budget, financial self-sufficiency, intergovernmental transfers, stakeholders, institutional difficulties*

Финансовая самодостаточность территориальных общин в условиях децентрализации: анализ и новые вызовы

Таисия Крушельницкая, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В этой статье проведен анализ актуального состояния финансовой самодостаточности территориальных общин Украины, исследованы механизмы формирования местных бюджетов в условиях децентрализации и определены новые экономические и институциональные вызовы развития территориальных общин.

Актуальность данной статьи обусловлена потребностью решения проблем создания надлежащих материальных, финансовых и организационных условий для обеспечения реализации органами местного самоуправления собственных и делегированных полномочий.

Определено, что децентрализация является сложной системой публичного управления организационно-функционального воздействия со стороны институтов публичной власти на функционирование и развитие территорий.

Проведен анализ практической реализации финансового обеспечения территориальных общин. Выявлено, что на фоне роста абсолютного размера доходов местных бюджетов, их доля в ВВП, которая перераспределяется через местные бюджеты была 20 %, в период 2002–2006 гг., накануне мирового финансового кризиса 2007 г. достигла уровня 32,71 %, а с 2015 г., с началом децентрализации, колебалась на уровне 15 %. Это несколько ниже показателей, чем в развитых странах Европы, что свидетельствует о мощном потенциале роста местных бюджетов в Украине.

Осуществлен анализ уровня финансовой зависимости/независимости местных бюджетов от межбюджетных трансфертов из государственного бюджета. Выявлено, что доля местных бюджетов, которая формируется при участии межбюджетных трансфертов остается довольно высокой, хотя в 2018–2019 гг. наметилась тенденция к ее уменьшению. Так, сразу после начала децентрализации в 2015 г. доля межбюджетных трансфертов составляла 59,08 % (собственных 40,92 %), а в 2019 г. ожидается ее снижение до 50,2 % (соответственно, увеличение собственных в 47,34 %). И хотя в целом наметилась тенденция к укреплению финансовой состоятельности территориальных общин, практика пересмотра в сторону уменьшения доли налогов, зачисляемых в местные бюджеты, является примером непоследовательной государственной бюджетной политики.

Для формирования финансовой состоятельности территориальных общин в ходе децентрализации возник и должен быть решен важный институциональный вызов, который касается

переосмислення ролі ОМС в процесі формування місцевого бюджету, искоренення патерналізму і формування філософії причастності і відповідальності кожного громадянина в розвитку общества і територіальної общини.

***Ключевые слова:** публичное управление, органы местного самоуправления, местный бюджет, финансовая самодостаточность, межбюджетные трансферты, стейкхолдеры, институциональные вызовы*

Постановка проблеми.

У рамках реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні проводиться активна робота щодо формування спроможних територіальних громад. Починаючи з 2015 р., в Україні започатковані і тривають потужні процеси реформування публічного управління. Докорінними серед них є децентралізація влади і зміна у зв'язку з цим механізму формування доходів місцевих бюджетів в Україні. Реформа, яка триває, і є рушійним фактором становлення демократії, забезпечення економіко-соціального розвитку, створення безпечних та комфортних умов життя та формування суспільства добробуту. Разом з тим перебіг реформи децентралізації влади відбувається в умовах військової агресії, втрати не лише традиційних економічних зв'язків, а й територій та людей. Зрозуміло, що ці та інші екстерналії стали причиною глибокої економічної кризи, яка позначилась на ефективності реформи децентралізації, разом з тим формуючи нові виклики для публічного управління.

Більше того, за довгі роки практика публічного управління тяжіла до патерналізму. В умовах адміністративно-командної системи за часів Радянського Союзу та, власне, і в незалежній Україні, у царині відносин державна влада – органи місцевого самоврядування, останні функціонували за принципом повного підпорядкування вищим органам влади, виконуючи пасивну роль у процесах формування своїх доходів, коли будь-яка ініціатива присікалась, фінансування поточних видатків відбувалось за низхідною, а розвитку територій увага практично не приділялась. Втім, в умовах розпочатого реформування місцевого самоврядування чинна система управління місцевими фінансами, податкова система, характер міжбюджетних відносин в Україні

тощо, хоч і набули досить глибоких змін, все ж не задовольняють потреб суспільства, територіальних громад і держави в цілому. Натомість згідно зі змістом децентралізації, основна ідея формування державного і місцевих бюджетів у територіальних громадах полягає в тому, що вони мають забезпечити такий обсяг ресурсів для наповнення місцевого бюджету, якого було б достатньо для досягнення загального позитивного результату розвитку громади, для вирішення соціальних, культурних потреб, достатніх для життєдіяльності у короткостроковому періоді й забезпечення умов для росту індивідуума і розвитку здорової нації у довгостроковій перспективі. Тому вирішення питань створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування (далі ОМС) власних і делегованих повноважень у територіальних громадах є однією з визначальних передумов розвитку територій, чим і зумовлюється актуальність цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Механізми формування фінансової спроможності територіальних громад, створення повноцінного життєвого середовища для громадян і широкого залучення самих громадян до прийняття управлінських рішень сьогодні набирають обертів і лежать у площині наукових інтересів багатьох вітчизняних і зарубіжних дослідників. Причиною такої наукової уваги є пошук можливостей виходу із економічних криз, що струшували економіки країн світу протягом ХХ ст., та лежали в площині докорінного реформування не лише владних відносин, а й бюджетної системи.

Так, питання децентралізації влади, розвитку місцевого самоврядування ґрунтовно досліджені у працях Л. Антонової, Н. Гончарук, П. Лопушинського, С. Серьогі-

на та інших, опрацювання зарубіжного досвіду децентралізації бюджету, механізми формування місцевих бюджетів та удосконалення міжбюджетних відносин як визначальної передумови підвищення фінансової самостійності територій висвітлені у роботах таких вчених як О. Бобровська, С. Боринець, О. Матвеева, А. Мунько, М. Трещов та інших, особливості створення самодостатніх територіальних громад та напрями вирішення питань удосконалення формування місцевих бюджетів пропонуються у працях П. Ворони, Т. Кравченко, М. Лахижі, П. Покатаєва та інших.

У дослідженнях цих та інших авторів доволі широко висвітлюється світовий досвід формування місцевих бюджетів, можливості підвищення ефективності їх використання й розподілу, розглянуті окремі питання стосовно аналізу світового досвіду та можливостей його адаптації у національних інститутах. Проте аналізу основних передумов створення фінансової основи самодостатніх територіальних громад в Україні в умовах реформування місцевого самоврядування на сьогодні приділена недостатня увага.

Мета статті.

Метою статті є аналіз актуального стану фінансової самодостатності територіальних громад, механізмів формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації та визначення нових економічних та інституційних викликів їх розвитку.

Виклад основного матеріалу.

Реформа децентралізації державного управління і місцевого самоврядування в частині перерозподілу функцій, повноважень і ресурсів повноцінно розпочалась у 2015 р., а сьогодні ми вже маємо перші результати щодо ефективності функціонування ОМС в умовах децентралізації та можемо підвести підсумки п'яти років формування фінансової спроможності територіальних громад, яка є основним економічним орієнтиром розвитку всього суспільства. Ступінь децентралізації є показником розвитку демократії, тому посилення децентралізації є однією з основних цілей сучасної правової демократичної держави [1, с. 168], а сама ідея започаткування реформи децентралі-

зації в Україні є свідченням поступу нашої країни до демократичних європейських цінностей.

Децентралізація є складним явищем у правовій демократичній державі, яке полягає у передачі центральними органами державної влади певного обсягу владних повноважень суб'єктам управління нижчого рівня, що володіють необхідними правами, обов'язками та ресурсами. Кінцевою метою такого перерозподілу владних повноважень є можливість прийняття ефективних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях [1, с. 167]. Розглядаючи децентралізацію влади як процес перерозподілу і делегування з державного на місцевий рівень функцій і повноважень, слід визнати, що вона включає політичну, адміністративну і економіко-фінансову сторони. У ході децентралізації важливим є надання місцевому самоуправлінню «...права і спроможності в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних прав... в інтересах місцевого населення» [2, с. 12].

Реформа децентралізації влади, яка повноцінно стартувала у 2015 р., стала інституційною основою економічного розвитку територій, але її основна дія полягала у запровадженні нових фінансових механізмів формування фінансової спроможності територіальних громад та механізмів функціонування органів місцевого самоврядування, в основу цих механізмів покладено суспільно-економічні відносини, побудовані на взаємодії влади і суспільства, громадян, бізнесу (стейкхолдерів) щодо досягнення спільної мети – добробут і безпека громадян та розвиток громад.

Децентралізація визначає пріоритети державної економічної політики, адже визначає пріоритети розвитку країни і окремих території через зміну характеру відносин між центральними та місцевими органами влади та характеру відносин між державним і місцевими бюджетами. Це природньо, бо ефективність функціонування ОМС ілюструють місцеві бюджети як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються, відповідно,

органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду, які включають обласний бюджет, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування, є джерелом виконання функцій органами публічної влади й економічного розвитку.

ОМС за рахунок коштів місцевого бюджету надають широкий спектр послуг місцевим жителям, деякі з яких фінансуються за рахунок міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету чи за рахунок інших джерел. Тому роль місцевих бюджетів, рівень розподілу функцій і, відповідно, видатків між державним і місцевими бюджетами певною мірою визначається величиною валового внутрішнього продукту (далі – ВВП), що перерозподіляється через них, адже саме частка суспільно-корисних благ, що споживаються на місцевому рівні, є максимально наближеною до вирішення потреб і запитів громадян.

При співставленні динаміки ВВП за даними Міністерства фінансів України [3] за період 2002–2019 рр. (з урахуванням того, що Світовий банк прогнозує його скорочен-

ня в 2019 р. на 2,7 % [4]) і динаміки місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів, що отримували місцеві бюджети за цей же період [розраховано за даними 5–9], ми отримали результат, наведений на рис. 1.

Виявлено, що на тлі поступового зростання абсолютного розміру доходів місцевих бюджетів, їх частка в окремі роки (задовго до початку децентралізації) сягала 20 %, а в 2007 р., напередодні світової фінансової кризи, дійшла 32,71 %. У період від початку децентралізації (2014–2019) частка ВВП, яка перерозподіляється через місцеві бюджети коливалась на рівні 15 %.

Для порівняння в країнах Європейського Союзу протягом 2018 р. частка доходів місцевих бюджетів у ВВП таких економічно розвинених країн, як Фінляндія, Швеція піднімається вище 24 %, а у країнах нижчого рівня економічного розвитку, таких як Греція, Кіпр, Мальта – близько 7 % [10]. Виходячи з цього, Україна має потужний резерв росту, а сьогодні маємо говорити про певні вади механізму формування місцевих бюджетів.

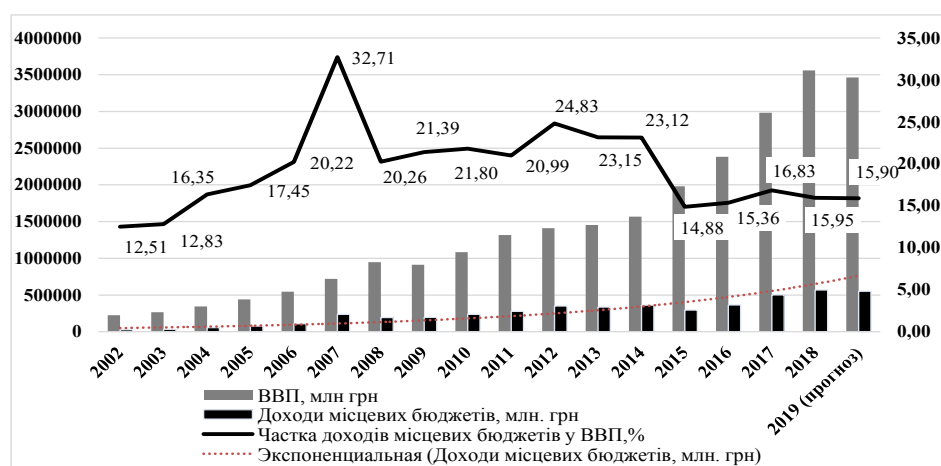


Рис. 1. Частка доходів місцевих бюджетів у ВВП України у період 2002–2019 рр.

Один з механізмів формування бюджетів об'єднаних територіальних громад, що формуються в умовах децентралізації, – це прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Ми зробили оцінку ефективності цього механізму за допомогою такого критерію як співвідношення часток різних видів доходів місцевого

самоврядування (місцевих бюджетів) у доходах Державного бюджету. З цією метою здійснено аналіз рівня фінансової залежності/незалежності місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету впродовж періоду від початку децентралізації [5–8; 11] (рис. 2.).

Зазначимо, що доволі велика частка місцевих бюджетів формується за участі міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету, так, одразу після початку децентралізації у 2015 р. їх частка складала 59,08 % (власних

40,92 %), а у 2019 р. очікується їх зниження до 50,2 % (власних 47,34 %). Це пов'язане з делегуванням окремих функцій на місцевий рівень та їх відповідним фінансуванням через міжбюджетні трансферти.



Рис. 2. Рівень залежності доходів місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України

Втім, якщо повернутись назад, у період до початку децентралізації, одразу впадають в око дві речі: по-перше, абсолютний розмір зведеного місцевого бюджету України в 2002 р., він був 28246 млн гривень (19429,3 млн грн надходжень з власних джерел і 8816,7 млн грн міжбюджетних трансфертів), у 2019 р. на кінець року заплановано надходжень 550417,8 млн грн (273689,3 і 276728,5 млн грн відповідно). Більше ніж 15-тикратне зростання, яке пришивдишилось з 2015 р., не можна пояснити інфляцією за досліджуваний період чи зміною курсу національної валюти, це, на наш погляд, наочний результат зміни політики розвитку місцевого самоврядування, яка наразі реалізується через реформу децентралізації влади.

Виходячи зі співвідношення «власні надходження/міжбюджетні трансферти» у місцевих бюджетах, необхідно відзначити високу частку власних доходів ОМС у період 2002–2014 рр. У ті роки функції, зокрема

освіта, охорона здоров'я тощо, виконувались відповідними державними (обласними, районними) органами і фінансувались з Державного бюджету. Згодом, з початком децентралізації, окремі функції були делеговані місцевому самоврядуванню, на що було виділено відповідне фінансування, яке сьогодні надходить до місцевих бюджетів у вигляді субвенцій. Тому така висока питома вага власних доходів місцевих бюджетів не є свідченням фінансової незалежності ОМС, а абсолютне значення доходів бюджетів свідчить про мінімальне забезпечення. Як правило покривались лише поточні витрати сільських і селищних рад того періоду, про розвиток і капітальні вкладення не йшлося.

Щодо періоду, що починається з 2015 р., співвідношення різко змінилось на користь міжбюджетних трансфертів, але з перебігом реформи, ми бачимо поступове, хоча і доволі повільне, скорочення їх частки завдяки політиці стимулювання ОМС до збільшення власної ресурсної бази і розширення

джерел надходжень до місцевих бюджетів та дійсного, хоча й повільного, зростання частки власних доходів.

Для оцінки стану відповідності механізму формування доходів місцевих бюджетів у Дніпропетровській області загальним національним тенденціям, здійснено аналіз рівня залежності доходів місцевих

бюджетів Дніпропетровської області від міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету (рис. 3) [розраховано за 12]. Дніпропетровська область обрана нами для більш детального аналізу як лідер процесу децентралізації за кількістю об'єднаних територіальних громад та за кількістю найбільш успішних громад.

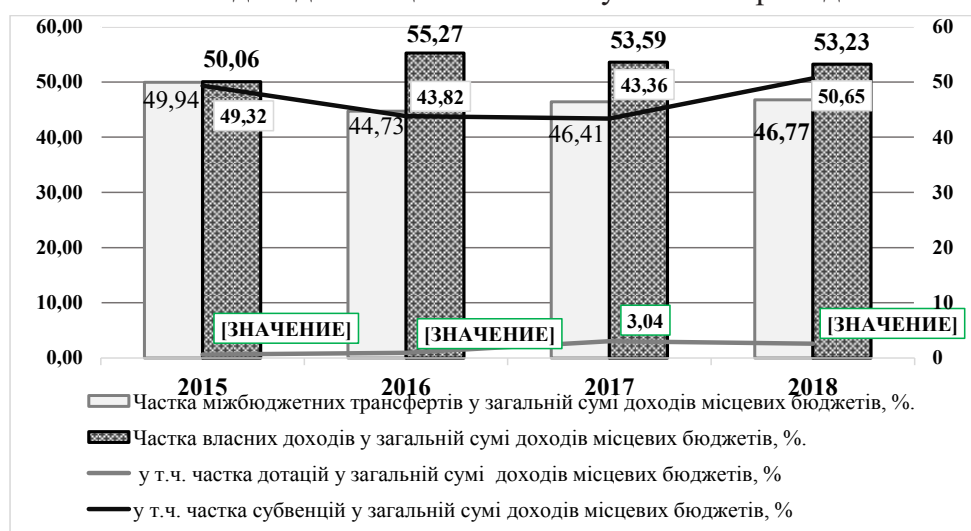


Рис. 3. Рівень залежності доходів місцевих бюджетів Дніпропетровської області від міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету

Виявлена дещо нижча залежність місцевих бюджетів в області у порівнянні з середніми показниками в країні: так, у 2017 р. співвідношення власних доходів і міжбюджетних трансфертів в Дніпропетровській області змістилось на користь власних доходів та складало 53,59 і 46,41 % (по країні 45,71 і 54,29 % відповідно). Ця позитивна динаміка пояснюється, по-перше, потужним поступом області до децентралізації, по-друге, доволі високим рівнем власних доходів. Таке поступове зміцнення фінансової автономії територіальних громад є одним із пріоритетних завдань на порядку денному розвитку місцевого самоврядування в Україні, адже реалізація їх правової і організаційної самостійності й економічного розвитку неможливі без належного ресурсного забезпечення місцевих бюджетів.

Слід зазначити, що прийняттям нового формату міжбюджетних відносин, суттєво видозмінено механізми здійснення трансфертів шляхом зміни підходів до передачі ресурсів і повноважень між бюджетами

різних рівнів. Ліквідовано наявні спеціалізовані трансферти та впроваджено замість них більш універсальні, дотації та субвенції (наприклад, базова дотація, медична, освітня субвенції та інші). Очікується, що така трансфертна політика матиме більший вплив на посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях, а децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності, дозволить громадам самостійно приймати рішення щодо розвитку своїх територій.

Однак і сьогодні в законотворчому процесі децентралізації є й приклади нормативних суперечностей. Так, у 2018 рр. відбувся перегляд порядку здійснення міжбюджетних відносин за окремими видами. Якщо у 2016–2017 рр. Бюджетним кодексом передбачалось, що освітня субвенція спрямовується на поточні видатки навчальних закладів (за певними типами) [13, ст. 103-2]. Також передбачалось, що освітня субвен-

ція може використовуватися на капітальні видатки, за умови забезпечення у повному обсязі потреби у поточних видатках на бюджетний період і відсутності простроченої бюджетної заборгованості за захищеними видатками наведених навчальних закладів, а також на реалізацію заходів з оптимізації їх мережі [13]. То у 2018 р. відбулись суттєві зміни порядку надання освітньої субвенції як в частині її визначення, так і в частині її перерахування: ОТГ стали отримувати два види субвенцій/дотацій, з яких мали утримувати освіту [14].

Отже, це освітня субвенція, яка спрямовувалась лише «на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників таких типів закладів та установ освіти» [13, п. 3] (ця частина розраховується за формулою, яка враховує низку особливостей функціонування освітнього закладу, і, окрім складності розрахунку, у нас не викликає особливих запитань) [13]. Також розраховувалась додаткова дотація на здійснення переданих із державного бюджету видатків (згідно зі статтею 103-2 Бюджетного кодексу України) з утримання закладів освіти, зокрема на видатки навчальних закладів, зокрема це поточні видатки закладів середньої освіти, включаючи заробітну плату непедагогічного персоналу [13]. Загальна сума цієї дотації розподілялася з Державного бюджету між обласними бюджетами, а Державні обласні адміністрації розподіляють її між територіальними громадами. Додамо також, що є й інші субвенції, призначені для фінансування різних напрямів розвитку місцевого самоврядування, які розподіляються між ОТГ через обласні адміністрації, наприклад, доволі нова субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на підвищення якості освіти [15].

У цьому порядку надання освітньої субвенції і додаткової дотації (до речі, аналогічна дотація чинна і для закладів охорони здоров'я) ми бачимо два загрозливих сигнали:

- по-перше, практично щорічна зміна правил здійснення міжбюджетних трансфертів. Як явище, що врегульовує правові прогалини, є позитивним рухом, але перма-

нентний стан змін, який ми спостерігали усі попередні роки незалежності, є загрозою для ретельного виконання законодавчих і методичних норм через неможливість їх вчасно опанувати і, водночас створює серйозне довище для порушень і зловживань;

- по-друге, розподіл додаткової освітньої дотації і дотації для закладів охорони здоров'я через обласні державні адміністрації спотворює зміст децентралізації, руйнуючи систему прямих міжбюджетних відносин ОТГ-Кабінет Міністрів України (про суб'єктивізм і потенційну можливість корупційних проявів годі й говорити).

Ще одним важливим механізмом формування місцевих бюджетів територіальних громад є порядок розподілу до місцевих бюджетів податків і зборів. У ході аналізу виявлено, що співвідношення джерел доходів між власними надходженнями і міжбюджетними трансфертами з державного бюджету на початку процесу децентралізації у 2015 р. було практично 50 на 50 %, а у 2018 р. 56 на 44 %, тобто все більша увага ОМС зосереджується на власних доходних джерелах місцевих бюджетів. Це є доволі позитивною тенденцією, яку варто було б підтримувати.

Якщо говорити про власні надходження до бюджетів територіальних громад, то серед них найбільше надходить коштів від податкових платежів, а з них – від податку на доходи фізичних осіб (83 % у 2014 р. і 59 % у 2018 р.). Для кращої візуалізації ми розрахували структуру податкових платежів у місцеві бюджети до початку децентралізації (2014 р.) і на момент написання матеріалу у 2018 р. (рис. 4) [розраховано за 16].

Автор хоче звернути увагу на акцизний податок. Хоча його частка не є найбільшою, 6 % в середньому в місцевих бюджетах територіальних громад України, він таки відіграє свою позитивну роль. Втім до порядку розподілу цього податку постійно прикута увага Міністерства фінансів. Уже у 2017 р. відбувся перегляд порядку його зарахування до місцевих бюджетів у частині зменшення, і знову він у епіцентрі змін. Йдеться про зарахування частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну

територію України пального до загального фонду бюджетів місцевого самоврядування у розмірі 13,44 % від суми акцизного податку з проданого на території громади

пального, яке здійснювалось упродовж 2015–2019 рр. Наразі згідно з листом Міністерства фінансів України таке зарахування буде припинено [17].

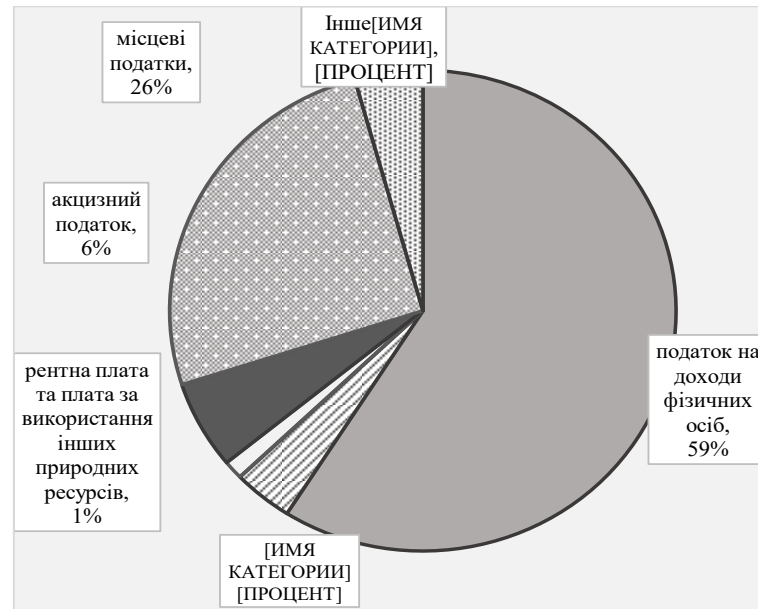


Рис. 4. Структура податкових надходжень до місцевих бюджетів України у 2018 р.

Себто роботи щодо ліквідації прогалин нормативно-правового забезпечення міжбюджетних відносин і в цілому формування місцевих бюджетів ще доволі багато, а тому ОМС мають приділяти більше уваги власним джерелам наповнення бюджетів. Втім, доволі алогічною видається фінансова політика щодо зменшення частки податків, які зараховуються до місцевих бюджетів, адже це збільшує залежність останніх від міжбюджетних трансфертів. Приклад зміни розподілу коштів не на користь територіальних громад дозволяє припустити, що держава й надалі буде зменшувати частку податків, що зараховуються до місцевих бюджетів, а щодо міжбюджетних трансфертів автор припускає, що це взагалі тимчасовий механізм, який під час завершення реформи буде суттєво переглянутий у бік зменшення.

Тому важливим є формування нової філософії управління, яка б ґрунтувалась на активній ролі ОМС у бюджетному процесі, залученні громадянського суспільства, представників бізнесу та всіх зацікавлених у розвитку громади осіб, тобто стейкхол-

дерів до економічного розвитку території. Посадові особи ОМС і стейкхолдери мають викоринити звичний світогляд патерналізму й реалізувати власну причетність до спільних зусиль економічного розвитку. Сьогодні стейкхолдери як споживачі суспільно корисних благ, що генеруються в громаді, уже стають ініціаторами реалізації певних ідей, проектів і поступово впливають у процес розвитку не лише свого господарства чи свого бізнесу, а й всієї території. Щоправда цей процес активізації стейкхолдерів суттєво гальмується. Децентралізація є складним процесом системних змін, який передбачає не просто переформування функцій, відповідальності і ресурсів, але й переосмислення ролі ОМС, зміни філософії кожного громадянина щодо ролі у розвитку суспільства, громади та розуміння особистої відповідальності за це. Саме така світоглядна зміна ролі кожного, на наш погляд, є головним інституційним викликом децентралізації.

Висновки.

У результаті здійсненого аналізу можемо зробити наступні висновки.

1. Визначено, що децентралізація є складною системою публічного управління організаційно-функціонального впливу з боку інститутів публічної влади на функціонування і розвиток територій. Реформа децентралізації, яка повноцінно стартувала у 2015 р., стала інституційною основою економічного розвитку територій, започаткувала нові фінансові механізми формування фінансової спроможності територіальних громад та механізми функціонування органів місцевого самоврядування на основі взаємодії влади і представників бізнесу, громадянського суспільства та всіх стейкхолдерів.

2. Аналіз стану практичної реалізації фінансового забезпечення територіальних громад упродовж періоду з початку децентралізації показав, що на тлі зростання абсолютного розміру доходів місцевих бюджетів, їх частка у ВВП, яка перерозподіляється через місцеві бюджети у період 2002–2006 р. була 20 %, у 2007 р., напередодні світової фінансової кризи, дійшла 32,71 %. У період від початку децентралізації (2015–2019) ця частка коливалась на рівні 15 %, що є дещо нижчим показником, ніж у розвинених країнах Європи, та свідчить про потужний потенціал росту для України.

3. Ефективність механізму формування місцевих бюджетів за допомогою міжбюджетних трансфертів характеризується рівнем фінансової залежності/незалеж-

ності місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету. Аналіз цієї залежності показав, що частка місцевих бюджетів, яка формується за участі міжбюджетних трансфертів залишається доволі високою, хоча у 2018–2019 рр. намітилась тенденція до її зменшення. Так, одразу після початку децентралізації у 2015 р. їх частка складала 59,08 % (власних 40,92 %), а у 2019 р. очікується їх зниження до 50,2 % (відповідне збільшення власних до 47,34 %). І хоча загалом намітилась тенденція до зміцнення фінансової спроможності територіальних громад, практика перегляду частки податків, що розподіляються до місцевих бюджетів у бік зменшення є прикладом непослідовної державної бюджетної політики.

4. Для формування фінансової самодостатності територіальних громад у ході децентралізації виник і має бути вирішений важливий інституційний виклик щодо переосмислення ролі ОМС у процесі формування місцевого бюджету, викорінення патерналізму та формування філософії причетності і відповідальності кожного громадянина у розвитку суспільства і територіальної громади.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі – формулювання пропозицій щодо інституційного забезпечення створення фінансової основи самодостатніх територіальних громад України.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
2. Деркач М. І. Децентралізація фіскальних функцій держави у контексті забезпечення сталого розвитку України : монографія. Дніпропетровськ : Стиль, 2011. С. 12.
3. Валовий внутрішній продукт (ВВП) в Україні 2019. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/economy/gdp/>.
4. Europe and Central Asia Economic Update, Spring 2019: Financial Inclusion. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31501>.
5. Про результати аналізу формування і надання з Державного бюджету України місцевим бюджетам трансфертів та стану міжбюджетних розрахунків у 2003–2011 роках. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/206545?cat_id=38962#To3.
6. Інформація Міністерства фінансів України щодо виконання Державного бюджету України за 2012 рік. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/informacija-ministerstva-finansiv-ukraini-schodo-vikonannja-derzhavnogo-bjudzhetu-ukraini-za-2012-rik?category=bjudzhet>.
7. Довідки щодо стану виконання місцевих бюджетів (за 2013 – 2017 pp). URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/vikonannja-dohodiv-miscevih-bjudzhetiv-za-n-2015-rik?category=bjudzhet&subcategory=local-budg>.

8. Слюз Т. Публічний звіт Про підсумки діяльності Державної казначейської служби України за 2018 рік. URL: <https://www.treasury.gov.ua/storage/app/sites/1/%20%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2%20%D0%93%D0%9E%D0%9B%D0%9E%D0%92%D0%98%20%D0%94%D0%9A%D0%A1%D0%A3%202018.pdf>.
9. Населення та міграція : статистичний збірник за 2018 р. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publnasel_u.htm.
10. Government revenue, expenditure and main aggregates. EUROSTAT. URL: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.
11. Про Державний бюджет України на 2019 рік : Закон України від 23.11.2018 р. № 2629-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>.
12. Статистичний збірник: «Бюджет України 2017». Київ, Департамент державного бюджету Міністерства фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202017.pdf>.
13. Бюджетний кодекс України : Закон від 21.06.2001 № 2542-III (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2542-14>.
14. Тулай О. І. Зарубіжний досвід функціонування місцевих бюджетів та можливість його імплементації у вітчизняну практику. *Проблеми матеріальної культури—економічні науки*. 2007. № 99. С. 93–97. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/35284/28-Tulay.pdf?sequence=1>.
15. Потенціал сталого розвитку територій: методологічні засади формування і нарощення : монографія / О. Ю. Бобровська, Т. А. Крушельницька, М. А. Латинін [та ін.]; за заг. ред. д. держ. упр., проф. О. Ю. Бобровської. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 362 с.
16. Бюджет України : інформаційне електронне видання. URL: <http://cost.ua/budget/>.
17. Про особливості складання проекту місцевого бюджету на 2020 рік та прогнозу місцевого бюджету на 2021 –2022 роки : лист Міністерства фінансів України. URL: <https://buhgalter.com.ua/upload/news/2019/9/Lyst.pdf>.

REFERENCES

1. Zahorskyi, V. S., & S. O. Teleshun, S. O. (Ed.). (2011). *Publichne vriaduvannia [Public Governance]*. Lviv: LRIDU NADU [in Ukrainian].
2. Derkach, M. I. (2011). *Detsentralizatsiia fiskalnykh funktsii derzhavy u konteksti zabezpechennia staloho rozvytku Ukrainy [Decentralization of fiscal functions of the state in the context of ensuring sustainable development of Ukraine]*. (p. 12). Dnipropetrovsk: Styl [in Ukrainian].
3. Valovyi vnutrishnii produkt (VVP) v Ukraini 2019 [Gross Domestic Product (GDP) in Ukraine 2019]. *Ofitsiyni web-sait Ministerstva finansiv Ukrainy – The official website of the Ministry of Finance of Ukraine*. Retrieved from <https://index.minfin.com.ua/ua/economy/gdp/> [in Ukrainian].
4. Europe and Central Asia Economic Update, Spring 2019: Financial Inclusion. Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31501>.
5. Pro rezultaty analizu formuvannia i nadannia z Derzhavnoho biudzhetu Ukrainy mistsevym biudzheta transfertiv ta stanu mizhbiudzhethnykh rozrakhunkiv u 2003-2011 rokakh [On the results of the analysis of the formation and provision of transfers from the State Budget of Ukraine to the local budgets and the state of inter-budgetary payments in 2003-2011]. Retrieved from: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/206545?cat_id=38962#To3 [in Ukrainian].
6. Informatsiia Ministerstva finansiv Ukrainy shchodo vykonannia Derzhavnoho biudzhetu Ukrainy za 2012 rik [Information of the Ministry of Finance of Ukraine on the implementation of the State Budget of Ukraine for 2012]. Retrieved from <https://www.minfin.gov.ua/news/view/informacija-ministerstva-finansiv-ukraini-schodo-vikonannja-derzhavnogo-bjudzhetu-ukraini-za-2012-rik?category=bjudzhet> [in Ukrainian].
7. Dovidky shchodo stanu vykonannia mistsevykh biudzhativ (za 2013 – 2017 rr) [Information on the state of implementation of local budgets (2013-2017)]. Retrieved from <https://www.minfin.gov.ua/news/view/vikonannja-dohodiv-miscevih-bjudzhativ-za-n-2015-rik?category=bjudzhet&subcategory=local-budg>.
8. Sliuz, T. Publichnyi zvit Pro pidsumky diialnosti Derzhavnoi kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy za 2018 rik [Public Report on the Results of the State Treasury Service of Ukraine for 2018]. URL: <https://www.treasury.gov.ua/storage/app/sites/1/%20%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2%20%D0%93%D0%9E%D0%9B%D0%9E%D0%92%D0%98%20%D0%94%D0%9A%D0%A1%D0%A3%202018.pdf> [in Ukrainian].
9. Naseleння ta mihratsiia : statystychnyi zbirnyk za 2018 r. [Population and Migration: the 2018 statistical compilation]. Retrieved from http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publnasel_u.htm [in Ukrainian].

10. Government revenue, expenditure and main aggregates. EUROSTAT. Retrieved from <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.
11. Pro Derzhavnyi biudzhety Ukrainy na 2019 rik: Zakon Ukrainy vid 23.11.2018 r. № 2629-VIII [On the State Budget of Ukraine for 2019: Law of Ukraine of 23.11.2018 No. 2629-VIII.]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19> [in Ukrainian].
12. Statystychnyi zbirnyk: «Biudzhety Ukrainy 2017» ["Statistical collection: Budget of Ukraine 2017"]. Kyiv, Departament derzhavnoho biudzhetu Ministerstva finansiv Ukrainy. Retrieved from <https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202017.pdf> [in Ukrainian].
13. Biudzhetynyi kodeks Ukrainy : Zakon vid 21.06.2001 № 2542-III (vtratyv chynnist) [Budget Code of Ukraine: Law of June 21, 2001 No. 2542-III (repealed)]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2542-14> [in Ukrainian].
14. Tulai, O. I. (2007). Zarubizhnyi dosvid funktsionuvannia mistsevykh biudzhetyv ta mozhlyvist yoho implementatsii u vitchyznianu praktyku [Foreign experience of functioning of local budgets and possibility of its implementation in domestic practice]. *Problemy material'noj kul'tury–jekonomicheskie nauki – Problems of material culture–economic sciences*, 99, 93–97. Retrieved from <http://dspace.nbuv.gov.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/35284/28-Tulay.pdf?sequence=1> [in Ukrainian].
15. Bobrovska, O. Yu., Krushelnytska, T. A., Latynin, M. A. et al. (2017). *Potentsial staloho rozvytku terytorii: metodolohichni zasady formuvannia i naroshchennia* [Potential for Sustainable Development of Territories: Methodological Foundations of Formation and Extension]. O. Yu. Bobrovska (Ed.). Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
16. Biudzhety Ukrainy : informatsiine elektronne vydannia [Budget of Ukraine: information electronic edition]. Retrieved from <http://cost.ua/budget/> [in Ukrainian].
17. Pro osoblyvosti skladannia proiektu mistsevoho biudzhetu na 2020 rik ta prohnozu mistsevoho biudzhetu na 2021–2022 roky: lyst Ministerstva finansiv Ukrainy [On the specifics of drafting the local budget for 2020 and the forecast of the local budget for 2021–2022: letter from the Ministry of Finance of Ukraine]. Retrieved from <https://buhgalter.com.ua/upload/news/2019/9/Lyst.pdf> [in Ukrainian].

Крушельницька Таїсія Анатоліївна

Доктор наук з державного управління, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління Національної академії
державного управління при Президенті України
49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

Email: kru.taisiya@gmail.com

Krushelnytska Taisiia

Doctor of Public Administration, Assoc. Prof.
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public
Administration National Academy for Public
Administration under the President of Ukraine
29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

Цитування: Крушельницька Т. А. Фінансова самодостатність територіальних громад в умовах децентралізації: аналіз та нові виклики. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, № 1. С. 6–17.

Citation: Krushelnytska, T. A. (2020). Finansova samodostatnist terytorialnykh hromad v umovakh detsentralizatsii: analiz ta novi vyklyky [Financial self-sufficiency of territorial communities in decentralization conditions: analysis and new difficulties]. *Public administration aspects*, 8 (1), 6–17.

Стаття надійшла / Article arrived: 08.01.2020

Схвалено до друку / Accepted: 10.02.2020

Реформа децентралізації в Україні та соціальна функція держави: виклики та перспективи

Віктор Венцель, Національна академія державного управління при Президентові України

У 2014 р. в Україні розпочався процес реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Метою реформи є проведення адміністративної та фінансової децентралізації для формування спроможного місцевого самоврядування і підвищення якості публічних послуг, які надаються жителям громад. Децентралізація повинна забезпечити виконання соціальної функції держави з урахуванням вимог сучасного суспільства. У статті обґрунтовано необхідність проведення реформи децентралізації, розглянуто теоретичні аспекти та міжнародну практику в сфері децентралізації, проаналізовано сучасну ситуацію в Україні, визначено специфічні проблеми процесу децентралізації та окреслено можливі варіанти їх вирішення.

До основних завдань, які повинна вирішити реформа децентралізації в Україні, слід віднести: створення інституційно спроможних органів місцевого самоврядування; розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади за принципом субсидіарності; максимальне залучення населення до ухвалення рішень місцевого значення, сприяння розвитку форм прямого народовладдя; забезпечення транспарентності органів місцевого самоврядування та їх підзвітності населенню територіальних громад; розроблення механізмів контролю за якістю надання населенню адміністративних, соціальних та інших послуг; створення достатніх матеріальних та фінансових умов для забезпечення виконання завдань органами місцевого самоврядування; вирівнювання територіальних фінансових диспропорцій та забезпечення населення якісними публічними послугами.

На підставі показників статистичної звітності та показників виконання місцевих бюджетів проведено аналіз окремих аспектів фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад, виокремлено проблематику нерівномірності розподілу фінансового потенціалу між територіями та зазначено необхідність застосування заходів щодо вирівнювання регіональних фінансових диспропорцій.

Сформульовано висновки про те, що реформа децентралізації в Україні потребує активного продовження. У зв'язку з цим необхідно ухвалити низку базових законодавчих актів для врегулювання питань адміністративно-територіального устрою. Також необхідно чітко визначити повноваження органів місцевого самоврядування і забезпечити паритетне співвідношення між наданими їм повноваженнями та ресурсною базою. Існують проблеми з фінансовою та інституційною спроможністю об'єднаних громад, до вирішення яких повинні долучитися органи державної влади центрального рівня. У підсумку держава повинна забезпечити виконання соціальної функції з урахуванням нових повноважень та нових умов функціонування місцевого самоврядування, які будуть сформовані у процесі реформи децентралізації.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, децентралізація, об'єднані громади, фінансові диспропорції об'єднаних громад, фінансова спроможність об'єднаних громад, соціальна функція*

Decentralization reform in Ukraine and the social function of the state: challenges and prospects

Victor Ventsel, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

In 2014, the process of reforming local self-government and territorial organization of government began in Ukraine. The purpose of the reform is to carry out administrative and financial decentralization in order to build a capable local government and to improve the quality of public services provided to community residents. Decentralization should ensure the fulfillment of the social function of the state, taking into account the requirements of modern society. The necessity of decentralization reform is grounded in the article, theoretical aspects and international practice in the sphere of decentralization are considered, the current situation in Ukraine is analyzed, specific problems of the decentralization process are identified and possible solutions are outlined.

The main tasks to be addressed by decentralization reform in Ukraine include: the establishment of institutionally capable local self-government bodies; separation of powers between local and executive authorities on the principle of subsidiarity; maximum involvement of the population in managerial decision-making, promoting the development of forms of direct democracy; ensuring the transparency of local self-government bodies and their accountability to the population of territorial communities; development of mechanisms for quality control of administrative, social and other services provision to the population; creation of sufficient material and financial opportunities to support the tasks of local self-government bodies; equalization of territorial financial disparities and provision of high quality public services to the population.

Based on the indicators of statistical reporting and indicators of execution of local budgets, the analysis of individual aspects of financial capability of the amalgamated territorial communities (hromadas) was carried out, the problems of unequal distribution of financial potential between the territories were highlighted, and the necessity of applying measures to equalize regional financial disparities was noted.

The conclusions are formulated that the decentralization reform in Ukraine needs active continuation. In this regard, required to take a number of basic legislative acts to resolve issues of administrative-territorial structure. Also it is necessary to clearly define the powers of local self-governments and ensure parity ratio between the functions authority and resource base. There are problems with the financial and institutional capability of amalgamated communities (hromadas) to be addressed by central government. As a result, state should ensure implementation of the social functions with new powers and new conditions for the functioning of local self-government that will be formed in the decentralization reform.

Keywords: *local self-government, decentralization, amalgamated communities (hromadas), financial disparities of amalgamated communities (hromadas), financial capability of amalgamated communities (hromadas), social function*

Реформа децентрализации в Украине и социальная функция государства: вызовы и перспективы

Виктор Венцель, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

В 2014 г. в Украине начался процесс реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти. Целью реформы является проведение административной и финансовой децентрализации для формирования полноценного местного самоуправления и повышение качества публичных услуг, предоставляемых жителям общин. Децентрализация должна обеспечить выполнение социальной функции государства с учетом требований современного общества. В статье обоснована необходимость

проведення реформи децентралізації, розглянуті теоретичні аспекти і міжнародна практика в сфері децентралізації, произведено аналіз поточної ситуації в Україні, визначені специфічні проблеми процесу децентралізації і намічені можливі варіанти їх рішення.

К основним задачам, которые должна решить реформа децентрализации в Украине, следует отнести: создание институционально устойчивых органов местного самоуправления; разграничения полномочий между органами местного самоуправления и органами исполнительной власти по принципу субсидиарности; максимально возможное вовлечение населения к принятию решений местного уровня, содействие развитию форм прямого народовластия; обеспечение транспарентности органов местного самоуправления и их подотчетности населению территориальных общин; разработка механизмов контроля за качеством предоставляемых населению административных, социальных и других услуг; создание достаточных материальных и финансовых условий для обеспечения выполнения задач органами местного самоуправления; выравнивание территориальных финансовых диспропорций и обеспечение населения качественными публичными услугами.

На основании показателей статистической отчетности и отчетных показателей выполнения местных бюджетов произведен анализ отдельных аспектов финансовой деятельности объединенных территориальных общин, выделены отдельные аспекты касательно неравномерности распределения финансового потенциала между территориями и обращено внимание на необходимость принятия мер по выравниванию региональных финансовых диспропорций.

Сформулированы выводы о том, что реформа децентрализации в Украине требует активного продолжения. В связи с этим необходимо принять ряд базовых законодательных актов для урегулирования вопросов административно-территориального устройства. Также необходимо четко определить полномочия органов местного самоуправления и обеспечить паритетное соотношение между предоставленными им полномочиями и ресурсной базой. Существуют проблемы с финансовой и институциональной устойчивостью объединенных общин, к решению которых должны приобщиться органы государственной власти центрального уровня. В итоге государство должно обеспечить выполнение социальной функции с учетом новых полномочий и новых условий функционирования местного самоуправления, которые будут сформированы в процессе реформы децентрализации.

Ключевые слова: *местное самоуправление, децентрализация, объединенные общины, финансовые диспропорции объединенных общин, финансовые возможности объединенных общин, социальная функция*

Постановка проблеми.

Головною ознакою сучасного розвитку людської цивілізації є стрімке наростання процесів світової глобалізації. Глобалізація – це об'єктивне явище, яке не залежить від волі окремої людини. У світовому масштабі глобалізація означає зростання взаємозалежності населення Землі. Вона об'єднує не тільки економіку, але й культуру, інформаційну сферу, технології та управління. Глобалізація формує нову реальність, яку можна визначити як віртуальне звуження світової цивілізації. Тобто люди, які знаходяться в різних кутках планети, за рахунок сучасних телекомунікаційних технологій та швидкісного транспорту не відчують територіального розмежування, а споживаючи одні й ті ж продукти і товари, користуються однаковими технологіями та послугами, набувають схожих звичок і елементів культури.

У цих умовах змінюється сутність і призначення сучасної держави. Сучасна демократична держава повинна забезпечити створення умов для комфортного проживання населення. Однією з сучасних тенденцій розвитку держави є посилення ролі територіальних громад та децентралізація повноважень. Держава як бюрократична інституція не може швидко реагувати на економічні, соціальні, гуманітарні, інфраструктурні та інші сучасні потреби своїх громадян. Усі питання життєдіяльності найбільш ефективно повинні вирішуватися на місцевому рівні – на рівні громади. Це обумовлено тим, що локальна влада має більше можливостей для врахування інтересів своїх жителів, більше можливостей для комунікації з ними та оперативного реагування на потреби громади.

Метою статті є оцінка реального поточного стану реформи децентралізації у кон-

тексті формування спроможних об'єднаних громад. Визначення необхідних кроків для успішного продовження реформи децентралізації.

Виклад основного матеріалу.

Починаючи з 70-х рр. XX ст. у країнах ядра світ-системи розпочався активний перехід до постіндустріального суспільства. Деніел Бел (Daniel Bell) дає досить точну характеристику для постіндустріального суспільства. Він зазначає, що «основна відмінність між індустріальним та постіндустріальним суспільством полягає в тому, що джерела інновацій у постіндустріальному суспільстві дедалі частіше виходять із кодифікації теоретичних знань, а не від «випадкових» винаходів. В історії людства кожне суспільство залежало від знань, але лише останніми роками накопичення та розповсюдження теоретичних знань вийшло на перший план як директивна сила інновацій та змін. Постіндустріальне суспільство – це, в основному, інформаційне суспільство. Обмін інформацією з точки зору різних видів обробки даних, ведення діловодства, дослідження ринку тощо – це основа для більшості відносин у сферах економічного обміну. ... Стратегічним ресурсом постіндустріального суспільства стають теоретичні знання, так само як стратегічний ресурс індустріального суспільства – це грошовий капітал, а стратегічним ресурсом доіндустріального суспільства є сировина» [1]. Іншою тенденцією цього періоду була трансформація системи державного управління. Багато країн розпочали формування децентралізованих управлінських моделей. Серед розвинених країн світу за останні чотири десятиліття майже всі країни тією чи іншою мірою провели децентралізацію [2]. Децентралізація передбачає, що на центральному рівні концентруються лише найважливіші державні управлінські функції, а всі питання із забезпечення життєдіяльності громад вирішуються на місцевому рівні. Органи місцевого самоврядування отримують розширені повноваження (права і обов'язки)

щодо управління фінансовими ресурсами та комунальним майном, формування політики розвитку території. Основною метою реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою є покращення якості послуг, що надаються населенню, та розширення участі громадянського суспільства у вирішенні питань місцевого значення.

Принципи децентралізованого управління як одного з головних принципів місцевого самоврядування закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування та Всесвітній декларації місцевого самоврядування. У цих документах зазначено, що місцеве самоврядування означає право та спроможність органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [3].

Проблеми децентралізації тривалий час досліджуються відомими науковцями та експертами. Насамперед, слід згадати про В. Оутса (Wallace E. Oates), який свого часу сформулював теорему децентралізації. Головна її ідея полягає в тому, що «якщо немає економічних переваг (економія від масштабу), пов'язаних із централізованим забезпеченням, то децентралізована модель надання публічних послуг, що враховує місцеві особливості різних юрисдикцій, буде покращувати добробут порівняно з результатами від централізованого надання таких послуг, який характеризується уніфікованими підходами і процедурами в усіх юрисдикціях» [4].

Значний внесок у розроблення теоретичних засад щодо функціонування колективних інститутів, створених для управління спільними ресурсами, зробила Нобелівський лауреат Еліно́р Остро́м. Зокрема, вона досить переконливо довела, що управління спільними ресурсами може ефективно здійснюватися без втручання державних органів та без тотальної приватизації. Ефективність використання цих ресурсів залежить

від особливостей кожної колективної групи (громади), а також від встановлених правил використання цих ресурсів і контролю за їх дотриманням [5].

Різноманітні аспекти децентралізації були предметом досліджень таких науковців, як Дж. Б'юкенен, Ш. Бланкарт, Я. Брюкнер, Р. Масгрейв, У. Нісканен. Однак проведення децентралізації є специфічним процесом для кожної країни. У кожній країні існують свої унікальні географічні, історичні, культурні, економічні та інші умови, які впливають на цей процес.

Проведення децентралізації в Україні.

Після проголошення незалежності у 1991 р. Україна розпочала трансформацію радянської системи державного управління та економічної системи. Україна обрала демократичну модель державного устрою та ринкову модель економічного розвитку. Однак упродовж багатьох років після проголошення незалежності в Україні продовжувала існувати радянська система адміністративно-територіального устрою. Наміри щодо реформування адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади обговорювалися політиками та експертами раніше. Але перші реальні кроки у цьому напрямку були зроблені лише у 2014 р., коли Урядом України була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [6].

Необхідність проведення реформи була обумовлена тим, що чинний адміністративно-територіальний устрій та система влади формувалися для виконання політичних та економічних завдань, які визначалися радянською командно-адміністративною системою управління. Радянська система управління була побудована на засадах чіткої підпорядкованості центральній владі. Функціонування місцевого самоврядування мало винятково формальний характер. Фактично органи місцевого самоврядування були повністю підпорядковані органам виконав-

чої влади. Іншою проблемою можна назвати відсутність чіткого розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Більшість повноважень органів місцевого самоврядування одночасно були і в компетенції органів виконавчої влади. Це створювало невизначеність, конфліктність та відсутність чіткої відповідальності за виконання тих чи інших повноважень. Система територіальної організації влади була занадто громіздкою, вимагала (і досі ще вимагає) значних коштів для свого утримання, надмірно централізована. Вона не могла забезпечувати надання якісних адміністративних послуг. Низький рівень розвитку (а в деяких випадках повна відсутність) інформаційно-комунікаційних технологій перешкоджали ефективному функціонуванню управлінської системи та обмежували можливості громадян в отриманні адміністративних та публічних послуг. Перелічені та багато інших проблем були присутніми в Україні з початку проголошення незалежності. Багато з цих проблем також залишаються актуальними і сьогодні, незважаючи на те, що реформа децентралізації та місцевого самоврядування триває вже п'ятий рік.

Для сучасної України актуальним питанням є побудова демократичної системи управління, яка базується на ефективному місцевому самоврядуванні. Результатом реформи децентралізації має стати оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на основі принципу субсидіарності, а також створення спроможних територіальних громад [7]. Реформа децентралізації повинна вирішити цілу низку питань щодо адміністративно-територіального устрою та підвищення ефективності функціонування місцевого самоврядування в Україні. Серед головних питань, які повинна вирішити реформа децентралізації, такі:

– створення дієздатних органів місцевого самоврядування, які спроможні викону-

вати законодавчо визначені власні та делеговані державою повноваження;

- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності [6];

- максимального залучення населення до ухвалення управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя [6];

- забезпечення відкритості органів місцевого самоврядування та їх підзвітності населенню територіальних громад;

- розроблення механізмів контролю за якістю надання населенню адміністративних, соціальних та інших послуг жителям громади;

- створення достатніх матеріальних та фінансових умов для забезпечення виконання завдань органами місцевого самоврядування. Україна належить до тих країн, які мають меншу децентралізацію, особливо в частині доходів, ніж розвинені країни Європи;

- вирівнювання територіальних фінансових диспропорцій та забезпечення населення якісними адміністративними і соціальними послугами.

Багато країн, що розвиваються, прагнуть покращити якість державного управління за допомогою фінансової децентралізації. Однак переваги від децентралізації значною мірою залежать від того, як функціонують субрегіональні органи влади [8]. Важливо також розуміти, що поняття дієздатності (або краще сказати інституційної спроможності) громад передбачає не лише забезпеченість фінансовими та матеріальними ресурсами, а також має враховувати нематеріальні активи (місцеві навички, згуртованість жителів, взаємна довіра, здатність до співпраці, фаховий рівень менеджерів громади), які повинні забезпечити спроможність громади до стратегічного розвитку [9, с. 4]. Крім цього, важливим компонентом успішних змін є

необхідність змін структури влади в межах громад, підвищення прозорості влади і залучення громадян до політичних та суспільних процесів. Тобто принциповим є те, щоб зробити управління на рівні громади максимально чутливим до потреб більшості населення [10]. Однак існує й інша думка щодо необхідності максимального залучення громадян до управлінської діяльності. На думку А. Левітаса приклад Польщі засвідчує, що можуть бути зроблені значні досягнення в управлінні без особливої активності громадян. Він зазначає, що насамперед необхідно здійснити політичний прорив на національному рівні, а потім формувати відповідальні і професійні інституції на місцевому рівні [11]. Цей досвід може бути корисний для України, оскільки у процесі реформи децентралізації відчувається значний брак політичної волі національних еліт.

Реформа децентралізації і місцевого самоврядування в Україні передбачає формування об'єднаних територіальних громад. Процес формування об'єднаних громад в Україні є досить динамічним: у 2015 році було сформовано і проведено перші вибори у 159 ОТГ, у 2016 – 207, у 2017 – 299, у 2018 – 141, у 2019 – 158. Таким чином у 2020 році функціонує 964 об'єднаних громади, утворених відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [12]. Головним стратегічним завданням є якнайшвидше завершення процесу об'єднання громад та формування законодавчої бази для їх функціонування.

Проблеми реформування.

Однією з головних проблем сучасної України є старіння населення та стрімке скорочення його чисельності. Причин скорочення населення є декілька. Насамперед, це незадовільна економічна ситуація в країні та низький рівень життя. Унаслідок цього посилюються міграційні потоки у західному напрямку до країн із вищим рівнем розвитку економіки та набагато кращим соціальним середовищем. Це призводить

до трансформації економічної діяльності в Україні у зв'язку зі зменшенням кількості продуктивних сил та кількості споживачів продукції та послуг. Також це призводить до необхідності розширення сфери соціального забезпечення, збільшення державних та муніципальних витрат на підтримання відповідного життєвого рівня населення. Крім цього, потрібно пристосовувати інфраструктуру до потреб жителів похилого віку та формувати відповідний спектр послуг для забезпечення їх життєдіяльності. Факт старіння та зменшення чисельності населення необхідно враховувати при формуванні державної та регіональної економічної та соціальної політики.

Одночасно зі скороченням чисельності населення в Україні відбуваються процеси урбанізації. Міграційні потоки мають орієнтацію на великі міські агломерації, особливо це стосується міграції до міста Києва (у 2018 р. зафіксовано міграційний приріст – 13942 осіб, у січні-жовтні 2019 р. – 13579 осіб [13]). Старіння населення та міграційні процеси повинні враховуватися при проведенні реформи децентралізації: об'єднання громад

і планування їхньої діяльності повинно враховувати тенденції народжуваності, смертності та міграції.

Іншою суттєвою проблемою є нерівномірність розміщення територією України економічного потенціалу і фінансової бази. Статистичні дані (рис.1) показують, що різниця між «найбагатшим» та «найбіднішим» регіоном за показником валового регіонального продукту становить 24,5 рази [13] (місто Київ – 699,2 млрд грн, Чернівецька область – 28,6 млрд грн). Якщо не враховувати місто Київ (можливості міста набагато більші, зважаючи на статус столиці держави), то різниця екстремальних показників валового регіонального продукту складає 11 разів (Дніпропетровська область – 313,8 млрд грн, Чернівецька область – 28,6 млрд грн). Високий рівень економічного розвитку Києва обумовлений здебільшого високою динамікою розвитку фінансового сектору та посередницьких послуг. Крім цього, військові дії на сході країни зумовили міграцію певної частини бізнесу в середину країни, насамперед, у Київ. Це також стало додатковим чинником високого рівня розвитку економіки столиці.

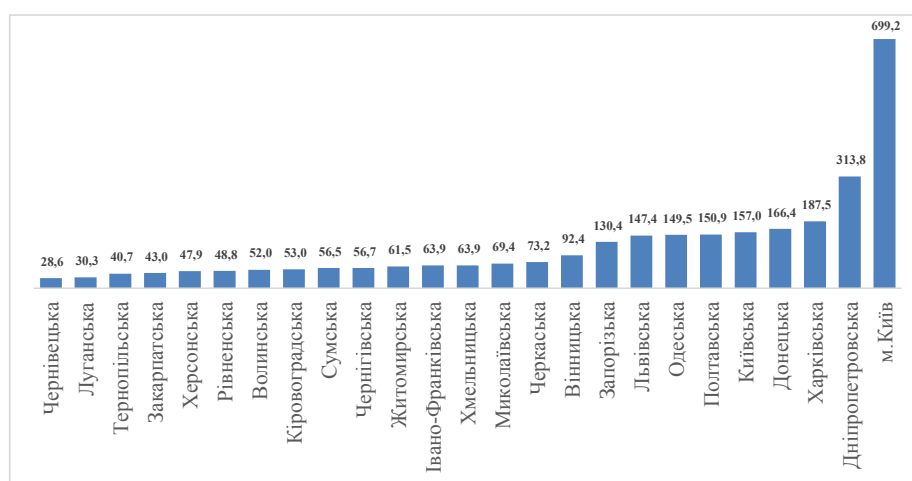


Рис. 1. Валовий регіональний продукт за 2017 рік (млрд грн)
Джерело: розроблено автором за даними [13]

До причин відмінностей в економічній та фінансовій спроможності територій можна віднести: політико-географічне розташування; історичний та культурний розвиток

території; природні та кліматичні умови; наявність корисних копалин; екологічний стан територій; наявність транспортного сполучення; чисельність населення та його вікова

структура; сформована протягом минулих періодів мережа об'єктів соціальної та економічної інфраструктури, її поточний стан.

Диференціація доходів територіями України екстраполюється на об'єднані територіальні громади. Серед 665-ти об'єд-

наних територіальних громад (які функціонували в 2018 р. і мали прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом) існують значні відмінності у показниках, які характеризують фінансовий потенціал громади.

Таблиця 1

Окремі показники фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад (ОТГ)

Групи ОТГ за кількістю жителів	Кількість ОТГ у групі	Загальна чисельність населення в групі, тис. осіб	Середнє значення суми власних доходів* на 1 мешканця по групі, грн	Мінімальне значення суми власних доходів* на 1 мешканця по групі, грн	Максимальне значення суми власних доходів* на 1 мешканця по групі, грн
Група 1 (понад 15 тис. осіб)	87	1 866,2	3 577,3	934,7	6 035,2
Група 2 (від 10 до 15 тис. осіб)	103	1 267,3	3 720,2	738,1	21 693,6
Група 3 (від 5 до 10 тис. осіб)	227	1 596,5	3 761,8	633,3	17 577,3
Група 4 (менше 5 тис. осіб)	248	863,3	4 171,5	597,3	25 501,6
Разом	665	5 593,3			

* доходи загального фонду бюджету ОТГ без трансфертів з державного бюджету
Джерело: розроблено автором за даними [14, 15, 16]

У групі 1, яка включає в себе об'єднані територіальні громади (ОТГ) з чисельністю населення понад 15 тисяч осіб, різниця між максимальним (6035,2 грн) і мінімальним (934,7 грн) значеннями доходів на душу населення становить 6,5 разів. У 2-й групі (ОТГ з чисельністю населення від 10 до 15 тисяч осіб) різниця між максимальним (21 693,6 грн) і мінімальним (738,1 грн) значеннями доходів на душу населення становить 29,4 рази. У 3-й групі (ОТГ з чисельністю населення від 5 до 10 тисяч осіб) різниця між максимальним (17 577,3 грн) і мінімальним (633,3 грн) значеннями доходів на душу населення становить 27,8 разів. У 4-й групі (ОТГ з чисельністю населення менше 5 тис. осіб) різниця між максимальним (25 501,6 грн) і мінімальним (597,3 грн) значеннями доходів на душу населення становить 42,7 разів. Тобто найвища різниця між

екстремальними значеннями існує у 4 групі, до якої відносяться громади з найменшою чисельністю населення. Водночас найменший розрив між «найбагатшою» та «найбіднішою» громадою у 1-й групі, де населення перевищує 15 тис. осіб. Тобто громади з більшою чисельністю мають набагато меншу диференціацію у доходах.

На підставі викладеного, можна говорити про те, що одним із критеріїв оптимального формування об'єднаних громад є їх чисельність, що перевищує 5 тисяч осіб. Однак з огляду на формування інституційно спроможних громад доцільно здійснювати їх формування з огляду на довгострокову перспективу. У такому випадку, зважаючи на зазначені вище демографічні чинники, слід зазначити про те, що оптимальний рівень чисельності населення в об'єднаній територіальній громаді знаходиться на позначці

7–9 тисяч осіб. У перспективі невеликі громади можуть зіштовхнутися з проблемами функціонування та можливостями якісного надання публічних послуг своїм жителям. Відсутність достатнього людського та трудового потенціалу, а також необхідної площі є стримуючим чинником для розміщення підприємницьких структур. Функціонування малого та середнього бізнесу також є проблематичним з огляду на невелику кількість потенційних споживачів тих товарів і послуг, які продукуються суб'єктами господарювання. З іншого боку, більша концентрація населення здебільшого формується у тих місцях, де в наявності є робочі місця та відповідна інфраструктура. Тому регіони з більшою чисельністю мають більший потенціал для свого існування та розвитку на відміну від населених пунктів із незначною кількістю жителів та невеликою площею.

Одночасно із зазначеним вище слід відзначити, що існують невеликі за чисельністю і територіями громади, які мають досить високі показники доходів. Здебільшого це зумовлено розташуванням на територіях таких громад податкоємних суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана з наявністю природних ресурсів, зручному географічному чи логістичному розташуванні громади та інших чинників зумовлених історичним або соціокультурним розвитком відповідної території. Невелика ОТГ зі значною фінансовою базою з однієї сторони є повністю самодостатньою і не потребує трансфертного вирівнювання з державного бюджету, а з іншого боку породжує необхідність надання такого вирівнювання для інших громад, розташованих поруч з такими громадами. Таким чином, одне із завдань децентралізації – зменшення участі державного бюджету у формуванні доходів місцевих бюджетів не досягається. Розвиток ОТГ має відбуватися з урахуванням принципу оптимального розміру та інклюзивного зростання, щоб зменшити необхідність горизонтального вирівнювання доходів місцевих бюджетів. Також невеликі громади не мають достатнього трудового потенціалу для свого розвитку та якісного управління суспільними процесами. Незначна кількість жителів, зокрема учнів та дітей, що проживають у таких громадах ставить під сумнів їх перспективність.

Різні фінансові спроможності територій

призводять до надання жителям публічних послуг різної якості. Виконання державою соціальної функції передбачає забезпечення громадян по всій території країни певним уніфікованим рівнем аналогічних послуг (освіта, охорона здоров'я, культура тощо). За умов суттєвих регіональних диспропорцій держава повинна застосовувати механізми горизонтального та вертикального вирівнювання фінансової спроможності територій. Це є одним із елементів забезпечення виконання соціальної функції на регіональному рівні.

Зміни до законодавства.

Важливим для якісного проведення реформи децентралізації є внесення змін до Конституції України та ухвалення інших законодавчих актів, що регулюють питання адміністративно-територіального устрою та функціонування органів місцевого самоврядування. Нове законодавство повинно визначити новий адміністративно-територіальний устрій, чітко визначити компетенції виконавчої влади та місцевого самоврядування. Сьогодні існує серйозна проблема, що існує дублювання багатьох функцій, які належать до компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Тобто законодавство передбачає, що одні і ті ж самі функції виконують як органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування. За таких умов виникає конфліктність та невизначеність повноважень між різними гілками влади. Також необхідно ухвалити закони щодо діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема, щодо базової структури органів місцевого самоврядування, врегулювання питань оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, установчих та регулюючих документів ОТГ, документів, що регулюють взаємодію з громадськістю, закон про місцевий референдум та інші. Одночасно з цим необхідно формувати ефективну систему професійної підготовки кадрів. Зважаючи на нові повноваження та сучасні виклики, важливим елементом інституційного становлення місцевого самоврядування є належний рівень підготовки фахівців.

Необхідно врегулювати питання здійснення державного нагляду за законністю рішень і дій органів місцевого самоврядування. Це є важливим питанням, оскільки держава по-

винна забезпечити дотримання законності та прав територіальних громад та громадян. У контексті виконання наглядових і контрольних функцій держава повинна забезпечити належний рівень публічних та інших послуг своїм громадянам, тобто забезпечити виконання соціальної функції як однієї з основних функцій сучасної держави. Для України це вкрай актуально, оскільки лише зараз відбувається процес формування повноцінного місцевого самоврядування європейського зразка. На даний час існує багато проблем щодо інституційного становлення місцевого самоврядування, формування професійних органів управління, формування взаємовідносин органів управління з громадськістю.

Висновки.

Проведення децентралізації в Україні є важливим чинником розвитку демократичної системи управління. Реформування місцевого самоврядування повинно сформувати новий тип відносин між громадянами, громадою та державою. Новий формат відносин повинен ґрунтуватися на спільному володінні та спільному управлінні справами громади. Максимальне залучення громадян до управління громадою повинно підвищити ефективність управління, посилити відповідальність за ухвалені рішення та результати їх впровадження.

Пріоритетним питанням для реформи є внесення змін до Конституції України. Без вирішення цього питання неможливо повноцінно продовжувати реформу децентралізації і в подальшому забезпечити належне функціонування держави як сукупності владних та громадянських інституцій. Необхідно законодавчо визначити новий адміністративно-територіальний устрій, сформувати новий перелік повноважень органів місцевого самоврядування, визначити повноваження регіонального та субрегіонального рівнів влади.

Проведення фіскальної децентралізації стало одним із головних стимулів для об'єднання громад. Однак недосконалість законодавчої бази та недостатньо ефективне управління процесом децентралізації призвело до створення громад із дуже суттєвою різницею в ресурсах. Тому держава повинна здійснювати додаткові заходи фінансового вирівнювання, щоб забезпечити виконання гарантій громадянам у контексті виконання соціальної функції.

Подальший прогрес і результативність реформи залежить від консолідованої позиції центральної влади та органів місцевого самоврядування щодо формування нового устрою управління державою. Історичний досвід засвідчив, що Україні притаманна модель державного управління, що ґрунтується на ефективному місцевому самоврядуванні [17].

Необхідно звернути особливу увагу на підвищення інституційної спроможності об'єднаних громад. Серед важливих проблем – недостатність кваліфікованих працівників. Нові повноваження і компетенції потребують відповідних фахових знань, умінь та навичок. Сучасні об'єднані громади повинні забезпечувати своїх громадян необхідним рівнем соціальних та інших послуг і бути конкурентоспроможними на ринку залучення додаткових фінансових ресурсів.

Головною умовою успішного проведення реформи децентралізації в Україні є взаємодія та співпраця політичних еліт, органів влади, місцевого самоврядування, громадянського суспільства. Важливим аспектом є підтримка реформи з боку європейських інституцій. Це є свідченням того, що Україна інтегрується в європейський цивілізаційний простір.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Bell D. Welcome to the post-industrial society. *Physics today*. 1976. № 29(2). P. 46–49. DOI: <https://doi.org/10.1063/1.3023314>.
2. Rodríguez-Pose A., Ezcurra R. Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*. 2009. № 10(5). P. 619–644.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. *Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Wallace E. Oates. On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*. 2008. Vol. LXI, No. 2, June. P. 313–334. DOI: [dx.doi.org/10.17310/ntj.2008.2.08](https://doi.org/10.17310/ntj.2008.2.08).
5. Ostrom E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press. 1990. 295 p.

6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
7. Національний інститут стратегічних досліджень: Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ : НІСД, 2016. 61 с. URL: <http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/AD-Teritorialna-gromada-103fe.pdf>.
8. Hankla C. R. When is fiscal decentralization good for governance? *The Journal of Federalism*. 2008. № 39(4). P. 632–650. DOI: <https://doi.org/10.1093/publius/pjn034>.
9. Національний інститут стратегічних досліджень: Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів. Київ : НІСД, 2018. 21 с. URL: http://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/Dopovid_Decentralization-ready-474fa.pdf.
10. Bardhan P. Decentralization of governance and development. *Journal of Economic perspectives*. 2002. № 16(4). P. 185–205. URL: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/089533002320951037>.
11. Levitas A. Local government reform as state building: What the Polish case says about “decentralisation”. *Public Governance / Zarządzanie Publiczne*. 2018. № 45(3). P. 5–25. DOI: <https://doi.org/10.15678/ZP.2018.45.3.01>.
12. Про добровільне об’єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
13. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
14. Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2018 рік. Державна казначейська служба України : [сайт]. 2019. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-2018-rik>.
15. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/>.
16. Венцель В. Т., Казюк Я. М., Герасимчук І. Л. У великих громад більше можливостей: експерти проаналізували бюджети 665 ОТГ за 2018 рік. Децентралізація : [сайт]. 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10649>.
17. Ventsel V. Історико-теоретичні засади соціальної функції держави у контексті формування української державності. *American Journal of Fundamental, Applied and Experimental Research*. 2018. № 4 (11). С. 84–89.

REFERENCES

1. Bell, D. (1976). Welcome to the post-industrial society. *Physics today*, 29(2), 46–49. DOI: <https://doi.org/10.1063/1.3023314>.
2. Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2009). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, 10(5), 619–644.
3. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia vid 15.10.1985 r. [European Charter of Local Self-Government from 15.10.1985]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].
4. Oates, Wallace E. (2008). On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*, 61:2, 313–334. DOI: [dx.doi.org/10.17310/ntj.2008.2.08](https://doi.org/10.17310/ntj.2008.2.08).
5. Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
6. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 r. №333-r [On Approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Government in Ukraine: Executive Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 01.04.2014 No. 333-r]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
7. Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen: Terytorialna hromada yak bazova lanka administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy: problemy ta perspektyvy reformuvannia [National Institute for Strategic Studies: Territorial Community as a Basic Link of the Administrative and Territorial System of Ukraine: Problems and Prospects for Reform]. (2016). Kyiv. Retrieved from <http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/AD-Teritorialna-gromada-103fe.pdf> [in Ukrainian].
8. Hankla, C. R. (2008). When is fiscal decentralization good for governance? *Publius: The Journal of Federalism*, 39(4), 632–650. DOI: <https://doi.org/10.1093/publius/pjn034>.
9. Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen: Detsentralizatsiia vlady: yak zberehty uspishnist v umovakh novykh vyklykiv [National Institute for Strategic Studies: Decentralization of Power: How to Keep Success in the New Challenge]. (2018). Kyiv. Retrieved from http://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/Dopovid_Decentralization-ready-474fa.pdf [in Ukrainian].
10. Bardhan, P. (2002). Decentralization of governance and development. *Journal of Economic perspectives*, 16(4), 185–205. Retrieved from <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/089533002320951037>.
11. Levitas, A. (2018, December 12). Local government reform as state building: What the Polish case says about “decentralisation”. *Public Governance / Zarządzanie Publiczne*, 45(3), 5–25. DOI: <https://doi.org/10.15678/ZP.2018.45.3.01>.
12. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 r. № 157-VIII [On the voluntary association of territorial communities: the Law of Ukraine from 05.02.2015 No. 157-VIII]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian].
13. Ofitsiynyi sait Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy [State Statistics Service of Ukraine]. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].

14. Richnyi zvit pro vykonannya Derzhavnoho biudzhetu Ukrainy za 2018 rik [Annual report on execution of the State Budget of Ukraine for 2018]. (2019). Derzhavna kaznacheiska sluzhba Ukrainy – State Treasury Service of Ukraine. Retrieved from <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-2018-rik> [in Ukrainian].
15. Derzhavnyi veb-portal biudzhetu dlia hromadian [State web portal of the budget for citizens]. Retrieved from <https://openbudget.gov.ua/> [in Ukrainian].
16. Ventsel, V. T., Kaziuk, Ya. M., Gerasymchuk, I. L. (2019). *U velykykh hromad bilshe mozhlyvostei: eksperty proanalizuvaty biudzhety 665 OTH za 2018 rik* [Larger communities have more options: experts have analyzed the budgets of 665 AHs for 2018]. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/10649> [in Ukrainian].
17. Ventsel, V. (2018). Historical and theoretical principles of social function of the state in the context of formation of Ukrainian statehood. *American Journal of Fundamental, Applied and Experimental Research*, 4 (11), 84–89 [in Ukrainian].

Венцель Віктор Тарасович

Кандидат економічних наук, докторант
Національна академія державного управління
при Президенті України
03057, м. Київ, вул. Єжена Пот'є, 20

Ventsel Viktor

PhD of Economic Sciences, Doctoral Student
National Academy for Public Administration under
the President of Ukraine
20, Ezhenia Pottier Str., Kyiv, 03057, Ukraine

Email: ventsel@ukr.net

ORCID: 0000-0002-1902-6126

Цитування: Венцель В. Т. Реформа децентралізації в Україні та соціальна функція держави: виклики та перспективи. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, № 1. С.18–29.

Citation: Ventsel, V. T. (2020). Reforma detsentralizatsii v Ukraini ta sotsialna funktsiia derzhavy: vyklyky ta perspektyvy [Decentralization reform in Ukraine and the social function of the state: challenges and prospects]. *Public administration aspects*, 8 (1), 18–29.

Стаття надійшла / Article arrived: 09.01.2020

Схвалено до друку / Accepted: 13.02.2020

Стратегія регіонального розвитку на основі Смарт-спеціалізації: методологічні засади

Ірина Чикаренко, Тетяна Маматова, Олексій Чикаренко, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

У статті висвітлено результати науково-дослідної роботи, яка виконувалася за участю авторів у травні-грудні 2019 р. Дніпропетровським регіональним інститутом державного управління Національної академії державного управління при Президентові України на замовлення Дніпропетровської обласної державної адміністрації у межах розроблення проекту Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2027 року.

Охарактеризовано основні методологічні засади, які покладено в основу розроблення Стратегії розвитку Дніпропетровської області, та обґрунтовано доцільність їх запровадження у сфері забезпечення соціально-економічного розвитку територій.

Методологією розробки Стратегії розвитку Дніпропетровської області передбачено застосування комплексного інтегративного підходу, який полягає не тільки в обов'язковому дотриманні новітніх нормативних документів у сфері стратегічного планування регіонального розвитку, які передбачають формування основних положень стратегії на засадах смарт-спеціалізації, а й в інкорпоруванні результатів сучасних реформ, зокрема, у сфері децентралізації, до процесу визначення основних проблем регіонального розвитку та формування системи стратегічних цілей.

В основу методології стратегічної діяльності органів державного управління в області покладено проблемно-орієнтований підхід та концепцію сталого розвитку, яка передбачає дотримання балансу економічних, соціальних та екологічних факторів розвитку.

Обґрунтовано, що для забезпечення інноваційної спрямованості стратегії доцільно застосовувати кластерний підхід, який сприяє переходу регіональної економіки на інноваційну модель розвитку та формуванню якісно кращого інвестиційного середовища в регіоні.

Запропонованою методологією також було передбачено використання проблемно-орієнтованого підходу разом із SWOT-аналізом, який було здійснено для області загалом за всіма сферами (галузями) господарського комплексу. Зазначений підхід дозволив обрати та адаптувати для кожної стратегічної цілі релевантні аспекти SWOT-аналізу, на підставі чого були визначені специфічні проблеми, що мають бути розв'язані реалізацією даної стратегічної цілі.

Під час розроблення проекту Стратегії розвитку Дніпропетровської області до 2027 року описаний у статті підхід уможливив системну формалізацію дій, які мають забезпечити керований перехід від наявної ситуації в області до бажаного й реально можливого стану згідно із сформованим стратегічним баченням та його декомпозицією до рівня портфелю програм і проектів регіонального та місцевого розвитку.

Ключові слова: *децентралізація, об'єднані територіальні громади, стратегічне планування, стратегія регіонального розвитку, Смарт-спеціалізація, кластерний підхід, проблемно-орієнтований підхід*

Regional development strategy based on Smart-specialization: methodological background

Iryna Chykarenko, Tetiana Mamatova, Olexiy Chykarenko, Dnipropetrovsk regional institute for public administration National academy for public administration under the President of Ukraine

The article highlights the results of the research carried out with the participation of the authors in May-December 2019 in the Dnipropetrovsk regional institute for public administration, National academy for public administration under the President of Ukraine, at the request of the Dnipropetrovsk Regional State Administration in the framework of the Dnipropetrovsk region strategy - 2027 draft's development.

The main methodological principles that underlie the Dnipropetrovsk region strategy's development are characterized and the expediency of their implementation in the sphere of territories' social and economic development is grounded.

It was shown, that Dnipropetrovsk region strategy's development methodology envisages the application of a comprehensive integrative approach, which consists not only in mandatory observance of the latest normative documents in the field of regional development strategic planning, which provide for the strategy basic provisions' formation on the basis of smart-specialization, but also in incorporating the results of modern reforms, in particular, in the field of decentralization, to the process of the regional development main problems' identification and the strategic goals' system formation.

The methodology of region public administration bodies' strategic activity is based on the problem-oriented approach and the concept of sustainable development, which presupposes keeping the balance of economic, social and environmental factors of development.

It was substantiated that in order to ensure the strategy's innovative orientation, it's advisable to apply a cluster approach that facilitates the transition of the regional economy to an innovative development model and a qualitatively better investment environment in the region formation.

The proposed methodology also envisaged the use of a problem-oriented approach together with SWOT analysis, which was carried out for the whole region across all spheres (branches) of the economic complex. This approach made it possible to select and adapt for each strategic objective the relevant aspects of SWOT analysis, on the basis of which specific problems that must be solved for the realization of this strategic goal were identified.

Within the drafting of the Dnipropetrovsk region development strategy 2027 the approach described in the article allowed for systematic formalization of actions, which should ensure a managed transition from the existing situation in the region to the desired and realistic possible state according to the formed strategic vision and its decomposition to the regional and local development programs and projects' level.

Keywords: *decentralization, amalgamated territorial communities, strategic planning, regional development strategy, Smart-specialisation, cluster approach, problem-oriented approach*

Стратегия регионального развития на основе Смарт-специализации: методологические основы

Ирина Чикаренко, Татьяна Маматова, Алексей Чикаренко, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В статье отражены результаты научно-исследовательской работы, которая выполнялась с участием авторов в мае-декабре 2019 г. Днепропетровским региональным институтом государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины по заказу Днепропетровской областной государственной администрации в рамках разработки проекта Стратегии развития Днепропетровской области на период до 2027 года.

Охарактеризованы основные методологические принципы, которые положены в основу разработки Стратегии развития Днепропетровской области, и обосновано целесообразность их внедрения в сфере обеспечения социально-экономического развития территории.

Методологией разработки Стратегии развития Днепропетровской области предусмотрено применение комплексного интегративного подхода, который заключается не только в обязательном соблюдении новейших нормативных документов в сфере стратегического планирования регионального развития, которые предусматривают формирование основных положений стратегии на принципах смарт-специализации, но и в инкорпорации результатов проходящих реформ, в частности, в сфере децентрализации, в процесс определения основных проблем регионального развития и формирования системы стратегических целей.

В основу методологии стратегической деятельности органов государственного управления в области положено проблемно-ориентированный подход и концепцию устойчивого развития, которая предусматривает соблюдение баланса экономических, социальных и экологических факторов развития.

Обоснованно, что для обеспечения инновационной направленности стратегии стоит применить кластерный подход, который способствует переходу региональной экономики на инновационную модель развития и формированию качественно лучшей инвестиционной среды в регионе.

Предложенной методологией также было предусмотрено использование проблемно-ориентированного подхода совместно со SWOT-анализом, который был проведен для области в целом по всем сферам (отраслям) хозяйственного комплекса. Указанный подход позволил выбрать и адаптировать для каждой стратегической цели релевантные аспекты SWOT-анализа, на основании чего были определены специфические проблемы, которые должны быть решены в ходе реализации данной стратегической цели.

В ходе разработке проекта Стратегии развития Днепропетровской области до 2027 года описанный в статье подход сделал возможной системную формализацию действий, которые должны обеспечить управляемый переход от существующей ситуации в области к желаемому и реально возможному состоянию в соответствии со сформулированным стратегическим видением и его декомпозицией до уровня портфеля программ и проектов регионального и местного развития.

Ключевые слова: децентрализация, объединенные территориальные общины/громады, стратегическое планирование, стратегия регионального развития, Смарт-специализация, кластерный подход, проблемно-ориентированный подход

Постановка проблеми.

Стратегічне планування соціально-економічного розвитку територій сьогодні вже стало нормою сучасного публічного управління як на регіональному рівні, так і на місцевому. Розробка й реалізація стратегії регіонального розвитку є дієвим засобом зміцнення позицій регіону не тільки на вітчизняних, а й на міжнародних ринках товарів та послуг, ефективним інструментом забезпечення зростання регіону за умов більш ефективного використання унікального потенціалу і конкурентних переваг його території та отримання від цього підвищених благ для жителів усіх без винятку населених пунктів, що на ній розташовані.

Виявлення конкурентних переваг території та максимально публічне представлення їх потенційним інвесторам є одним із найважливіших завдань розробки стратегії регіонального розвитку. Якісно написана стратегія надає інвестору корисну й систематизовану інформацію щодо можливих проектів, ринків, потенційних прибутків, витрат, ризиків для створення чи розширення бізнесу. Затвердження розробленої стратегії рішенням обласної ради є свідченням прихильності органу влади до прозорої політики, до налагодження взаємовигідних дій зацікавлених сторін.

Аналіз досліджень і публікацій.

Питання розроблення теоретико-методологічних засад стратегічного управління, визначення специфічних особливостей та принципів стратегічного планування регіонального та місцевого розвитку розглядалися у працях В. Бабаєва, Т. Безверхнюк, О. Берданової, О. Бобровської, Є. Бородіна, М. Бриль, В. Вакуленка, О. Васильєвої, П. Ворони, В. Дзюндзюка, С. Квітки, Т. Кравченко, В. Куйбіди, В. Мамонової, Ю. Молодожен, В. Негоди, О. Оболенського, В. Пархоменка, М. Пітцика, В. Прошка, М. Пухтинського, В. Рача, С. Романюка, С. Саханенка, В. Тертички, В. Толкованова, Ю. Шарова та інших авторів [1–17].

У попередніх публікаціях авторів останніх років розглянуто досвід стратегічного управління розвитком об'єднаних територіальних громад [18]. Досліджувалася

роль смарт-спеціалізації у формуванні стратегій регіонального розвитку у контексті того, що конкурентоспроможність регіону безпосередньо залежить від успішності діяльності місцевого самоврядування та конкурентоспроможності територіальних громад, що знаходяться на цій території, та беруть участь у створенні й користуються всіма її суспільними благами [19].

Широке коло наукових напрацювань та настанов міжнародних експертів (наприклад, [20–23]) сприяє формуванню методико-технологічного інструментарію забезпечення конкурентоспроможності територій, зокрема, на основі смарт-спеціалізації відповідних стратегій розвитку і водночас створює підґрунтя для подальших наукових розвідок і наукового обґрунтування рекомендацій для практичного впровадження під час розроблення стратегій розвитку регіонів та окремих територіальних громад.

Метою статті є викладення запропонованих авторами методологічних засад, які покладені в основу процесів розроблення проекту Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2027 року, та обґрунтування доцільності їх подальшого впровадження у стратегічну діяльність у сфері публічного управління.

Виклад основного матеріалу.

Методологією розробки Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2027 року передбачено застосування комплексного інтегративного підходу, який полягає не тільки в обов'язковому дотриманні новітніх нормативних документів у сфері стратегічного планування регіонального розвитку, які передбачають формування основних положень стратегії на засадах смарт-спеціалізації [24–26], а й в інкорпоруванні результатів сучасних реформ, зокрема, у сфері децентралізації та реформування місцевого самоврядування, до процесу визначення основних проблем регіонального розвитку та формування системи стратегічних цілей (пріоритетів) розвитку.

В основу методології стратегічної діяльності органів державного управління в області покладено проблемо-орієнтований підхід та концепцію сталого розвитку, яка передбачає дотримання балансу

економічних, соціальних та екологічних факторів розвитку.

Також передбачається, що для забезпечення інноваційної спрямованості стратегії буде застосовано кластерний підхід, який сприяє переходу регіональної економіки на інноваційну модель розвитку та формуванню якісно кращого інвестиційного середовища як в самому регіоні, так і в країні загалом.

Проблемо-орієнтований підхід вже став одним із традиційно застосовуваних інструментів розробки стратегій розвитку територій. Застосування цього інструменту та такого інструменту як SWOT-аналіз, що

виконується для області загалом за всіма сферами (галузями) господарського комплексу, дозволило обрати та адаптувати для кожної стратегічної цілі релевантні аспекти SWOT-аналізу, на підставі чого були чітко визначені проблеми, що мають бути розв'язані реалізацією даної стратегічної цілі. Це дозволяє уникнути перевантаженості підсумкового документу аналітичними матеріалами (так званого «паралічу» аналізом) [27].

Узагальнену модель процесу формування Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2027 року представлено на рис. 1.



Рис. 1. Узагальнена модель процесу формування Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2027 року

Обрана методологія розроблення Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2027 року (далі – Стратегія) забезпечує системну формалізацію дій для керованого переходу від наявного стану (наявної соціально-економічної ситуації в області) до бажаного й реально можливого стану згідно із сформованим стратегічним баченням та його декомпозицією до рівня портфелю програм і проектів регіонального та місцевого розвитку, яка здійснюється на підставі вимог щодо процесу розробки стратегій регіонального розвитку, затверджених у вищевказаних нормативних документах.

Дніпропетровська область уперше розроблює свій стратегічний план розвитку на засадах смарт-спеціалізації – вимоги щодо смарт-спеціалізації, починаючи з 2015 р., були затверджені на державному рівні відповідними постановами Кабінету Міністрів України («Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів» від 11 листопада 2015 р. № 931 [24] та «Про затвердження Порядку розроблення регіо-

нальних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» від 11 листопада 2015 р. № 932) [25].

Згідно з Методикою розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, затвердженою наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31 березня 2016 р. № 79 [26], упровадження смарт-спеціалізації у стратегічне планування розвитку регіону здійснюється з метою: забезпечення сталого розвитку регіону; підвищення ефективності управління інноваційними процесами у регіоні; створення сприятливого середовища для інноваційної діяльності; підвищення рівня інноваційної та інвестиційної активності регіону. Такий підхід до розробки регіональних стратегій є визнаним і широко апробованим у Європейському Союзі – у 12 країнах на регіональному та національному рівнях розроблено понад 120 стратегій на основі смарт-спеціалізації [28].

Розроблення даної стратегії розвитку, а також проведення моніторингу та оцінювання результативності її реалізації здійснюється з урахуванням вимог Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» від 20 березня 2018 р. № 2354-VIII [29], метою якої є сприяння сталому розвитку шляхом забезпечення охорони довкілля, безпеки життєдіяльності населення та охорони його здоров'я, інтегрування екологічних вимог під час розроблення та затвердження стратегічних документів.

Стратегія розвитку Дніпропетровської області на період до 2027 року має стати логічним продовженням попередньої стратегії розвитку області (до 2020 року), що забезпечить спадковість стратегічного управління в регіоні.

Для визначення основних проблем розвитку області та побудови системи стратегічних цілей (пріоритетів), окрім таких традиційно-застосовуваних інструментів як SWOT-аналіз та класичні соціологічні до-

слідження (опитування мешканців та підприємців території області), використано інтегровані результати розробки стратегій розвитку об'єднаних територіальних громад (на кінець грудня 2019 р. в області налічується 72 ОТГ, з них 4 – міста обласного значення). Під час стратегічного планування їх розвитку на період до 2022–2023 рр. у переважній більшості укрупнених громадах було проведено анкетування мешканців та підприємців (за кожною громадою оброблено від 250 до 350 анкет), за результатами якого було визначено ключові проблеми для кожної громади, на базі яких і формувалися стратегічні пріоритети їх подальшого розвитку.

Методологією передбачено обов'язкове громадське обговорення не тільки проекту остаточного документу Стратегії, а й результатів виконання окремих етапів її розроблення (зокрема, результатів SWOT-аналізу, визначення на їх підставі проблем розвитку, формування сценаріїв розвитку, стратегічного бачення та системи стратегічних цілей). Для обговорення остаточного документу Стратегії підготовлено її презентаційний варіант та здійснюється широке оприлюднення на території області (офіційний веб-сайт облдержадміністрації, преса, телебачення, організація круглих столів із науковцями, бізнесом, пересічними громадянами, широким загалом тощо). Після отримання зворотного зв'язку здійснюється остаточне коригування Стратегії (за необхідністю), схвалення на засіданні Керуючого комітету та подання на розгляд сесії обласної ради для подальшого затвердження.

Згідно з наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31 березня 2016 р. № 79 [26], діяльність з формування стратегій регіонального розвитку на засадах смарт-спеціалізації ґрунтуватиметься на таких принципах: інноваційної спрямованості; відкритості; паритетності; координації; доповнюваності (інтеграції); диверсифікації; вузької спеціалізації.

Важливішим чинником становлення в Україні цивілізованого публічного управління є дотримання принципу субсидіарності, згідно з яким самоврядування розглядається як тип

соціальної організації, де людина, спільнота чи соціальна група, маючи певні обов'язки, отримують ще й можливості самостійного забезпечення свого життя. Державне втручання у самоврядування здійснюється лише в необхідних випадках і межах, і на цій основі досягається баланс між свободою і відповідальністю в управлінні територіальними громадами. З позицій даної Стратегії визначальним є те, що субсидіарність передбачає, що на більш високий рівень публічного управління (регіональне управління) покладається здійснення суспільно значущих функцій винятково у випадках, коли їх належна та ефективна реалізація неможлива на нижчих рівнях (місцеве самоврядування).

Ураховуючи необхідність упровадження смарт-спеціалізації до стратегічних планів регіонального розвитку, задекларовану останніми документами Уряду, зазначимо, що особливої уваги набувають процеси обґрунтування смарт-пріоритетів у її межах, які будуть окреслювати основні вектори інноваційного розвитку регіону [19].

Слід зазначити, що концепція смарт-спеціалізації є ключовим елементом інноваційного плану «ЄС 2020» – «Стратегія для розумного, стійкого та інклюзивного розвитку» [30], у якому зазначено, що необхідно реформувати національні (і регіональні) науково-дослідні та інноваційні системи для сприяння «досконалості» та «розумній спеціалізації», посилити співпрацю між університетами, дослідними організаціями та бізнесом, упровадити спільне програмування та посилити транскордонне співробітництво у сферах з «доданою вартістю ЄС» та відповідно адаптувати національні процедури фінансування для забезпечення поширення технологій на території ЄС.

Сьогодні в ЄС наявність визначеної «смарт-спеціалізації» розглядається як умова для отримання фінансування від структурних фондів ЄС; ОЕСР проводить діяльність з вимірювання розумної спеціалізації; на всій території ЄС влада заохочуватиме розроблення національних та регіональних стратегій досліджень та інновацій для смарт-спеціалізації (Research and Innovation Strategies for Smart Specialistaion, RIS3)

з метою належного використання коштів структурних фондів ЄС і збільшення синергії між різними політиками ЄС, національними і регіональними, а також державними і приватними інвестиціями.

Стратегія розвитку Дніпропетровської області на період до 2027 року також ґрунтується на вимогах ЄС щодо визначення смарт-спеціалізації, зокрема, на тому твердженні, що національні/регіональні RIS3 мають розроблятися як інтегровані та бути орієнтовані на специфіку програми економічної трансформації території. Тому, згідно з вимогами ЄС [31], основними критеріями розроблення Стратегії є такі п'ять:

1. Зосередження політичної підтримки та інвестицій на ключових регіональних пріоритетах, викликах та потребах розвитку, що базується на знаннях, включаючи заходи, пов'язані з інформаційними технологіями.

2. Взяття за основу сильних сторін регіону, конкурентних переваг та потенціалу щодо досконалості.

3. Підтримка технологічних інновацій так само, як і практично орієнтованих, з метою стимулювання інвестицій у приватний сектор.

4. Широке залучення заінтересованих сторін (стейкхолдерів) і впровадження інновацій ними самими.

5. Базування на основі доказів (фактів) і формування надійних систем моніторингу та оцінювання.

Пропонована у Стратегії смарт-спеціалізація Дніпропетровської області акцентує увагу на необхідності фокусування змін через створення унікальних знань на основі досвіду і має на меті не лише концентрацію ресурсів (тобто конкретизацію активів регіону), а й їх спрямовування на сферу набуття знань, що засновані на досвіді та кращих практиках, доповнюючи тим самим інші відповідні ресурси регіону.

Принципи, на яких ґрунтується Стратегія розвитку Дніпропетровської області на період до 2027 року (згідно з «4С-принципами» ЄС [31]):

- Choices and Critical mass (жорсткий відбір і критична маса) – обмежена кількість пріоритетів на основі власних силь-

них сторін і міжнародної спеціалізації, концентрація джерел фінансування задля забезпечення більш ефективного управління бюджетом;

– **Competitive Advantage** (конкурентна перевага) – мобілізація талантів через узгодження потенціалу сектору досліджень і розвитку промисловості та потреб бізнесу;

– **Connectivity and Clusters** (включеність та кластери) – розвиток кластерів та створення ари для відповідних різноманітних/міжгалузевих зв'язків усередині регіону та зовні, що стимулює спеціалізовану технологічну диверсифікацію;

– **Collaborative Leadership** (колективне/спільне керівництво) – ефективні інноваційні системи як колективні зусилля, засновані на державно-приватному партнерстві.

Методологією розробки Стратегії розвитку Дніпропетровської області передбачається перехід на кластерну модель розвитку економіки, а також екологічної та соціальної сфери регіону. Кластери (від англ. cluster – група, скупчення, зосередження) можна вважати одним із механізмів реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності для забезпечення розвитку територіальних громад області [32].

М. Портер визначає кластер як систему постачальників, виробників, споживачів, елементів промислової інфраструктури, дослідницьких інститутів, що взаємодіють у процесі створення додаткової вартості [33]. У свою чергу, регіональний кластер являє собою мережеву ділову одиницю, що створена з огляду на задоволення інтересів громад області під егідою відповідного органу державної влади на території, за його безпосередньою (рольовою) або опосередкованою участю (через наявне або новостворене комунальне підприємство), яка

інтегрує та координує діяльність учасників (підприємств малого й середнього бізнесу, комунальних підприємств, науково-дослідних, освітніх, громадських та інших некомерційних організацій) з метою підвищення конкурентоспроможності кожного з них, самого кластера й регіону загалом [32].

Кластери як специфічні інтеграційні об'єднання можуть створюватися як навколо великого підприємства, так і шляхом самостійної інтеграції малих бізнесових структур. У будь-якому випадку вирішальну роль повинні грати органи державної влади та органи місцевого самоврядування на території, які мають всіляко сприяти запровадженню місцевих кластерних ініціатив, формувати ефективну кластерну політику, інкорпоровану в стратегії та програми місцевого (регіонального) розвитку, з урахуванням смарт-спеціалізації області.

За результатами аналізу соціально-економічної ситуації в регіоні, а також на підставі результатів науково-аналітичних досліджень щодо відображення економічного й інноваційного потенціалу Дніпропетровської області у контексті смарт-спеціалізації і обґрунтування фінансових та інших можливостей регіону, у якості однієї зі стратегічних цілей, яка забезпечує інноваційний вектор Стратегії, нами запропоновано наступну смарт-спеціалізацію (рис. 2).

Очікується, що за умов успішної та своєчасної реалізації стратегії, а також за наявності передумов, фінансово-економічних та інших ресурсних можливостей території регіону, затверджений стратегічний план може переглядатися, і до нього можуть вноситися певні корективи, зокрема, у перспективі визначення додаткових смарт-пріоритетів – векторів розвитку.

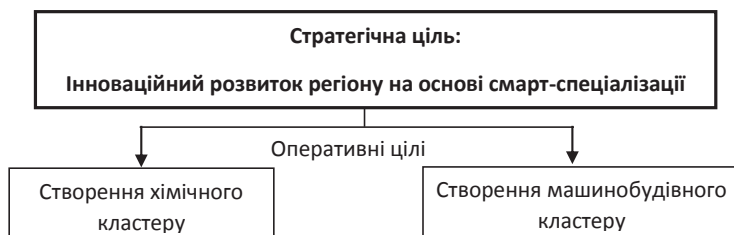


Рис. 2. Смарт-спеціалізація регіону на основі кластерного підходу

Так, згідно з оптимістичним сценарієм реалізації Стратегії, до оперативних цілей смарт-спеціалізації поступово можуть бути включені ще кілька цілей та відповідних програм та проектів, реалізація яких дозволить сформувати на території області сім кластерів (рис. 3).



Рис. 3. Перспективи розвитку смарт-спеціалізації Дніпропетровської області (за оптимістичним сценарієм)

Висновки.

Отже, під час розроблення проекту Стратегії розвитку Дніпропетровської області до 2027 року описаний у статті підхід уможливив:

- визначення смарт-пріоритетів для смарт-спеціалізації регіону, які кореспондуються зі стратегічним баченням та всією системою стратегічних цілей, встановлених даною Стратегією;
- системну формалізацію дій, які мають забезпечити керований перехід від наяв-

ної ситуації в області до бажаного й реально можливого стану згідно із сформованим стратегічним баченням.

Подальша декомпозиція стратегічних цілей з урахуванням визначеного смарт-пріоритету дозволить побудувати дерево стратегічних та оперативних цілей і завдань, для реалізації яких буде застосовано програмно-цільовий підхід та сформовано відповідний портфель програм і проектів регіонального та місцевого розвитку.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Берданова О., Вакуленко В. Стратегічне планування місцевого розвитку : практ. посіб. / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 88 с.
2. Вакуленко В. М., Мамонова В. В., Шаров Ю. П. Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях : навч. посіб. Ужгород : Патент, 2004. 198 с.
3. Васильєва О. І., Васильєва Н. В. Концептуальні засади сталого розвитку територіальних громад. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 8. С. 74–78.
4. Ворона П. В. Стратегічні аспекти діяльності місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. Вип. 3. С. 203–207.
5. Дзюндзюк В. Б., Мартинюк М. С. Особливості вироблення стратегій в публічних організаціях. *Державне будівництво*. 2009. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_1_48 (дата звернення 11.09.2019).

6. Квітка С. А. Форсайт як технологія проектування майбутнього: новітні механізми взаємодії публічної влади, бізнесу та громадянського суспільства. *Аспекти публічного управління*. 2016. Т.4, № 8. С. 5–15.
7. Кравченко Т. А. Доцільність використання методології форсайту при розробці Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 рр. *Аспекти публічного управління*. 2015. Т.3, № 4. С. 121–128.
8. Куйбіда В. С., Негода В. А., Толкованов В. В. Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи : зб. Київ : Вид-во «Крамар», 2009. 170 с.
9. Молодожен Ю. Б. Планування розвитку територій : навч. посібн. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. 284 с.
10. Проектне управління стратегією сталого розвитку територій: монографія / за заг. ред. В. М. Бабаєва ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2017. 194 с.
11. Рач В. А., Россошанська О. В., Медведєва О. М. Управління проектами: практичні аспекти реалізації стратегій регіонального розвитку : навч. посіб. / за ред. В. А. Рача. Київ : «К.І.С.», 2010. 276 с.
12. Романюк С. А. Теорія та практика стратегічного управління : монографія. Київ: НАДУ, 2019. 232 с.
13. Тертичка В. Стратегічне управління : підручник. Київ : «К.І.С.», 2017. 932 с.
14. Технологія управління соціальними проектами : монографія / кол. авт.; за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. 292 с.
15. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородин, Н. Т. Гончарук та ін.; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. 278 с.
16. Бриль М., Врублевський О., Данчева О., Сеїтосманов А., Чубаров Е. Успішна територіальна громада: будуюмо разом. Харків : Видавничий будинок «Фактор», 2018. 128 с.
17. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти: монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 302 с.
18. Чикаренко І. А., Чикаренко О. О., Ушакова А. С. Досвід стратегічного управління розвитком об'єднаних територіальних громад. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т.6, № 10. С. 54–61.
19. Чикаренко І. А., Маматова Т. В. «Розумна спеціалізація» як цільовий орієнтир стратегічного розвитку територіальних громад. *Strategic Management: Global Trends and National Peculiarities. Collective monograph*. Poland : Publishing House «Baltija Publishing», 2019. Р. 406–420.
20. Керівництво зі стратегії досліджень та інновацій для смарт спеціалізації. Неофіційна адаптована скорочена версія / Український інститут міжнародної політики, 2019. 23 с. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/Kerivniststvo-Smart-Spetsializatsiyi-DG-JRC-skrocheniy-ukr-pereklad-1-1.pdf> (дата звернення: 11.09.2019).
21. Reimeris R. Smart Specialization: Preparation and organization of EDP, stakeholder identification. Maastricht University Workshop: *Smart Specialisation and Entrepreneurial Discovery Process*, 19–20 March 2019, Kiev. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/1-Day-Ramojus-EDP-Kiev.pdf> (дата звернення: 11.06.2019).
22. Hollanders H. Evidence base for place-based innovation – quantitative analyses for smart specialisation (Mapping economic and innovation potential). Maastricht University Workshop: *Smart Specialisation and Entrepreneurial Discovery Process*, 19–20 March 2019, Kiev. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/1-Day-Hollanders-Kiev.pdf> (дата звернення: 11.06.2019).
23. Кашевський В. Елементи процесу підприємницького відкриття у рамках підготовки регіональних стратегії розвитку період до 2027 р. Матеріали наради 06 березня 2019 р. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/03/Protse-pidpriyemnitskogo-vidkrittya.pdf> (дата звернення: 11.06.2019).
24. Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листоп. 2015 р. № 931. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/931-2015-p/ed20181117#n76> (дата звернення: 11.09.2019).
25. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листоп. 2015 р. № 932. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-p/ed20181117#n63> (дата звернення: 11.09.2019).
26. Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31 бер. 2016 р. № 79. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16/ed20190212#n188> (дата звернення: 11.09.2019).

27. Шаров Ю. П., Кокіц О. П., Паутов О. Б., Чикаренко І. А., Ширшова С. В. Стратегія розвитку міста-курорту Миргорода: узагальнення комплексного підходу до розробки. *Вісн. НАДУ при Президентові України*. 2007. № 4. С. 329–336.
28. Черепова Т. Smart-спеціалізація як новий інструмент регіональної політики. URL: <https://vezha.net.ua/economy/smart-specializaciya-yak-novij-instrument-regionalnoyi-politiki/> (дата звернення: 11.09.2019).
29. Про стратегічну екологічну оцінку : Закон України від 20 берез. 2018 № 2354-VIII. Відомості Верховної Ради. 2018. № 16. Ст. 138.
30. European strategy for smart, sustainable and inclusive growth «Europe 2020». URL: <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/investing-in-research/european-commission-europe-2020-2010.pdf> (дата звернення 11.09.2019).
31. Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialistaion (RIS3) / Smart Specialisation Platform, 2012. 116 p. URL: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/84453/RIS3+Guide.pdf/fceb8c58-73a9-4863-8107-752aef77e7b4> дата звернення: 11.09.2019).
32. Чикаренко І. А. Формування системи управління інноваційним розвитком територіальних громад : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2014. 338 с.
33. Портер М. Конкуренция / пер. с англ. Москва : ИД «Вильямс», 2001. 495 с.

REFERENCES

1. Berdanova, O., & Vakulenko, V. (2012). *Stratehichne planuvannia mistsevoho rozvytku [Strategic planning for local development]*. Shveitsarsko-ukrainskyi proekt "Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO". Kyiv: TOV "Sofyia-A" [in Ukrainian].
2. Vakulenko, V. M., Mamonova, V. V., & Sharov, Yu. P. (2004). *Stratehichne planuvannia na mistsevomu ta rehionalnomu rivniakh [Strategic planning at local and regional levels]*. Uzhhorod: Patent [in Ukrainian].
3. Vasyliieva, O. I., & Vasyliieva, N. V. (2018). Kontseptualni zasady staloho rozvytku terytorialnykh hromad [Conceptual basis for sustainable development of territorial communities]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investment: Practice and Experience*, 8, 74–78 [In Ukrainian].
4. Vorona, P. V. (2011). Stratehichni aspekty diialnosti mistsevoho samovriaduvannia [Strategic aspects of local government activity]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Pressing problems of public administration*, 3, 203–207 [in Ukrainian].
5. Dziundziuk, V. B., & Martyniuk, M. S. (2009). Osoblyvosti vyroblennia stratehii v publichnykh orhanizatsiakh [Features of strategy development in public organizations]. *Derzhavne budivnytstvo – State Formation*, 1. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_1_48 [in Ukrainian].
6. Kvitka, S. A. (2016). Forsait yak tekhnolohiia proektuvannia maibutnoho: novitni mekhanizmy vzaiemodii publichnoi vlady, biznesu ta hromadianskoho suspilstva [Foresight as the design technology of the future: the latest mechanisms of interaction of public authorities, business and civil companies]. *Public administration aspects*, 4 (8), 5–15 [in Ukrainian].
7. Kravchenko, T. A. (2015). Dotsilnist vykorystannia metodolohii forsaitu pry rozrobtsi Yedynoi kompleksnoi stratehii rozvytku silskoho hospodarstva ta silskykh terytorii na 2015–2020 rr [Expediency of the use of foresight methods in the development of Unified complex strategy of agriculture and rural area development for the years 2015–2020]. *Public administration aspects*, 3 (4), 121–128 [in Ukrainian].
8. Kuibida, V. S., Nehoda, V. A., & Tolkovanov, V. V. (2009). *Rehionalnyi rozvytok ta prostоровe planuvannia terytorii: dosvid Ukrainy ta inshykh derzhav-chleniv Rady Yevropy [Regional development and spatial planning: experience of Ukraine and other Council of Europe member states]*. Kyiv: Vyd-vo "Kramar" [in Ukrainian].
9. Molodozhen, Yu. B. (2010). *Planuvannia rozvytku terytorii [Planning the development of the territory]*. Odesa: ORIDU NADU [in Ukrainian].
10. Babaiev, V. M. (2017). *Proektne upravlinnia stratehiieiu staloho rozvytku terytorii [Project management of the strategy of sustainable development of the territory]*. Kharkiv: KhNUMH im. O. M. Beketova [in Ukrainian].
11. Rach, V. A., Rossoshanska, O. V., Miedvedieva, O. M. (2010). *Upravlinnia proektamy: praktychni aspekty realizatsii stratehii rehionalnoho rozvytku [Project management: practical aspects of implementing a regional development strategy]*. V. A. Rach (Ed.). Kyiv: "K.I.S." [in Ukrainian].
12. Romaniuk, S. A. (2019). *Teoriia ta praktyka stratehichnoho upravlinnia [The theory and practice of strategic management]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
13. Tertychka, V. (2017). *Stratehichne upravlinnia [Strategic management]*. Kyiv: "K.I.S." [in Ukrainian].
14. Bezverkhiuk, T. M. (2014). *Tekhnolohiia upravlinnia sotsialnyimi proektamy [Technology of social project management]*. Odesa: ORIDU NADU [in Ukrainian].

15. Serohin, S. M., Sharov, Yu. P., Borodin, Ye. I., Honcharuk, N. T. et al. (2016). *Upravlinnia stratehichnym rozvytkom obiednanykh terytorialnykh hromad: innovatsiini pidkhody ta instrument [Strategic development management of integrated territorial communities: innovative approaches and tools]*. S. M. Serohin, Yu. P. Sharov (Eds.). Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
16. Bryl, M., Vrublevskiy, O., Dancheva, O., Seitosmanov, A., & Chubarov, E. (2018). *Uspishna terytorialna hromada: buduemo razom [Successful Territorial Community: Building Together]*. Kharkiv: Vydavnychi budynok "Faktor" [in Ukrainian].
17. Sharov, Yu. P. (2001). *Stratehichne planuvannia v munitsypalnomu menedzhmenti: kontseptualni aspekty [Strategic Planning in Municipal Management: Conceptual Aspects]*. Kyiv: Vyd-vo UADU [in Ukrainian].
18. Chykarenko, I. A., Chykarenko, O. O., & Ushakova, A. S. (2018). Dosvid stratehichnoho upravlinnia rozvytkom obiednanykh terytorialnykh hromad [Experience of development of strategic management by amalgamated territorial communities]. *Public administration aspects*, 6 (10), 54–61 [in Ukrainian].
19. Chykarenko, I. A., & Mamatova, T. V. (2019). «Rozumna spetsializatsiia» yak tsilovyi oriientyr stratehichnoho rozvytku terytorialnykh hromad [Strategic Planning in Municipal Management: Conceptual Aspects]. *Strategic Management: Global Trends and National Peculiarities. Collective monograph*. (pp. 406–420). Poland: Publishing House "Baltija Publishing" [in Ukrainian].
20. Kerivnytstvo zi stratehii doslidzhen ta innovatsii dlia smart spetsializatsii. Neofitsiina adaptovana skorochena versiia [A guide to research strategy and innovation for smart specialization. Unofficial adapted short version]. (2019). Ukrainskyi instytut mizhnarodnoi polityky. Retrieved from <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/Kerivnytstvo-Smart-Spetsializatsiyi-DG-JRC-skrocheniy-ukr.-pereklad-1-1.pdf> [in Ukrainian].
21. Reimeris, R. (2019). Smart Specialization: Preparation and organization of EDP, stakeholder identification. Maastricht University Workshop: *Smart Specialisation and Entrepreneurial Discovery Process*. Kiev. Retrieved from <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/1-Day-Ramojus-EDP-Kiev.pdf>.
22. Hollanders, H. (2019). Evidence base for place-based innovation – quantitative analyses for smart specialisation (Mapping economic and innovation potential). Maastricht University Workshop: *Smart Specialisation and Entrepreneurial Discovery Process*. Kiev. Retrieved from <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/1-Day-Hollanders-Kiev.pdf>.
23. Kashevskiy, V. (2019). Elementy protsesu pidpriemnytskoho vidkryttia u ramkakh pidhotovky rehionalnykh stratehii rozvytku period do 2027 r. Materialy narady 06 bereznia 2019 r. [Elements of the Entrepreneurial Discovery Process in Preparation of Regional Development Strategies for 2027 Meeting Materials March 06, 2019]. Retrieved from <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/03/Protses-pidpriemnytskogo-vidkryttia.pdf> [in Ukrainian].
24. Pro zatverdzhennia Poriadku rozroblennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku Ukrainy i planu zakhodiv z yii realizatsii, a takozh provedennia monitorynhu ta otsinky rezultatyvnosti realizatsii zaznachenykh Stratehii i planu zakhodiv: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 lystop. 2015 r. № 931 [On approval of the Procedure of development of the State strategy for regional development of Ukraine and the plan of measures for its implementation, as well as monitoring and evaluation of the effectiveness of the implementation of the said Strategy and plan of measures: Resolution of the Cabinet of Ministers of November 11, 2015 No. 931]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/931-2015-p/ed20181117#n76> [in Ukrainian].
25. Pro zatverdzhennia Poriadku rozroblennia rehionalnykh stratehii rozvytku i planiv zakhodiv z yikh realizatsii, a takozh provedennia monitorynhu ta otsinky rezultatyvnosti realizatsii zaznachenykh rehionalnykh stratehii i planiv zakhodiv: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 lystop. 2015 r. № 932 [On approval of the Procedure for development of regional development strategies and action plans for their implementation, as well as for monitoring and evaluation of the effectiveness of the implementation of these regional strategies and action plans: Resolution of the Cabinet of Ministers of November 11, 2015 No. 932]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-p/ed20181117#n63> [in Ukrainian].
26. Pro zatverdzhennia Metodyky rozroblennia, provedennia monitorynhu ta otsinky rezultatyvnosti realizatsii rehionalnykh stratehii rozvytku ta planiv zakhodiv z yikh realizatsii: Nakaz Ministerstva rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy vid 31 ber. 2016 r. № 79 [On approval of the Methodology of development, monitoring and evaluation of the effectiveness of the implementation of regional development strategies and action plans for their implementation: Order of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine from March 31, 2016 № 79]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16/ed20190212#n188> [in Ukrainian].
27. Sharov, Yu. P., Kokits, O. P., Pautov, O. B., Chykarenko, I. A., & Shyrshova, S. V. (2007). *Stratehiia rozvytku mista-kurortu Myrhoroda: uzahalnennia kompleksnoho pidkhodu do rozrobky [Development strategy of Mirgorod*

- resort city: generalization of a comprehensive approach to development]. *Visn. NADU pry Prezidentovi Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 4, 329–336 [in Ukrainian].
28. Cherepova, T. Smart-spetsializatsiia yak novyi instrument rehionalnoi polityky [Smart specialization as a new tool of regional policy]. Retrieved from <https://vezha.net.ua/economy/smart-specializaciya-yak-novij-instrument-regionalnoyi-politiki/> [in Ukrainian].
29. Pro stratehichnu ekolohichnu otsinku: Zakon Ukrainy vid 20 berez. 2018 № 2354-VIII [On Strategic Environmental Assessment: Law of Ukraine of March 20. 2018 No. 2354-VIII]. (2018). Vidomosti Verkhovnoi Rady – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 16, art. 138 [in Ukrainian].
30. European strategy for smart, sustainable and inclusive growth "Europe 2020". Retrieved from <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/investing-in-researcheuropean-commission-europe-2020-2010.pdf>.
31. Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialistaion (RIS3). (2012). Smart Specialisation Platform. Retrieved from <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/84453/RIS3+Guide.pdf/fceb8c58-73a9-4863-8107-752aef77e7b4>.
32. Chykarenko, I. A. (2014). *Formuvannia systemy upravlinnia innovatsiinym rozvytkom terytorialnykh hromad* [Formation of a system for managing innovative development of territorial communities]. Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
33. Porter M. (2001). *Konkurentsia* [Competition]. Moskva: YD "Vyliams" [in Ukrainian].

Чикаренко Ірина Аркадіївна

Доктор наук з державного управління, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління Національної академії
державного управління при Президенті України
49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

Email: irina_chikarenko@ukr.net

Chykarenko Iryna

Doctor of Public Administration, Assoc.Prof.
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public
Administration National Academy for Public
Administration under the President of Ukraine
29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

ORCID: 0000-0001-7381-7773

Маматова Тетяна Валеріївна

Доктор наук з державного управління, професор
Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління Національної академії
державного управління при Президенті України
49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

Email: tatyana.mamatova@gmail.com

Mamatova Tetiana

Doctor of Public Administration, Full.Prof.
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public
Administration National Academy for Public
Administration under the President of Ukraine
29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

ORCID: 0000-0003-1844-5377

Чикаренко Олексій Олександрович

Кандидат наук з державного управління, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління Національної академії
державного управління при Президенті України
49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

Email: chikarenko@ukr.net

Chykarenko Olexiy

Ph.D. of Public Administration, Assoc. Prof.
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public
Administration National Academy for Public
Administration under the President of Ukraine
29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

Цитування: Чикаренко І. А., Маматова Т. В., Чикаренко О. О. Стратегія регіонального розвитку на основі Смарт-спеціалізації: методологічні засади. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, № 1. С. 30–42.

Citation: Chykarenko, I. A., Mamatova T. V., & Chykarenko O. O. (2020). Stratehiia rehionalnoho rozvytku na osnovi Smart-spetsializatsii: metodolohichni zasady [Regional development strategy based on Smart-specialization: methodological background]. *Public administration aspects*, 8 (1), 30–42.

Стаття надійшла / Article arrived: 12.01.2020

Схвалено до друку / Accepted: 15.02.2020

Аналіз сучасного стану надання медико-реабілітаційної допомоги і послуг в Україні: державно-управлінський аспект

Ірина Берлінець, Львівський інститут медсестринства та лабораторної медицини ім. А. Кругинського

У статті досліджено сучасний стан надання медико-реабілітаційної допомоги і послуг в Україні, проаналізовано державно-управлінський аспект, визначено, які позитивні дії органи державної влади здійснили для ефективного розвитку та вдосконалення системи медико-реабілітаційної допомоги, досліджено проблемні аспекти в даній галузі охорони здоров'я та запропоновано власне бачення розв'язання цих проблем. Розроблено модель ефективного державного управління розвитком медико-реабілітаційної допомоги. Основна ціль статті полягає в дослідженні сучасного стану державно-управлінського аспекту в наданні медико-реабілітаційної допомоги.

Проблема розвитку та ефективного управління медико-реабілітаційною допомогою завжди була в центрі уваги, особливо вона гостро постала перед державою в 2014 р., коли почалися антитерористична операція. Саме тоді значно зросла кількість осіб, які потребують реабілітації. Однак у даній галузі залишається низка проблем, які ще й досі є невирішеними.

Теоретичною та методологічною основою статті є фундаментальні праці і розробки провідних вітчизняних і зарубіжних учених з проблем сучасної політики у сфері охорони здоров'я, законодавчі та нормативно-правові акти країни. У процесі дослідження застосовувались такі методи: діалектичний та абстрактно-логічний (при узагальненні теоретичних та методичних засад медико-реабілітаційної допомоги), графічний (при розробленні моделі ефективного державного управління розвитком медико-реабілітаційної допомоги), аналітичний (при дослідженні сучасного стану надання медико-реабілітаційної допомоги і послуг в Україні), статистичні (при побудові динаміки наданої медико-реабілітаційної допомоги) та ін.

Інформаційною базою дослідження виступають офіційні статистичні та оперативні дані Державної служби статистики України, Міністерства охорони здоров'я, нормативно-правова база, інформація із глобальної мережі Internet, розробки наукових та медичних організацій, учених і фахівців України та інших країн а також результати власних досліджень і розрахунків.

Ключові слова: реабілітація, медицина, охорона здоров'я, інвалідність, реформування, державне управління, медико-реабілітаційна допомога

Analysis of the current state of provision of medical rehabilitation assistance and services in Ukraine: state-administrative aspect

Iryna Berlinets, A. Krupinsky Institute of Nursing and Health laboratory medicine of Lviv

The article investigates the current state of provision of medical rehabilitation assistance and services in Ukraine, analyzes the state-administrative aspect, identifies what positive actions the state authorities have undertaken for the effective development and improvement of the system of medical rehabilitation assistance, explores the problematic aspects in this field of health care. I have proposed my own vision for solving these problems. The model of effective state management of the development of medical rehabilitation assistance is developed. The main purpose of the article is to investigate the current state of public administration in the provision of medical and rehabilitation assistance.

The problem of the development and effective management of medical rehabilitation assistance has always been a focus, especially when the anti-terrorist operation began in 2014. It was then that the number of people in need of rehabilitation increased significantly. However, there are a number of problems that remain unresolved in the industry.

Theoretical and methodological basis of the article are the fundamental works and developments of leading domestic and foreign scientists on the problems of modern health policy, legislative and regulatory acts of the country. In the course of the study the following methods were applied: dialectical and abstract-logical (in generalizing theoretical and methodological principles of medical rehabilitation assistance),

graphic (in developing a model of effective state management of medical rehabilitation assistance development), analytical (in the study of the current state of medical rehabilitation provision assistance and services in Ukraine), statistical (when building the dynamics of medical rehabilitation assistance provided), etc.

The official base of the research is the official statistical and operational data of the State Statistics Service of Ukraine, the Ministry of Health, the regulatory framework, information from the global Internet, the development of scientific and medical organizations, scientists and specialists of Ukraine and other countries, as well as the results of their own research and calculations.

Keywords: *rehabilitation, medicine, health care, disability, reform, public administration, medical rehabilitation assistance*

Анализ современного состояния предоставления медико-реабилитационной помощи и услуг в Украине: государственно-управленческий аспект

Ирина Берлинец, Львовский институт медсестринства и лабораторной медицины им. А. Кругинского

В статье исследовано современное состояние оказания медико-реабилитационной помощи и услуг в Украине, проанализированы государственно-управленческий аспект, определено, какие положительные действия органы государственной власти осуществили для эффективного развития и совершенствования системы медико-реабилитационной помощи, исследованы проблемные аспекты в данной области охраны здоровья и предложено собственное видение решения этих проблем. Разработана модель эффективного государственного управления развитием медико-реабилитационной помощи. Основная цель статьи заключается в исследовании современного состояния государственно-управленческого аспекта в оказании медико-реабилитационной помощи.

Проблема развития и эффективного управления медико-реабилитационной помощи всегда была в центре внимания, особенно она остро стоит перед государством в 2014 г., когда начались антитеррористическая операция. Именно тогда значительно возросло количество лиц, нуждающихся в реабилитации. Однако в данной области остается ряд проблем, которые до сих пор не решены.

Теоретической и методологической основой статьи являются фундаментальные труды и разработки ведущих отечественных и зарубежных ученых по проблемам современной политики в сфере здравоохранения, законодательные и нормативно-правовые акты страны. В процессе исследования применялись следующие методы: диалектический и абстрактно-логический (при обобщенных теоретических и методических основах медико-реабилитационной помощи), графический (при разработке модели эффективного государственного управления развитием медико-реабилитационной помощи), аналитический (при исследовании современного состояния предоставления медико-реабилитационной помощи и услуг в Украине), статистические (при построении динамики предоставленной медико-реабилитационной помощи) и др.

Информационной базой исследования выступают официальные статистические и оперативные данные Государственной службы статистики Украины, Министерства здравоохранения, нормативно-правовая база, информация из глобальной сети Internet, разработки научных и медицинских организаций, ученых и специалистов Украины и других стран, а также результаты собственных исследований и расчетов.

Ключевые слова: *реабилитация, медицина, здравоохранение, инвалидность, реформирование, государственное управление, медико-реабилитационная помощь*

Постановка проблемы.

Проблема медико-реабілітаційної допомоги завжди займала особливе місце в соціальному житті населення країни. Однак на сьогодні, в умовах війни, їй приділяється ще більша увага.

Характеризуючи сучасний стан медико-реабілітаційної допомоги, можемо сказати, що над нею проводилося багато спекулятивних розмов, визначали її центральною темою усіх медичних реформ. Однак це були лише пусті розмови з року в рік і нічого для

вирішення даного питання практично не виконувалось, доки життя не поставило перед фактом: кількість тих, хто потребує реабілітаційно-медичної допомоги, за кілька років зростає в рази.

Важливе значення для розвитку реабілітаційної сфери має участь держави в даному процесі, а саме ефективна модель державного управління системою надання медико-реабілітаційної допомоги. Державне управління – це діяльність, яка пов'язана з плануванням, координацією, організацією та зі здійсненням політики уряду. Використовуючи повноваження виконавчої влади, державне управління в медичній галузі – особливий вид діяльності держави з впливу у сфері охорони здоров'я.

Державне управління розвитком медико-реабілітаційної допомоги в системі охорони здоров'я є процесом, який поєднує соціальну, економічну та організаційну функції. Реалізація цих основних функцій державного управління в сучасних умовах пов'язана із загостренням суперечностей між керуючою та керованою підсистемами

і невідповідністю фактичних потреб населення реальним можливостям сфери охорони здоров'я. Розв'язання цієї проблеми вимагає вдосконалення функцій та механізмів державного управління системою медико-реабілітаційної допомоги. Так, ефективність державного управління в даній сфері повинна відповідати таким характеристикам: результативність та економічність. Для ефективного державного управління використовують різні методи і важелі, за допомогою яких органи державної влади впливають на стан медико-реабілітаційної допомоги. Ефективність даного показника визначається відповідністю між витратами і досягнутими результатами. Крім того, важливо, щоб процес державного управління медико-реабілітаційною допомогою був економічним, тобто з найменшими витратами. Результативність державного управління визначається мірою досягнення поставленої мети та ефективним розвитком медичної допомоги. Ефективна модель державного управління медико-реабілітаційної допомоги подана на рисунку 1.

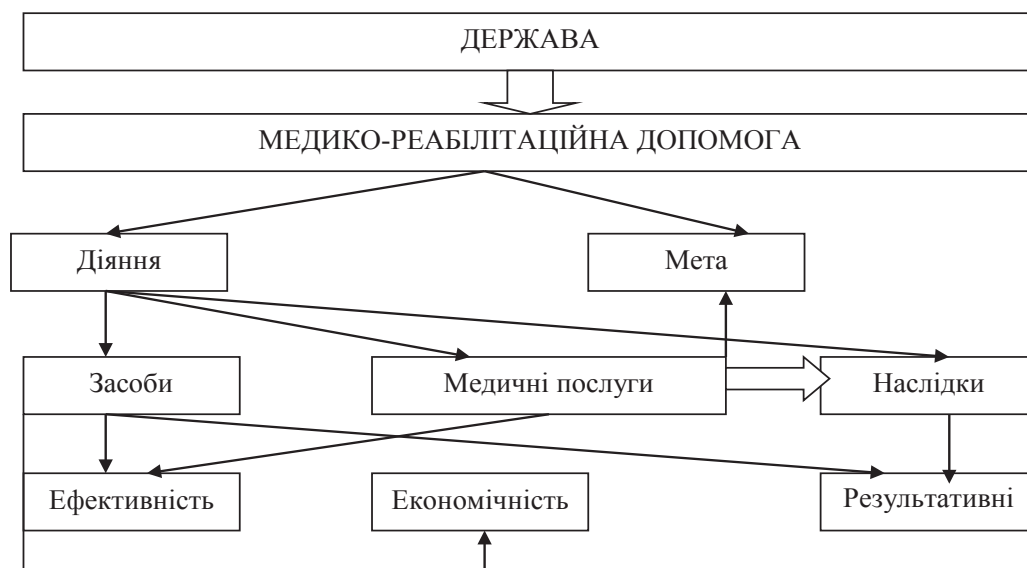


Рис. 1. Ефективна модель державного управління медико-реабілітаційної допомоги [5, 4]

В Україні налічується майже 3 млн людей з інвалідністю, що становить понад 60 осіб на 100 тис. населення (у 2001 р. – 53), із них майже 200 тис. дітей віком до 18 років. Катастрофічна інвалідизація населення пояснюється зростанням захворюваності, труднощами з доступом до якісного лікування, а також відсутністю повноцінної системи реабілітації в Україні, яка покликана ставити «на ноги» трудовий потенціал держави. Адже, наприклад, якщо у світі завдяки ранній і належній реабілітації після інсульту рівень інвалідизації хворих становить 25–30 %, то в Україні 75–85 % із тих, хто вижив після цієї хвороби, назавжди набувають статусу осіб з обмеженими можливостями [7].

Загалом, за 2014–2018 рр. 4734 військових унаслідок бойових дій отримали інвалідність і потребують медико-реабілітаційної допомоги.

Мабуть, важко переоцінити роль медико-реабілітаційної допомоги в суспільстві, оскільки на цьому наголошують усі, навіть економісти, адже невирішення даної проблеми призводить до значних збитків домогосподарств. Наприклад, в Ірландії порахували, що приблизні втрати через обмеження життєдіяльності (залежно від її тривалості та ступеня) виливаються у 20–37 % середнього тижневого доходу домогосподарства. Тому, якою дороговартісною не була б медико-реабілітаційна допомога, вона варта того, щоб її фінансувати.

Важливо, щоб це усвідомила держава і зі сторони уряду були здійснені певні дії. Необхідно, щоб в Україні впровадили Міжнародну класифікацію функціонування, обмеження життєдіяльності та здоров'я (МКФ), яка дозволить комплексно проаналізувати стан здоров'я пацієнта, рівень функціонування людини та спланувати лікування, реабілітацію та створення послуг для людей інвалідністю.

На сьогодні є позитивним те, що затверджено переклад МКФ, спеціальність «Фізична та реабілітаційна медицина» додана до Номенклатури лікарських спеціальностей, визначено кваліфікаційні вимоги для більшості фахівців із реабілітації. Також МОЗ України розробило проект Концепції реформування медико-соціальної експертизи, яка має повністю змінити підхід до реабілітації:

- доступність реабілітаційних послуг від моменту виникнення проблеми зі здоров'ям та обмеження функціонування, а не лише після встановлення статусу інвалідності;

- упровадження системи оцінки функціонування, життєдіяльності та здоров'я відповідно до МКФ лікарями на всіх рівнях надання медичної допомоги та на різних етапах процесу реабілітації;

- упровадження диференційованого восьмирівневого підходу до встановлення груп інвалідності залежно від рівня функціонування та потреб у соціальному захисті особи;

- упровадження в закладах охорони здоров'я мультидисциплінарних команд, які будуть проводити реабілітації;

- налагодження міжвідомчої співпраці для надання комплексної реабілітації (реабілітаційні соціальні послуги, призначення соціальних виплат, забезпечення технічними засобами реабілітації, надання допомоги у працевлаштуванні);

- забезпечення взаємодії обміну даних між e-health та e-social, що дозволить мінімізувати корупційні ризики з встановлення статусу інвалідності [2].

Згідно з даною Концепцією, пацієнт повинен отримувати допомогу з медичної реабілітації, починаючи з моменту виникнення перших проблем зі здоров'ям, а не лише після встановлення інвалідності. Концепція також передбачає восьмирівневий підхід до встановлення груп інвалідності.

Крім того, МОН України працює над проектом наказу «Про порядок організації мультидисциплінарного підходу з надання реабілітаційних заходів у закладах охорони здоров'я». Важливим є питання фінансування медико-реабілітаційної допомоги. Так, з 1 квітня 2020 р. медичні послуги з реабілітації будуть включені до Програми

медичних гарантій. На них у Державному бюджеті України виділено 500 млн грн.

З 2019 р. реалізовано нову модель надання реабілітаційної допомоги для дітей-інвалідів «гроші ходять за людиною», суть якого полягає в прозорості і якості наданих послуг з реабілітації. Даний принцип поданий на рисунку 2.



Рис. 2 Модель надання медико-реабілітаційної допомоги за принципом «гроші ходять за людиною» [1]

Важливим в реформуванні сфери реабілітації є досконала законодавча база. За останні три роки прийнято низку нормативно-правових актів, які позитивно вплинули та вдосконалили процес надання медико-реабілітаційної допомоги:

– Верховною Радою України 31.10.2019 підтримано ініціативу Уряду та Мінсоцполітики та ухвалено Закон України «Про внесення змін до Закону України Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 31.10.2019 № 265-IX, яким передбачено зміну назви бюджетної програми 2507100 з «Реабілітація дітей з інвалідністю внаслідок дитячого цере-

брального паралічу» на «Реабілітація дітей з інвалідністю»;

– Наказ Міністерства соціальної політики від 27.09.2018 № 1423 «Про затвердження форм документів щодо направлення окремих категорій осіб на комплексну реабілітацію (абілітацію)», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 16 жовтня 2018 р. за № 1160/32612;

– Закон України «Про державний бюджет України на 2020 рік»;

– Постанова Кабінету Міністрів України від 27.03.2019 № 309 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення

реабілітації дітей з інвалідністю» (далі – Постанова 309);

– Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 80 «Про затвердження Порядку надання окремим категоріям осіб послуг із комплексної реабілітації (абілітації)»;

– Закон України «Про державний бюджет України на 2019 рік» (з урахуванням Закону України № 265-IX, який набув чинності з 09.11.2019 щодо зміни назви бюджетної програми 2507100 на «Реабілітація дітей з інвалідністю») [8].

Однак попри всі позитивні зміни в системі медико-реабілітаційної допомоги, усе ж залишилися багато проблем. В Україні існує хибна думка серед людей стосовно самої реабілітаційної допомоги. Адже, більшість громадян вважають, що реабілітація – це лікування в санаторіях. На сьогодні залишилося багато радянських санаторіїв та відкрито безліч нових, однак реабілітація – це значно ширша і високопрофесійна, комплексна допомога. Проте, це не означає,

що всі санаторії потрібно закрити, важливо, щоб населення України разом із органами державного управління зрозуміли справжню сутність медико-реабілітаційної допомоги, а сама реабілітація надавалась відповідно до міжнародних вимог.

Крім того, існують й інші проблеми, такі як:

- розпорошеність функцій між відомствами;
- неякісне інформування про послуги;
- погане забезпечення кріслами і протезами;
- щорічний переогляд групи;
- віддаленість установ від клієнтів;
- корупція.

Серед усіх проблем виокремимо проблему інформування про можливість отримання реабілітаційних послуг, адже саме через незнання своїх законних прав на отримання реабілітаційної допомоги, люди, які її потребують, залишаються на все життя інвалідами. Більш детальна характеристика за даною проблемою наведена в таблиці 1.

Таблиця 1

Проблеми інформування про можливість отримання реабілітаційних послуг [6]

№	Характеристика	Учасники АТО	Цивільне населення
1	Інформація отримана від волонтерів	45 %	20 %
2	Інформація отримана від інших пацієнтів	30 %	6 %
3	Інформація не отримана від лікарів	100 %	77 %
4	Інформація отримана від близьких	-	33 %
5	Отримання недостатньої інформації	45 %	33 %
6	Інформація отримана органами державної влади	20 %	26 %

Як бачимо, жоден із опитаних не отримав інформацію про реабілітаційні послуги ані від дільничного лікаря, ні від лікарів під час стаціонарного лікування; 9 респондентів (45 %) отримали інформацію про наявність реабілітаційних послуг від волонтерів; для 6 опитаних (30 %) джерелом інформації стали інші люди, які проходили

реабілітацію або звертались за відповідними послугами; 4 учасникам АТО (20 %) цю інформацію надали органи державної влади або фахівці медико-соціальних експертних комісій; 1 респондент на час опитування взагалі не володів інформацією щодо переліку необхідних послуг та фахівців, які можуть їх надати; для 10 опитаних (50 %)

отриманої інформації було достатньо для звернення за необхідними послугами з реабілітації; 9 респондентам (45 %) цієї інформації виявилось недостатньо для розуміння того, які послуги вони можуть отримати [6].

Важлива проблема полягає в недостатній кількості реабілітологів. Так, на сьогодні в Дніпрі реалізують кілька проєктів по створенню реабілітаційних центрів, однак немає кому там працювати і професійно надавати допомогу.

Саме на ці проблемні питання органам державної влади варто звернути увагу.

Висновок.

Отже, як бачимо, державне управління в сфері надання медико-реабілітаційної допомоги відіграє вагомий роль, адже основою своєчасної та якісної реабілітаційної допомоги є саме ефективна модель державного управління, яка на завжди може ліквідувати статус «інваліда». Звичайно, в Україні в цьому питанні є низка проблематичних аспектів, які варто вирішувати, однак кожна країна має свої особливості в побудові системи державного управління надання медико-реабілітаційної допомоги. Тому Україні потрібно враховувати міжнародний досвід, але розробити власну модель, яка б базувалась на таких критеріях: економічність (мінімум витрат на її реалізацію), дієвість (відповідала б поставленим цілям і була досяжною в ре-

алізації), зрозумілість (щоб кожен, читаючи її, зміг зрозуміти всі аспекти і методичку моделі), комплексність (узагальнення всієї методички моделі, виконання її в комплексі всіх принципів та методів і реалізація основних її аспектів за короткий час).

При реформуванні державного управління в сфері надання медико-реабілітаційної допомоги, важливо, щоб були враховані всі принципи децентралізації. Адже будь-які зміни слід починати з місцевого, а не загальнодержавного рівня. І якщо це зрозуміють органи місцевого самоврядування, тоді можна буде спостерігати за ефективним розвитком реабілітаційної сфери на всій території України.

Україна як країна, яка обрала європейський вектор розвитку, має рухатися інноваційним шляхом удосконалення моделі державного управління у сфері медико-реабілітаційної допомоги. На сьогодні за даними питаннями багато позитивного вже зроблено, однак на цьому не варто зупинитись і продовжувати далі вдосконалюватись і змінюватись. Однак важливо, щоб усі кроки відповідали очікуванням громадян і формували модель управління, яка збалансує інтереси всіх сторін даної ланки охорони здоров'я: держави, лікарів-реабітологів та осіб, які потребують медико-реабілітаційної допомоги.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Міністерство соціальної політики України. Реабілітація дітей з інвалідністю. URL: <https://www.msp.gov.ua/content/reabilitaciya-ditey-z-invalidnistyu-vnaslidok-dityachogo-cerebralnogo-paralichu.html> (дата звернення 13.02.2020).
2. МОЗ України розробляє комплексний підхід до надання послуг з медичної реабілітації. URL: <http://bit.ly/2rRjrm6> (дата звернення 3.02.2020).
3. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015 – 2020 років / Міністерство охорони здоров'я. Київ, 2015. С. 6.
4. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення 13.02.2020).
5. Радиш Я. Ф., Білинська М. М. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. : у 2 ч. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
6. Реабілітація жертв конфлікту. Чи пропонує держава щось, крім встановлення інвалідності і милиць. URL: <https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2018/12/Reabilitatsiya-zhertv-vijny.pdf> (дата звернення 3.02.2020).

7. Систему реабілітації переводять в активний режим. URL:

<https://www.vz.kiev.ua/systemu-reabilitatsiyi-perevodyat-v-aktyvnyj-rezhym/> (дата звернення 3.02.2020).

8. Що змінилося за рік після прийняття закону про медичну реформу. URL: <http://moz.gov.ua/article/reform-plan/scho-zminilosja-za-rik-pislja-prijnjattja-zakonu-pro-medichnu-reformu--> (дата звернення 3.02.2020).

REFERENCES

1. Ministerstvo sotsialnoi polityky Ukrainy. Reabilitatsiia ditei z invalidnistiu [Rehabilitation of children with disabilities]. (2020). Retrieved from <https://www.msp.gov.ua/content/reabilitaciya-ditey-z-invalidnistyu-vnaslidok-dityachogo-cerebralnogo-paralichu.html> [in Ukrainian].
2. MOZ Ukrainy rozrobliiae kompleksnyi pidkhid do nadannia posluh z medychnoi reabilitatsii [The Ministry of Health of Ukraine is developing a comprehensive approach to the provision of medical rehabilitation services]. (2019). Retrieved from <http://bit.ly/2rRjrm6> [in Ukrainian].
3. Ministerstvo okhorony zdorovia. Natsionalna stratehiia reformuvannia systemy okhorony zdorovia v Ukraini na period 2015 – 2020 rokiv [National Strategy for Healthcare Reform in Ukraine for the period 2015 – 2020]. (p. 6) [in Ukrainian].
4. Pro Stratehiu staloho rozvytku «Ukraina-2020»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sich. 2015 r. No 5/2015 [About the Strategy of Sustainable Development "Ukraine 2020": Presidential Decree of January 12, 2015 No. 5/2015]. (2015). Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].
5. Radish, Ya. F., & Bilinskaya, M. M. (2013). *Derzhavna polityka u sferi okhorony zdorov'ia* [Public health policy]. Kyiv [in Ukrainian].
6. Reabilitatsiia zhertv konfliktu. Chy proponuie derzhava shchos, krim vstanovlennia invalidnosti i mylyts [Rehabilitation of the victims of the conflict. Does the state offer anything other than establishing disability and crutches]. (2018). Retrieved from <https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2018/12/Reabilitatsiya-zhertv-vijny.pdf> [in Ukrainian].
7. Systemu reabilitatsii perevodiats v aktyvnyi rezhym [The rehabilitation system is put into active mode]. (2019). Retrieved from <https://www.vz.kiev.ua/systemu-reabilitatsiyi-perevodyat-v-aktyvnyj-rezhym/> [in Ukrainian].
8. Shcho zminylosia za rik pislja pryiniattia zakonu pro medychnu reform [What has changed a year after the adoption of the law on medical reform]. (2018). Retrieved from <http://moz.gov.ua/article/reform-plan/scho-zminilosja-za-rik-pislja-prijnjattja-zakonu-pro-medichnu-reformu> [in Ukrainian].

Берлінець Ірина Анатоліївна

Викладач

Львівський інститут медсестринства та лабораторної медицини ім. А. Крупинського 79000, м. Львів, вул. Петра Дорошенка, 70

Berlinets Iryna

Lecturer

A. Krupinsky Institute of Nursing and Health laboratory medicine of Lviv 70, Petra Doroshenko Str., Lviv, 79000, Ukraine

Email: jarunatanchak@ukr.net

Цитування: Берлінець І. А. Аналіз сучасного стану надання медико-реабілітаційної допомоги і послуг в Україні: державно-управлінський аспект. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, № 1. С. 43–50.

Citation: Berlinets, I.A. (2020). Analiz suchasnoho stanu nadannia medyko-reabilitatsiinoi dopomohy i posluh v Ukraini: derzhavno-upravlinskyi aspekt [Analysis of the current state of provision of medical rehabilitation assistance and services in Ukraine: state-administrative aspect]. *Public administration aspects*, 8 (1), 43–50.

Стаття надійшла / Article arrived: 15.01.2020

Схвалено до друку / Accepted: 18.02.2020

Показник втрат ефективності реалізації однієї функції оперативно-службової (бойової) діяльності в межах організаційно-штатної структури

*Олександр Мейко, Володимир Кириленко, Національна академія Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького
В'ячеслав Городнов, Національна академія Національної гвардії України*

Стаття присвячена актуальній проблемі забезпечення діяльності прикордонного підрозділу. Автором здійснено спробу проаналізувати показники ефективності реалізації функцій оперативно-службової діяльності в межах організаційно-штатної структури.

Одним із нормативних характеристик ефективності реалізації функцій органу охорони державного кордону в межах організаційно-штатної структури є показник втрат ефективності. У науковій праці сформовано вираз показника втрат ефективності реалізації однієї функції оперативно-службової (бойової) діяльності в межах організаційно-штатної структури.

Автором використано знання щодо застосування математичних моделей з метою виконання вимог до достовірності результатів дослідження. Математичні моделі відтворюють подібність процесів в реальній системі. Для порівняння результатів моделювання та практичних випробувань був використаний метод оцінки структурно-функціональної подібності.

Наголошено на тому, що організаційно-штатна структура є багатоплановим об'єктом, щодо якого визначення «ефективність» поки не має точного трактування. Визначено, що єдиний показник ефективності в науковій літературі не розглядався. Водночас принцип формального представлення ефективності організаційно-штатної структури поки не встановлений.

Автор представив показник ефективності організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу, що повинен задовольняти відомі вимоги до показників та відтворювати найбільш вагомі властивості структури.

У підсумку зроблено висновок про те, що отриманий показник у подальшому може бути використано для аналізу показника узгодженості результатів виконання робіт по заданій функції в організаційній структурі конкретного прикордонного підрозділу

Ключові слова: офіцери-прикордонники, ефективність, організаційно-штатна структура, показники, прикордонний підрозділ, оперативно-службова діяльність, державний кордон

Indicator of losses of efficiency of realization of one function of operational-service (combat) activity within the organizational-staff structure

*Oleksandr Mejko, Volodymyr Kirilenko, Bogdan Khmelnytsky National Academy of State Border Guard Service of Ukraine
Viacheslav Gorodnov, National Academy of the National Guard of Ukraine*

The article deals with the actual problem of ensuring the activity of the border unit. The author made an attempt to analyse the performance indicators for the implementation of functions of operational and service activities within the organizational and staff structure.

One of the normative characteristics of the effectiveness of the implementation of the functions of the state border guard within the organizational and staff structure is the indicator of efficiency losses. In scientific work the expression of the index of losses of efficiency of realization of one function of operative-service (combat) activity within the organizational-staff structure is formed.

The author has used knowledge about the application of mathematical models in order to fulfil the requirements for the reliability of the research results. Mathematical models reproduce the similarity of processes in a real system. The method of structural and functional similarity estimation was used to compare simulation results and practical tests.

It is emphasized that the organizational structure is a multifaceted entity in relation to which the definition of "efficiency" is not yet accurately interpreted. It was determined that the only indicator of effectiveness in

the scientific literature was not considered. At the same time, the principle of formal representation of the effectiveness of the organizational and staff structure has not yet been established.

The author presented an indicator of the effectiveness of the organizational and staff structure of the border unit, which should meet the known requirements for indicators and reproduce the most important properties of the structure.

As a result, it is concluded that the resulting indicator can be used in the future to analyse the consistency of the results of work performed on a given function in the organizational structure of a specific border unit.

Keywords: *border officers, efficiency, organizational structure, indicators, border unit, operational activity, state border*

Показатель потерь эффективности реализации одной функции оперативно-служебной (боевой) деятельности в пределах организационно-штатной структуры

*Александр Мейко, Владимир Кириленко, Национальная академия Государственной пограничной службы Украины имени Богдана Хмельницкого
Вячеслав Городнов, Национальная академия Национальной гвардии Украины*

Статья посвящена актуальной проблеме обеспечения деятельности пограничного подразделения. Автором предпринята попытка проанализировать показатели эффективности реализации функций оперативно-служебной деятельности в пределах организационно-штатной структуры.

Одной из нормативных характеристик эффективности реализации функций органа охраны государственной границы в пределах организационно-штатной структуры является показатель потерь эффективности. В научной работе сформировано определение показателя потерь эффективности реализации одной функции оперативно-служебной (боевой) деятельности в пределах организационно-штатной структуры.

Автором использованы знания по применению математических моделей с целью выполнения требований относительно достоверности результатов исследования. Математические модели воспроизводят сходство процессов в реальной системе. Для сравнения результатов моделирования и практических испытаний был использован метод оценки структурно-функционального сходства.

Отмечено, что организационно-штатная структура является многоплановым объектом, в отношении которого определение «эффективность» пока не имеет точной трактовки. Определено, что единственный показатель эффективности в научной литературе не рассматривался. В то же время принцип формального представления эффективности организационно-штатной структуры пока не установлен.

Автор представил показатель эффективности организационно-штатной структуры пограничного подразделения, который должен удовлетворять известные требования к показателям и воспроизводить наиболее значимые свойства структуры.

В итоге сделан вывод о том, что полученный показатель в дальнейшем может быть использован для анализа показателя согласованности результатов выполнения работ по заданной функции в организационной структуре конкретного пограничного подразделения.

Ключевые слова: *офицеры-пограничники, эффективность, организационно-штатная структура, показатели, пограничное подразделение, оперативно-служебная деятельность, государственная граница*

Постановка проблеми у загальному вигляді.

Аналіз результатів моделювання бойових та оперативно-службових дій є процес дослідження даних про елементи обстановки та дій проти-діючих угруповання військ (сил) з метою

установлення сутності та причинно-наслідкових зв'язків між різними процесами, а також вироблення обґрунтованих пропозицій щодо підвищення ефективності дій військ та сил в умовах, які очікуються.

Особливістю застосування математичних моделей є підвищення вимог до до-

стовірності результатів моделювання, які відтворюють подібність процесів у реальній системі та математичних моделях. Для порівняння результатів моделювання та практичних випробувань може бути використаний метод оцінки структурно-функціональної подібності [10].

Разом із тим при порівнянні організаційної структури, наприклад, прикордонних підрозділів швидкого реагування виникає задача оцінки якості цих варіантів, тобто кількісно виміряти абсолютного або хоча б відносного значення ефективності їх організаційно-штатних структур при виконанні покладених на підрозділ завдань і функцій.

У свою чергу, для оцінки зазначеної ефективності треба вибрати показник якості варіантів організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу.

На жаль, для таких багатопланових об'єктів, як організаційно-штатна структура визначення «ефективність» поки немає точного трактування, тому єдиний показник ефективності в літературі не розглядався та принцип формального представлення ефективності таких об'єктів поки не встановлено [9].

Показник ефективності організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу повинен задовольняти відомі вимоги до показників [1] та відтворювати найбільш вагомі властивості структури.

Відомо, що організаційно-штатна структура прикордонного підрозділу – це основа його спроможності виконувати завдання за призначенням. При порівнянні різних організаційних структур, які забезпечують виконання функцій оперативно-службової (бойової) діяльності виникає задача оцінки їх якості. Одним із показників якості є показник втрат ефективності механізму реалізації функцій охорони і захисту державного кордону.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Складність вирішення задачі вимірювання ефективності та формування раціональної організаційної структури відмічається у наукових працях (наприклад, [1– 6] та ін.). Незважаючи на велику кількість публікацій з цієї тематики,

очевидним є факт того, що нормативний показник втрат ефективності механізму реалізації функцій охорони і захисту державного кордону в зазначеній сфері дослідження не розглядався.

Метою статті є обґрунтування та синтез показника втрат ефективності реалізації однієї функції оперативно-службової (бойової) діяльності в межах організаційно-штатної структури.

Виклад основного матеріалу.

Для визначення принципу оцінки показника втрат ефективності Bh^* розглянемо тільки одну функцію для однієї структури. У цьому випадку в позначенні Bh^* індекси номера функції (h) та типу структури (*) можна не використовувати та позначати величину втрат ефективності символом Be .

Для розуміння будемо вважати, що в організаційній структурі прикордонного підрозділу (наприклад, прикордонний підрозділ швидкого реагування [ППШР]) забезпечується виконання комплексу завдань (по визначеній функції [наприклад, функція вогневого прикриття контрольного пункту в'їзду-виїзду]) для досягнення конкретно одного кількісного результату (параметра) – U , наприклад, щодо прогнозу кількості виїздів для виконання завдання вогневого прикриття. Значення цього кількісного результату у випадку ідеального виконання комплексу завдань буде рівним значенню I (Ideal):

$$U_v = I. \quad (1)$$

Разом із тим у реальному варіанті, коли є вплив зовнішніх та внутрішніх факторів на процес виконання покладених на прикордонний підрозділ функцій (помилки у вихідних даних, недостатність ресурсів тощо), а також у зв'язку з методичними помилками планування завдань в організаційній структурі та у зв'язку з обмеженою кількістю оцінених варіантів можливого розвитку подій (для реальних умов та процесів, які мають у своєму складі непередбачувані [випадкові] величини та фактори) отримане значення x кількісного результату,

який розглядається U_y , може відрізнятися від ідеального значення – I :

$$U_y = x \neq I.$$

Будемо вважати, що перераховані причини незалежно впливають на результати реалізації заданої функції в структурі ППШР і систематична помилка відсутня, оскільки у зворотному випадку вона виявляється та виправляється. Також вважаємо, що зазначені причини виникнення випадкових помилок можуть кількісно оцінені значеннями відповідних квадратичних відхилень. Тоді за результатами виконання комплексу робіт підсумкове випадкове відхилення величини x від ідеального значення I буде визначатися дисперсією: яка включає в себе дисперсії вихідного

$$\sigma_x^2 = \sigma^2 = \sigma_{\text{в.д.}}^2 + \sigma_{\text{мет.}}^2 + \sigma_{\text{б.р.}}^2, \quad (2)$$

результату, та визначаються помилками у вихідних даних ($\sigma_{\text{в.д.}}$), методичними помилками ($\sigma_{\text{мет.}}$) та обмеженою кількістю розглянутих варіантів можливого розвитку подій ($\sigma_{\text{б.р.}}$ – для робіт, які передбачають багаторазові дії, та враховують статистичний характер результату, що очікується, наприклад, очікувані результати ОСД за деякий період, що у подальшому є основою ухвалення рішення для планування удосконалення діяльності підрозділу).

Для оцінки втрат ефективності Be , що виникають при такій неточності у виконанні робіт з реалізації заданої функції в структурі підрозділу, припустимо, що ця величина втрат ефективності лінійно залежить від модуля різниці $|I - x|$ та складає C_1 одиниць ефективності на одиницю U_y при його недостатньому значенні ($x < I$) та C_2 одиниць ефективності – при його надлишковому значенні ($x > I$).

У зв'язку з випадковістю значення x параметра U_y ($U_y = x$) для кожного варіанта умов робіт по заданій функції, можна припустити, що випадкова величина X має функцію щільності розподілу

$f(x)$ з математичним сподіванням m та дисперсією σ^2 . Тоді математичне сподівання втрат ефективності Be за рахунок випадкового характеру значення параметра $U_y = x$ буде визначатися:

$$B_e(I) = C_1 \int_{-\infty}^I (I-x) \cdot f(x) dx + C_2 \int_I^{\infty} (x-I) \cdot f(x) dx. \quad (3)$$

Для визначеності припустимо, що:

$$f(x) = \frac{1}{\sqrt{2\pi}\sigma} e^{-\frac{(x-m)^2}{2\sigma^2}}, \quad (4)$$

та знайдемо значення виразу (3) для втрат ефективності $Be(I)$, зробивши в (3) заміну змінних. Для цього перейдемо до нормованої випадкової величини ρ :

$$\rho = \frac{x-m}{\sigma}; \quad (m_p = 0, \quad \sigma_p = 1), \quad (5)$$

для якої:

$$f(\rho) = \frac{1}{\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{\rho^2}{2}}, \quad F(\rho_I) = \int_{-\infty}^{\rho_I} f(\rho) \cdot d\rho. \quad (6)$$

Підставивши вираз для ρ в (4) та порівнюючи з (6), отримаємо:

$$f(x) = \frac{1}{\sqrt{2\pi}\sigma} e^{-\frac{(x-m)^2}{2\sigma^2}} = \frac{1}{\sqrt{2\pi}\sigma} e^{-\frac{\rho^2}{2}} = \frac{1}{\sigma} \cdot f(\rho). \quad (7)$$

З (5) слідує:

$$x = \rho \cdot \sigma + m; \quad dx = \sigma \cdot d\rho; \quad \text{при } x = I, \quad \rho_I = \frac{I-m}{\sigma}; \quad (8)$$

при $x \rightarrow \infty$ та $\rho \rightarrow \infty$; при $x \rightarrow -\infty$ та $\rho \rightarrow -\infty$.

І одні, підставляючи (7) та (8) в (3), знаходимо:

$$\begin{aligned} B_e(I) &= C_1 \int_{-\infty}^{\rho_I} (I - \rho\sigma - m) \cdot \frac{1}{\sigma} f(\rho) \cdot \sigma d\rho + C_2 \int_{\rho_I}^{\infty} (\rho\sigma + m - I) \cdot \frac{1}{\sigma} f(\rho) \cdot \sigma d\rho = \\ &= C_1 \cdot \int_{-\infty}^{\rho_I} \sigma \cdot \left(\frac{I-m}{\sigma} - \rho \right) \cdot f(\rho) \cdot d\rho + C_2 \cdot \int_{\rho_I}^{\infty} \sigma \cdot \left(\rho - \frac{I-m}{\sigma} \right) \cdot f(\rho) \cdot d\rho = \\ &= \sigma \cdot \left[C_1 \cdot \int_{-\infty}^{\rho_I} (\rho_I - \rho) \cdot f(\rho) \cdot d\rho + C_2 \cdot \int_{\rho_I}^{\infty} (\rho - \rho_I) \cdot f(\rho) \cdot d\rho \right]. \end{aligned} \quad (9)$$

Введемо вираз:

$$\psi(\rho_I) = - \int_{-\infty}^{\rho_I} \rho \cdot f(\rho) \cdot d\rho, \quad (10)$$

для якого в силу (5) справедливо:

$$m_p = \int_{-\infty}^{\rho_I} \rho \cdot f(\rho) \cdot d\rho + \int_{\rho_I}^{\infty} \rho \cdot f(\rho) \cdot d\rho = 0, \quad (11)$$

або

$$\int_{-\infty}^{\rho_I} \rho \cdot f(\rho) \cdot d\rho = - \int_{\rho_I}^{\infty} \rho \cdot f(\rho) \cdot d\rho = -\psi(\rho_I), \quad (12)$$

та знайдемо доданки в (9):

$$\begin{aligned} C_1 \int_{-\infty}^{\rho_I} (\rho_I - \rho) \cdot f(\rho) \cdot d\rho &= C_1 \cdot \left[\rho_I \int_{-\infty}^{\rho_I} f(\rho) \cdot d\rho - \int_{-\infty}^{\rho_I} \rho \cdot f(\rho) \cdot d\rho \right] = \\ &= C_1 \cdot [\rho_I \cdot F(\rho_I) + \psi(\rho_I)]; \end{aligned} \quad (13)$$

$$\begin{aligned} C_2 \int_{\rho_I}^{\infty} (\rho - \rho_I) \cdot f(\rho) \cdot d\rho &= C_2 \cdot \left[\int_{\rho_I}^{\infty} \rho \cdot f(\rho) \cdot d\rho - \rho_I \int_{\rho_I}^{\infty} f(\rho) \cdot d\rho \right] = \\ &= C_2 \cdot [\psi(\rho_I) - \rho_I \cdot (1 - F(\rho_I))]. \end{aligned} \quad (14)$$

Тоді (9) буде мати вигляд:

$$B_e(I) = \sigma \cdot [C_1 \cdot \{\rho_l \cdot F(\rho_l) + \psi(\rho_l)\} + C_2 \cdot \{\psi(\rho_l) - \rho_l + \rho_l \cdot F(\rho_l)\}] = \\ = \sigma \cdot [\rho_l \cdot F(\rho_l) \cdot (C_1 + C_2) + \psi(\rho_l) \cdot (C_1 + C_2) - C_2 \cdot \rho_l]. \quad (15)$$

У подальшому необхідно дослідити залежність (3) втрат ефективності $Be(I)$ на наявність екстремуму. Для цього з початку в (3) розкриємо дужки, потім використаємо властивість визначеного інтеграла змінювати знак на протилежний при взаємній зміні меж інтегрування (напрямку інтегрування) та перетворимо третій та четвертий доданки до виду, в якому інтеграли є функціями своєї верхньої межі:

$$B_e(I) = C_1 \int_{-\infty}^{x=I} (I-x) \cdot f(x) dx + C_2 \int_{x=I}^{\infty} (x-I) \cdot f(x) dx = \\ = C_1 I \cdot \int_{-\infty}^{x=I} f(x) dx - C_1 \int_{-\infty}^{x=I} x \cdot f(x) dx + C_2 \int_{x=I}^{\infty} x \cdot f(x) dx - C_2 I \cdot \int_{x=I}^{\infty} f(x) dx = \\ = C_1 I \cdot \int_{-\infty}^I f(x) dx - C_1 \int_{-\infty}^I x \cdot f(x) dx - C_2 \int_I^{\infty} x \cdot f(x) dx + C_2 I \cdot \int_I^{\infty} f(x) dx.$$

У подальшому знайдемо вираз для першої похідної $\frac{dB_e(I)}{dI}$, враховуючи, що похідна від інтеграла по верхній межі дорівнює підінтегральній функції по верхній межі, одночасно врахуємо той факт, що перша та четверта складова є добутком двох, залежних від аргументу (I) функцій, отримаємо: Прирівнюю-

$$\frac{\partial B_e(I)}{\partial I} = C_1 \int_{-\infty}^I f(x) dx + C_1 I \cdot f(I) - C_1 I \cdot f(I) - C_2 I \cdot f(I) + \\ + C_2 \int_I^{\infty} f(x) dx + C_2 I \cdot f(I) = C_1 F(I) + C_2 \int_I^{\infty} f(x) dx = C_1 F(I) - C_2 \int_I^{\infty} f(x) dx = \\ = C_1 F(I) - C_2 \left(1 - \int_{-\infty}^I f(x) dx \right) = C_1 F(I) - C_2 [1 - F(I)] = F(I) [C_1 + C_2] - C_2.$$

чи цей вираз до нуля, знайдемо значення параметра $U_y = I_0$, який забезпечує екстремум значень втрат ефективності $Be(I_0)$, та визначимо значення інтегрального закону $F(I_0)$ в точці екстремуму втрат ефективності $Be(I_0)$:

$$\left. \frac{\partial B_e(I)}{\partial I} \right|_{I=I_0} = F(I_0) [C_1 + C_2] - C_2 = 0, \quad (16)$$

звідки витікає:

$$F(I_0) = \frac{C_2}{C_1 + C_2} = F(\rho_{I_0}), \quad (17)$$

оскільки:

$$F(I) = \int_{x=-\infty}^I f(x) \cdot dx = \int_{\rho=-\infty}^{\rho_I} \frac{1}{\sigma} \cdot f(\rho) \cdot \sigma \cdot d\rho = \int_{\rho=-\infty}^{\rho_I} f(\rho) \cdot d\rho = F(\rho_I). \quad (18)$$

Для визначення типу отриманої екстремальної точки знайдемо в цій точці значення другої похідної:

$$\frac{\partial^2 B_e(I)}{\partial I^2} = F'(I) \cdot [C_1 + C_2] = f(I) \cdot [C_1 + C_2] \geq 0.$$

Оскільки значення другої похідної в цій точці завжди невід'ємне, у зв'язку з невід'ємністю вартості втрат (C_1, C_2) та функції щільності розподілу $f(I)$, то знайдена точка (I_0) є точкою мінімуму функції втрат ефективності (3). Її значення можна знайти з (17):

$$I_0 = F^{-1} \left(\frac{C_2}{C_1 + C_2} \right).$$

Підставивши (17) в (15), знайдемо оцінку мінімального значення втрат $Be(I_0)$ ефективності:

$$B_e(I_0) = (C_1 + C_2) \cdot \psi(\rho_{I_0}) \cdot \sigma. \quad (19)$$

Висновки.

Таким чином, отриманий вираз (19) оцінки показника втрат ефективності $Be(I_0)$ при виконанні робіт по конкретній h-й функції для досягнення конкретно одного кількісного результату (параметра) – U_y , у подальшому може бути використано для аналізу показника узгодженості (C) результатів виконання робіт по даній h-й функції в організаційній структурі прикордонного підрозділу, який розглядається.

Наведені результати наукового дослідження у представленій науковій статті підтверджують, що у формуванні організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу, необхідно враховувати низку показників ефективності і водночас усвідомлювати сутність та вміння використовувати показники втрати згаданої ефективності.

Не викликає жодних сумнівів, що запропонована у публікації проблематика щодо забезпечення ефективності організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу потребує подальшого наукового пошуку, оскільки саме відомство знаходиться у стані реформування.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Ашеров А. Т. Модель системы организационного управления для исследования эффективности ее функционирования. *Управляющие системы и машины*. 1974. № 3. С. 15–22.
2. Биренберг Б. М., Адамов Б. И. Основные направления развития регионов Украины. НАН Украины. Ин-т экономики пром-ти. Донецк, 1998. 27 с.
3. Білуха М. Т. Методологія наукових досліджень: підручник. Київ : АБУ, 2002. 480 с.
4. Вентцель Е. С. Исследование операций. Москва : Сов. радио, 1972, 552 с.
5. Вентцель Е. С. Теория вероятностей. Москва : Наука, 1969, 576 с.
6. Коваленко И. Н. «Знаменитая теорема Б. А. Севастьянова», Ветвящиеся процессы, случайные блуждания и смежные вопросы. Сборник статей. Посвящается памяти члена-корреспондента АН Бориса Александровича Севастьянова. Тр. МИАН, МАИК «Наука/Интерпериодика». Москва, 2013. С. 132–134.
7. Мильнер Б. З. Теория организации: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : ИНФРА-М, 2002. XVIII, 558 с.
8. Шегда А. В. Основы менеджмента. Київ : Знання, 1998, 344 с.
9. Subhadeep Banik, Andrey Bogdanov, Takanori Isobe, and Martin Bjerregaard Jepsen. Analysis of software countermeasures for whitebox encryption. *IACR Trans. 2017. Symmetric Cryptol.*, № (1). С. 307–328.
10. Paul C. Kocher, Joshua Jaffe, and Benjamin Jun. Differential power analysis. In *CRYPTO*, 1999. P. 388–397.

REFERENCES

1. Asherov, A. T. (1974). Model sistemy organizatsionnogo upravleniya dlya issledovaniya effektivnosti yeye funktsionirovaniya [The model of organizational management system to study the effectiveness of its functioning]. *Control systems and machines*, 3, 15–22 [in Russian].
2. Birenberg, B. M., & Adamov, B. I. (1998). *Osnovnyye napravleniya razvitiya regionov Ukrainy. NAN Ukrainy [The main directions of development of the regions of Ukraine. NAS of Ukraine]*. Institute of Industrial Economics. Donetsk [in Russian].
3. Biluha, M. T. (2002). *Metodologiya naukovich doslidzhen [Methodology of scientific research]*. Kyiv: ABU [in Ukrainian].
4. Wentzel, E. S. (1972). *Issledovaniye operatsiy [Research operations]*. Moskva: Sov. Radio [in Russian].
5. Wentzel, E. S. (1969). *Teoriya veroyatnostey [Probability theory]*. Moskva: Nauka [in Russian].
6. Kovalenko, I. N. (2013). *Znamenitaya teorema B. A. Sevast'yanova. [“The famous theorem of B. A. Sevastyanov”]*. Branching processes, random walks and related questions, Collection of articles. Dedicated to the memory of Corresponding Member of the Academy of Sciences Boris Aleksandrovich Sevastyanov. Tr. Steklov Mathematical Institute. MAIK Nauka / Interperiodika. (pp. 132–134). Moscow [in Russian].
7. Milner, B. Z. (2002). *Teoriya organizatsii [Organization theory]*. 3rd ed. Moskva: INFRA-M, XVIII [in Russian].
8. Shegda, A. V. (1998). *Osnovy menedzhmenta [Fundamentals of management]*. Kyiv: Znannya [in Russian].
9. Subhadeep Banik, Andrey Bogdanov, Takanori Isobe, and Martin Bjerregaard Jepsen. (2017). Analysis of software countermeasures for whitebox encryption. *IACR Trans. Symmetric Cryptol.*, 1, 307–328 [in English].
10. Paul, C. Kocher, Joshua Jaffe, and Benjamin Jun. (1999). Differential power analysis. (pp. 388–397). In *CRYPTO* [in English].

Мейко Олександр Володимирович

Кандидат військових наук
Національна академія Державної прикордонної
служби України імені Богдана Хмельницького
29003, м. Хмельницький, вул. Шевченка, 46

Email: dachia_75@ukr.net

Mejko Oleksandr

Ph.D. of Military Sciences
Bogdan Khmelnytsky National Academy of State
Border Guard Service of Ukraine
46, Shevchenko Str., Khmelnytskyi, 29003, Ukraine

ORCID: 0000-0002-8774-7806

Кириленко Володимир Анатолійович

Доктор військових наук, професор
Національна академія Державної прикордонної
служби України імені Богдана Хмельницького
29003, м. Хмельницький, вул. Шевченка, 46

Email: kirilenko09@ukr.net

Kirilenko Volodymyr

Doctor of Military Sciences, Full Prof.
Bogdan Khmelnytsky National Academy of State
Border Guard Service of Ukraine
46, Shevchenko Str., Khmelnytskyi, 29003, Ukraine

ORCID: 0000-0002-4950-0378

Городнов В'ячеслав Петрович

Доктор військових наук, професор
Національна академія Національної гвардії
України
61000, м. Харків, майдан Захисників України, 3

Email: vgor46@ukr.net

Gorodnov Viacheslav

Doctor of Military Sciences, Full Prof.
National Academy of the National Guard of Ukraine
3, Zakhysnykiv Ukrainy Sq., Kharkiv, 61000,
Ukraine

ORCID: 0000-0003-0693-9388

Цитування: Мейко О. В., Кириленко В. А., Городнов В. П. Показник втрат ефективності реалізації однієї функції оперативно-службової (бойової) діяльності в межах організаційно-штатної структури. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, № 1. С. 51–57.

Citation: Mejko, O. V., Kirilenko, V. A. & Gorodnov, V. P. (2020) Pokaznyk vtrat efektyvnosti realizatsii odniiei funktsii operatyvno-sluzhbovoi (boiovoi) diialnosti v mezhakh orhanizatsiino-shtatnoi struktury [Indicator of losses of efficiency of realization of one function of operational-service (combat) activity within the organizational-staff structure]. *Public administration aspects*, 8 (1), 51–57.

Стаття надійшла / Article arrived: 19.01.2020

Схвалено до друку / Accepted: 18.02.2020

Інформаційна безпека держави як елемент соціокультури

Олег Панченко, Державний заклад «Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр МОЗ України»

Розглянуто взаємозв'язок інформаційної безпеки та інформаційної культури, на основі якої досліджена інформаційна безпека як елемент соціальної культури. Сформульовано наступне визначення: інформаційна безпека – стан інформаційного середовища, що забезпечує задоволення інформаційних потреб суб'єктів інформаційних відносин, безпеку інформації і захист суб'єктів від негативної інформаційної дії. Інформаційна безпека тісно пов'язана з інформаційною культурою, під якою розуміється здатність ефективно використовувати його інформаційні ресурси і засоби інформаційних комунікацій, а також застосовувати для цих цілей передові досягнення в галузі розвитку засобів інформатизації і інформаційних технологій.

Відзначено, що інформаційна культура також має як об'єктивну (культура володіння інформацією для чогось), так і суб'єктивну (суб'єкт володіння – особистість, суспільство) суті, причому особистість є одночасно як суб'єктом, так і об'єктом інформаційної культури.

Окремо виділене поняття «культура інформаційного самозахисту», що комплексно поєднує в собі риси матеріального та ідеального світогляду особистості та формує його інформаційну культуру як в частині культури інформаційно-професійної компетенції, так і в частині культури інформаційної безпеки. Культура інформаційного самозахисту визначає уміння особистості поводитися з інформацією без нанесення шкоди собі та іншим учасникам інформаційних відносин; здатність протистояти інформаційним загрозам і зберігати психічне здоров'я в умовах негативного інформаційного впливу.

Встановлено, що в умовах зміни соціокультурних цінностей і з урахуванням зазначених причинно-наслідкових зв'язків рішення проблеми забезпечення інформаційної безпеки особистості має носити комплексний системний характер і здійснюватися на різних рівнях.

Ключові слова: інформація, безпека, інформаційна безпека, державна безпека, національна безпека, інформаційна культура, соціальна культура, культура інформаційного самозахисту

Information security of the state as an element of social culture

Oleg Panchenko, The State Institution "Scientific – Practical Medical Rehabilitating – Diagnostic Center of the Ukrainian Ministry of Health"

The relationship of information security and information culture is examined, on the basis of which information security is studied as an element of social culture. The following definition is formulated: information security – the condition of the information environment that ensures the satisfaction of the information needs of the subjects of information relations, information security and the protection of subjects from negative information impact. Information security is closely related to the information culture, which means the ability to effectively use its information resources and means of information communication and also apply for these purposes the advanced achievements in the field of information resources development and information technology.

It is noted that the information culture also has an objective (the culture of ownership of information for something) and subjective (the subject of ownership is a person, society) essence, and the personality is both a subject and an object of information culture.

The concept of a "culture of informational self-defense" is singled out separately, combines the features of the material and ideal worldview of a person and forms his informational culture both in terms of information and professional competence culture, and in terms of information security culture. The culture of informational self-defense determines the individual's ability to handle information without harming themselves and other participants in informational relations; the ability to withstand information threats and maintain mental health in the face of negative information impact.

It is established that in the context of changing sociocultural values and taking into account the

indicated causal relationships, the solution to the problem of ensuring the information security of an individual should be of a comprehensive systemic nature and carried out at different levels.

Keywords: *information, security, information security, state security, national security, information culture, social culture, information self-defense culture*

Информационная безопасность государства как элемент социальной культуры

Олег Панченко, Государственное учреждение «Научно-практический медицинский реабилитационно-диагностический центр МЗ Украины»

Рассмотрена взаимосвязь информационной безопасности и информационной культуры, на основе которой исследована информационная безопасность как элемент социальной культуры. Сформулировано следующее определение: информационная безопасность – состояние информационной среды, обеспечивающее удовлетворение информационных потребностей субъектов информационных отношений, безопасность информации и защиту субъектов от негативного информационного воздействия. Информационная безопасность тесно связана с информационной культурой, под которой понимается способность эффективно использовать его информационные ресурсы и средства информационных коммуникаций, а также применять для этих целей передовые достижения в области развития средств информатизации и информационных технологий.

Отмечено, что информационная культура также имеет как объективную (культура владения информацией для чего-то), так и субъективную (субъект владения – личность, общество) сути, причем личность является одновременно как субъектом, так и объектом информационной культуры.

Отдельно выделено понятие «культура информационной самозащиты», комплексно сочетает в себе черты материального и идеального мировоззрения личности и формирует его информационную культуру как в части культуры информационно-профессиональной компетенции, так и в части культуры информационной безопасности. Культура информационной самозащиты определяет умение личности обращаться с информацией без нанесения вреда себе и другим участникам информационных отношений; способность противостоять информационным угрозам и сохранять психическое здоровье в условиях негативного информационного воздействия.

Установлено, что в условиях изменения социокультурных ценностей и с учетом указанных причинно-следственных связей решение проблемы обеспечения информационной безопасности личности должно носить комплексный системный характер и осуществляться на разных уровнях.

Ключевые слова: *информация, безопасность, информационная безопасность, государственная безопасность, национальная безопасность, информационная культура, социальная культура, культура информационного самозащиты*

Постановка проблеми.

Сучасний етап розвитку цивілізації характеризується народженням суспільства нового типу – інформаційного, в якому основним стратегічним ресурсом стає інформація. Нові інформаційно-комунікаційні технології все більш широко проникають практично у всі сфери життєдіяльності суспільства, змінюють умови праці і побуту людини, формують у нього нові потреби, стереотипи поведінки, нові уявлення про якість життя, час та простір. Вплив, що чинять інформаційні процеси на всі сфери життя суспільства, актуалізує найважливіші питання соціального буття, зо-

крема питання інформаційних взаємодій. У зв'язку з цим не може не змінюватися ситуація щодо дослідження ціннісної орієнтації особистості, її інформаційного обґрунтування та інформаційної безпеки.

Роль інформаційної сфери, що представляє собою сукупність інформації, інформаційної інфраструктури суб'єктів, а також систем регулювання громадських відносин, що виникають при цьому, значно зросла на сучасному етапі розвитку суспільства. Будучи важливим фактором життя суспільства, інформаційна сфера надає істотний вплив на стан політичної, оборонної та економічної складових безпеки України. Від

забезпечення інформаційної безпеки істотно залежить національна безпека нашої держави і ця залежність буде значно зростати в ході технічного прогресу і проникнення інформаційних технологій у всі сфери діяльності сучасного суспільства.

Будь-які технічні нововведення та ідеї стають у соціальному плані ефективними лише в тих випадках, коли вони органічно включаються в культурне середовище суспільства, стають невід'ємною частиною його загальної культури. У зв'язку з цим інформаційна безпека стає найважливішим базовим елементом соціальної культури нашої держави. Обумовлено це, перш за все, швидко зростаючими технологічними можливостями сучасних інформаційних систем, які за своїм впливом на політику, господарсько-економічне життя, духовно-ідеологічну сферу і настрої людей стали в даний час вирішальними і всеохоплюючими.

У сучасному інформаційному суспільстві основним атрибутом є інтелектуальний потенціал, який неможливо створити без стабільної роботи та розвитку науки, освіти, професійних, політичних і управлінських структур на основі новітніх інформаційних технологій. Виникло усвідомлення інформаційних процесів у широкому соціокультурному контексті, і тепер вони прямо співвідносяться з культурою людства та основними тенденціями її подальшого розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Поняття «безпека», «національна безпека», «система загроз», «виклик національній безпеці» розглядають багато українських та закордонних вчених, зокрема: В. Богданович, В. Горбулін, М. Єрмошин, О. Загорка, О. Ільяшов, С. Мосов, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Пархоменко-Куцевіл, Ю. Пунда, В. Радецький, І. Романченко, А. Семенченко, Г. Ситник, В. Сіцинський, Є. Смірнов, В. Ткаченко, П. Чабаненко, В. Шарий, В. Шемаєв, С. Ярош та ін. Загальні питання, що стосуються генезису інформаційного суспільства, аналізують у своїх працях В. Абрамов, В. Бегма, К. Варивода, Б. Кормич, В. Політанський та ін. Питання державного

управління у сфері безпеки (національної, регіональної тощо), її забезпечення організаційними, інформаційними та іншими методами розглядають у працях С. Белай, О. Вербицький, А. Качинський, З. Коваль, О. Рябоконт та ін. Проте їх наукові праці здебільшого присвячені теоретичним проблемам розвитку інформаційного суспільства, правового регулювання інформаційної сфери з боку держави чи винятково технічним аспектам упровадження інформаційних технологій. У той же час залишається недостатньо розробленою проблема реалізації інформаційної безпеки держави в умовах становлення інформаційного суспільства з урахуванням їх дихотомічності та необхідності переходу до сучасних принципів публічного адміністрування та міжсекторної взаємодії, що й актуалізує тему дослідження, визначає його мету та завдання.

Однак, як виявилось, лише техніко-прикладними та організаційно-правовими методами дану проблему в повному обсязі вирішити не вдасться. Проблема інформаційної безпеки повинна вирішуватися також і з точки зору інформаційної культури. Проведений нами аналіз сучасних досліджень цього факту, незважаючи на величезний інтерес до проблеми її вивчення, має переважно техніко-прикладний характер і орієнтований на рішення конкретних науково-технічних завдань показав недостатній, на наш погляд, рівень його вивчення. Лише в небагатьох роботах актуалізується соціально-культурологічний аспект проблеми інформаційної безпеки духовної сфери, забезпечення цілісності, достовірності та доступності культурно-історичної інформації, постійна зміна поточної ситуації, відсутність ефективних методик вирішення виникаючих питань стосовно до конкретних задач сфери інформаційної культури, вимагає системного підходу. Інформаційна безпека в контексті культурного життя суспільства лише починає досліджуватися, і цілі області знання, пов'язані з функціонуванням різних соціальних інститутів, залишаються мало вивченими.

Мета роботи є дослідження питання інформаційної безпеки як елемента соціальної культури.

Виклад основного матеріалу.

Чіткого науково обґрунтованого підходу як до змісту, так і до співвідношення поняття «інформаційна безпека», на сьогодні не вироблено; у нормативних правових актах і юридичній літературі використовуються різні терміни: «безпека», «національна безпека», «державна безпека», «безпека країни».

Ситуація ускладнюється відсутністю легальних (нормативних) формулювань і визначень, оскільки законодавець визначає поняття безпеки, не уточнюючи його співвідношення з поняттями «державна безпека» та «національна безпека»; під безпекою розуміється стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. При цьому не уточнюється, про який вид безпеки – національної або державної – йдеться, так само, як і чи потрібно взагалі виокремлювати між ними відмінність.

У нашому дослідженні ми виходили із взаємозв'язку базових понять «інформація», «інформаційна безпека» та «інформаційна культура». Інформація має властивість амбівалентності, яка полягає в тому, що інформація виступає одночасно у вигляді двох реальностей: об'єктивної та суб'єктивної. Згідно з першою інформація носить або атрибутивний, або функціональний характер [5]. Згідно з другою інформація – компонент нашого буття, реальність, але не об'єктивна, а суб'єктивна, така, що стосується сфери ідеального. Вона не матеріальна – це спалах свідомості, що породжує образ реального світу.

В іншій термінології, що вживається деякими дослідниками, інформація має дві сторони: змістовну і показну [4]. Суть змістовної сторони інформації – віддзеркалення в свідомості людини навколишньої дійсності, зокрема повідомлення, у формі психічних відчуттів. Ця сторона інформації залежить від фізіологічних особливостей рецепторів людини, її нервової системи, наявного досвіду осмислення тих або

інших відчуттів, а також досвіду фіксації пізнавальних образів в мові, що веде до виникнення понятійного мислення. Суть показної сторони інформації визначають самі повідомлення, що передають психічні відчуття іншим людям. Показна сторона інформації залежить від здатності людини описувати свої відчуття деякою мовою, перетворювати описи на повідомлення і передавати їх іншим людям. Перетворення показної сторони інформації на змістовну, і навпаки, складає суть загального закону поширення інформації.

Важливою складовою показної сторони інформації є інформаційне середовище, що має, у свою чергу, дві складові: організаційну і технологічну.

Організаційна складова містить виробництво засобів інформатизації і інформаційних послуг, інформаційний ринок, підготовку і перепідготовку кадрів, проведення наукових досліджень. Технологічна складова інформаційної інфраструктури утворюється інформаційно-телекомунікаційними системами.

Оскільки інформація в своїй суті має об'єктивні і суб'єктивні складові, то і інформаційна безпека має бути направлена на захист об'єктивного і суб'єктивного, матеріального та ідеального. Різносторонність поняття «інформаційна безпека» відзначена багатьма дослідниками [1, 2, 6]. Смісловий зміст узагальненого поняття інформаційної безпеки визначається трьома її складовими [11].

Першою складовою є забезпечення інформаційних потреб суб'єктів, які включені в інформаційне середовище. Не може бути забезпечена інформаційна безпека суб'єкта без наявності у нього необхідної інформації. Інформаційні потреби різних суб'єктів не однакові, проте у будь-якому випадку відсутність необхідної інформації може мати і, як правило, має негативні наслідки. Ці наслідки можуть носити різний характер, їх тягар залежить від складу відсутньої інформації.

Щоб забезпечити інформаційні потреби, інформація повинна відповідати певним вимогам. По-перше, інформація має бути відносно

повною. Відносно тому, що абсолютно повної інформації жоден суб'єкт мати не може. Повнота інформації характеризується її достатністю для прийняття правильних рішень. По-друге, інформація має бути достовірною, бо спотворена інформація призводить до прийняття неправильних рішень. По-третє, інформація має бути своєчасною, оскільки необхідні рішення ефективні лише тоді, коли вони приймаються вчасно.

Вимоги повноти, достовірності і своєчасності інформації відносяться не лише до її первинного статусу. Ці вимоги мають силу на весь час циркуляції інформації, тому що їх порушення на стадії подальшого використання інформації також може призвести до неправильних рішень або взагалі до неможливості ухвалення рішень, як і порушення статусу конфіденційності може знецінити інформацію. Тому інформація має бути захищена від дій, що порушують її статус. А це відноситься до сфери безпеки інформації. Отже, забезпечення безпеки інформації має бути другою складовою інформаційної безпеки.

До ухвалення невірних рішень може привести не лише відсутність необхідної інформації, але і наявність шкідливої, небезпечної для суб'єкта інформації, яка найчастіше цілеспрямовано нав'язується. Це вимагає забезпечення захисту суб'єктів інформаційних відносин від негативної інформаційної дії, і це має бути третьою складовою інформаційної безпеки.

Враховуючи вищеперелічені три складові, можна сформулювати таке визначення: інформаційна безпека – стан інформаційного середовища, що забезпечує задоволення інформаційних потреб суб'єктів інформаційних відносин, безпеку інформації і захист суб'єктів від негативної інформаційної дії.

Інформаційна безпека тісно пов'язана з інформаційною культурою, під якою розуміється здатність ефективно використовувати його інформаційні ресурси і засоби інформаційних комунікацій, а також застосовувати для цих цілей передові досягнення

у сфері розвитку засобів інформатизації та інформаційних технологій [11].

Виходячи з приведеного визначення, загрози інформаційній безпеці можна розділити на: а) порушення безпеки інформації, тобто загрози об'єктивній складовій інформаційного середовища; б) порушення безпеки об'єкта/суб'єкта захисту внаслідок незадоволення його інформаційних потреб або деструктивних інформаційних дій, тобто загрози суб'єктивній складовій інформаційного середовища.

Під інформаційною культурою суспільства зазвичай мають на увазі здатність ефективно використовувати його інформаційні ресурси і засоби інформаційних комунікацій, а також застосовувати для цих цілей передові досягнення у сфері розвитку засобів інформатизації і інформаційних технологій [8]. Основними чинниками розвитку інформаційної культури сучасного суспільства є наступні:

- система освіти, що визначає загальний рівень інтелектуального розвитку людей, їх матеріальних і духовних потреб;

- інформаційна інфраструктура суспільства, що визначає можливості людей отримувати, передавати і використовувати необхідну їм інформацію, а також оперативно здійснювати ті або інші інформаційні комунікації;

- демократизація суспільства, яка визначає правові гарантії з доступу до інформації, розвиток засобів масового інформування населення, а також можливості громадян використовувати альтернативні, зокрема зарубіжні джерела інформації;

- розвиток економіки країни, від якого залежать матеріальні можливості здобуття людьми необхідної освіти, а також придбання і використання сучасних засобів телекомунікацій.

Таким чином, інформаційна культура суспільства безпосередньо залежить від найважливіших характеристик розвитку самого суспільства і тому може служити інтегральним показником рівня цього розвитку. Під інформаційною культурою особистості розуміється властивість особистості, що характеризує її як суб'єкта інформаційної діяльності і визначає

відношення до функціонування і розвитку інформаційної сфери суспільства [10].

Соціальні мережі дедалі глибше входять у життя суспільства, спричиняючи в ньому соціокультурні зрушення. Поза сумнівом, інформаційна культура залежить від загальної культури людини і доповнює її новими атрибутами.

В інформаційному суспільстві людина повинна володіти різними технічними пристроями (мобільний телефон, смартфон, планшет, комп'ютер, комп'ютерні мережі і т. п.) та інформаційними технологіями (знання різних методів обробки інформації, уміння працювати з різним програмним забезпеченням). Вона повинна вміти формулювати свою потребу в інформації, здійснювати пошук усіх видів потрібної інформації (аудіо-, відеоінформацію, символічну інформацію, графічну інформацію) у всій сукупності інформаційних ресурсів; адекватно відбирати і оцінювати інформацію, переробляти інформацію, правильно її використовувати з максимальним ефектом, створювати якісно нову. Людина повинна володіти здатністю і етикою спілкування в інформаційному середовищі.

Відзначимо, що інформаційна культура також має як об'єктивну (культура володіння інформацією для чогось), так і суб'єктивну (суб'єкт володіння – особистість, суспільство) суті, причому особистість є одночасно як суб'єктом, так і об'єктом інформаційної культури.

Використовуючи об'єктивно-атрибутивну концепцію (показну сторону) інформації, ми розглядаємо інформаційну безпеку як безпеку інформації, стан її захищеності. У цьому випадку проблеми інформаційної безпеки можна розділити на три великі групи [12]:

1. Проблеми інформаційної безпеки гуманітарного характеру, що виникають у зв'язку з безконтрольним використанням і поширенням персональних даних, вторгненням в приватне життя, наклепом і т. п.

2. Проблеми інформаційної безпеки економічного і юридичного характеру, що виникають у результаті витоку, спотворення і втрати комерційної та фінансової інформації, крадіжок

інтелектуальної власності, промислового шпигунства і т. п.

3. Проблеми інформаційної безпеки політичного характеру, що виникають через інформаційні війни, спроби розкриття державної таємниці, атаки на інформаційні системи важливих оборонних, транспортних, промислових об'єктів і т. п.

Вказані проблеми з точки зору інформаційної культури повинні вирішуватися як шляхом навчання відповідних фахівців, так і включенням у перелік структуроутворюючих компонентів поняття «інформаційна культура» елементів інформаційної безпеки, якими сьогодні повинні володіти не лише фахівці в області захисту інформації, але і кожен користувач комп'ютера. Вирішення проблеми повинне носити комплексний системний характер і здійснюватися на різних рівнях:

- нормативний – створення нормативно-правового базису, що враховує всі аспекти проблеми інформаційної безпеки;

- інституційний – узгоджена діяльність різних соціальних інститутів, пов'язаних із вихованням і соціалізацією;

- особистісний – самовиховання, самоосвіта, засвоєння знань використання інформаційних технологій в інтересах законного задоволення інформаційних потреб, фізичного, духовного, інтелектуального розвитку, досягнення високого рівня інформаційної культури як частини загальної культури особистості з метою формування необхідних якостей для забезпечення її інформаційного самозахисту.

Усю сукупність структуроутворюючих компонентів згідно з об'єктивно-атрибутивною концепцією ми включили в поняття «культура інформаційно-професійної компетенції». У загальному сенсі вона має на увазі інформаційну грамотність особи, досвід інформаційної діяльності і формування готовності до інформаційної освіти протягом усього життя.

Як ми вже підкреслювали, об'єктивність інформації виражається в інформаційних процесах і стосунках, а її суб'єктивність – у збереженні здатності суб'єктів відділятися

від інформації, приймати або відкидати, оцінювати, формувати на її основі свою власну поведінку і т. п. Деформована суб'єктивність, що сформована на основі викривленої інформації, може завдати непоправного збитку, тому в інформаційному суспільстві необхідно зберегти умови для розвитку і активізації суб'єктивності. Саме на це має бути направлений захист від деструктивного інформаційного впливу, що забезпечує комфортний внутрішній стан, збереження основоположних психічних властивостей особистості, індивідуальності, ціннісних установок і т. п. Протидіяти створенню або поширенню інформації, а отже, й інформаційному впливу дуже важко. Власне, доцільність запобігання негативному впливу інформації на свідомість людини шляхом контролю інформаційних потоків уявляється сумнівною з моральної і фінансової точок зору, а сам процес контролю – нереальним з точки зору його технічної реалізації. Неприйнятною видається і інформаційна ізоляція або самоізоляція, адже разом з негативним людиною втрачає і будь-який позитивний вплив інформації, потрапляє в повний інформаційний вакуум, а отже, значно звужуються можливості професійного і особистісного розвитку, знижується якість життя.

Тому, погоджуючись з іншими дослідниками [3, 7, 9], вважаємо, що головним механізмом захисту від деструктивного інформаційного впливу є використання внутрішнього захисного резерву, закладеного в кожній людині, – здатності до розумової діяльності (інтелектуалізація, мобілізація мислення), спрямованої на виявлення цього впливу та його нейтралізації, тобто формування культури інформаційної безпеки.

Беручи за основу відоме поняття культури інформаційної безпеки [11], у контексті нашого дослідження ми визначаємо її як спосіб організації і розвитку інформаційного суспільства, що забезпечує якісне інформаційне середовище (якість споживаної інформації, захищеність суб'єкта від негативних інформаційних дій), створює можливість повністю задовольнити інформаційні потреби суб'єкта, і при якому

він усвідомлює себе суб'єктом інформаційної безпеки, здатний виявити загрози, володіє технологіями захисту від них, дотримується норм інформаційної етики в процесі перетворення інформаційного середовища.

Саме ця складова загальної інформаційної культури людини є визначальною у формуванні інформаційно-психологічної безпеки особистості – стану захищеності від дій, здатних проти волі і бажання людини змінювати її психічний стан і психологічні характеристики, модифікувати поведінку і обмежувати свободу вибору [11].

Проводячи зв'язок між приведеними визначеннями, позначимо головні структуруючі компоненти забезпечення інформаційно-психологічної безпеки особистості з точки зору культури інформаційної безпеки:

- усвідомлення впливу інформаційних процесів і технологій на розвиток особистості;
- розуміння своїх інформаційних потреб, міри їх задоволення, знання надійних джерел здобуття необхідної інформації;
- уміння працювати з інформацією на основі нових технологій, використання її як інструменту в різних видах діяльності;
- необхідність забезпечення інформаційно-психологічної безпеки особистості;
- здатність до визначення видів інформаційно-психологічної загрози;
- володіння навичками інформаційно-психологічного самозахисту.

Окремо ми виділяємо поняття «культура інформаційного самозахисту». На наш погляд, це важливо, оскільки воно комплексно поєднує в собі риси матеріального і ідеального світогляду особистості, що формують його інформаційну культуру як в частині культури інформаційно-професійної компетенції, так і в частині культури інформаційної безпеки.

Культура інформаційного самозахисту, на нашу думку, характеризується тими рисами інформаційної культури особистості, які визначають уміння поведінки з інформацією без завдання шкоди собі та іншим учасникам інформаційних відносин; здатність протистояти

інформаційним загрозам і зберігати психічне здоров'я в умовах негативної інформаційної дії. Вона формується протягом усього життя людини в процесі безперервного навчання, виховання і самовиховання, чому сприяє високий рівень інформаційної культури та грамотності суспільства.

Висновки.

Інформаційна безпека, виходячи з двоєдиної суті інформації має бути направлена як на захист об'єктивної, так і суб'єктивної її складової. У першому випадку вона виступає у вигляді безпеки інформації, в другому – у вигляді інформаційно-психологічної безпеки. Інформаційна культура є одним з головних чинників забезпечення інформаційної безпеки, але у свою чергу безпосередньо від неї залежить. Інформаційна культура впливає на інформаційну безпеку двояко – в першому випадку у вигляді культури інформаційно-професійної компетенції (безпека інформації); у другому – у вигляді культури інформаційної безпеки (інформаційно-психологічна безпека). Інформаційна культура суспільства безпосередньо залежить від найважливіших характеристик розвитку самого суспільства і тому може служити інтегральним показником рівня цього розвитку.

З огляду на взаємозалежний характер інформаційної безпеки та інформаційної культури,

можемо сказати, що основне завдання із забезпечення інформаційної безпеки в сфері культури полягає в збереженні механізмів соціальних взаємодій, стабілізації функціонування соціокультурних систем.

Культура інформаційного самозахисту, що комплексно поєднує в собі риси матеріального і ідеального світогляду особистості, формується культурою інформаційно-професійної компетенції і культурою інформаційної безпеки, визначає уміння особистості поводитися з інформацією без нанесення шкоди собі і іншим учасникам інформаційних відносин; здатність протистояти інформаційним загрозам і зберігати психічне здоров'я в умовах негативного інформаційного впливу.

В умовах зміни соціокультурних цінностей і з урахуванням зазначених причинно-наслідкових зв'язків вирішення проблеми, забезпечення інформаційної безпеки особистості має носити комплексний системний характер і здійснюватися на різних рівнях. Розвиток культури інформаційної безпеки особистості має здійснюватися як ззовні (навчання в дитячому віці прийомів безпечного користування Інтернетом з моменту початку його використання на рівні сім'ї, школи, суспільства, держави), так і власними зусиллями людини (саморозвиток, самоорганізація, мотивація).

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Антонюк В. В. Взаємодія державних та недержавних суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки в процесі протидії збройній агресії РФ України. *Вісн. Київ. Нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Серія: Державне управління*. 2016. № 3(17). С. 5–8.
2. Вербицький О. В. Поняття соціальної напруженості та роль держави в управлінні нею й інформаційною безпекою. *Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком: матеріали наук.- прак. конф.* (01.12.2017 р.). Дніпро, 2017. С. 47–49.
3. Гуровський В. О. Роль органів державної влади у сфері забезпечення інформаційної безпеки України. *Вісник Української академії державного управління при Президентові України*. Київ, 2014. № 3. С. 21–31.
4. Довгань О. Д., Ткачук Т. Ю. Система інформаційної безпеки України: онтологічні виміри. *Інформація і право*. 2018. № 1 (24). С. 89–103.
5. Домбровська С. М. Механізми інформаційної безпеки як складові державної безпеки України. *Державне управління науково-освітнього забезпечення підготовки конкурентоспроможних фахівців у сфері цивільного захисту: матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф.* / за заг. ред. В. П. Садкового. Харків, 2015. С. 282–286.
6. Дудатєв А. В. Моделі інформаційної підтримки управління комплексною інформаційною безпекою. *Радіoeлектроніка, інформатика, управління*. 2017. № 1. С. 107–114.

7. Лісовська Ю.П. Освіта, наука та виховання як запорука успіху адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки. *Модернізація України: проблеми та технології успішності (питання економіки, права, соціології, освіти і культури): матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 12 листопада 2015 р.* Київ : МАУП, 2015. Вип. 1. С. 404–406.
8. Нерсисян Г. А. Медіаграмотність молоді – запорука протидії інформаційній агресії. *Інвестиції: практика та досвід.* № 6. 2018. С. 56–60.
9. Олійник О. В. Стан забезпечення інформаційної безпеки в Україні. *Юридичний вісник.* 2014. № 2(31). С. 59–65.
10. Помаза-Пономаренко А. Л., Лукиша Р. Т., Опанасенко Я. О. Роль і місце організаційної, соціальної й інформаційної складових у реалізації державної регіональної політики в умовах невизначеності регіонів. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління,* 2016. № 1(4). С. 203–209.
11. Панченко О. А., Банчук Н. В. Информационная безопасность личности: монография. Київ : КИТ, 2011. 672 с.
12. Перун Т. С. Принципи забезпечення інформаційної безпеки України в умовах євроінтеграції. *Eurasian Academic Research Journal.* 2017. № 11 (17). С. 108–114.

REFERENCES

1. Antonyuk, V. V. (2016). Vzayemodiya derzhavnih ta nederzhavnih sub'yektiv zabezpechennya informacijnoyi bezpeki v procesi protidiyi zbrojnih agresiyi RF Ukrayini [The interaction of state and non-state subjects to ensure information security while fighting the Russian armed aggression Ukraine]. *Visn. Kii. Nac. un-tu im. Tarasa Shevchenko. Seriya: Derzhavne upravlinnya – Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Public Administration*, 3(17), 5–8 [in Ukrainian].
2. Verbickij, O. V. (2017). Ponyattya socialnoyi napruzhenosti ta rol derzhavi v upravlinni neyu j informacijnouy bezpekoyu [The concept of social tension and the role of the state in managing it and information security]. *Proceedings of the Scientific and Practical Conference: Problemi upravlinnya socialnim i gumanitarnim rozvitkom – Problems of managing social and humanitarian development.* (pp. 47–49). Dnipro [in Ukrainian].
3. Gurovskij, V. O. (2014). Rol organiv derzhavnoyi vladi u sferi zabezpechennya informacijnoyi bezpeki Ukrayini [The role of state authorities in the field of ensuring information security of Ukraine]. *Visnik Ukrayinskoyi akademiyi derzhavnogo upravlinnya pri Prezidentovi Ukrayini – Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 3, 21–31 [in Ukrainian].
4. Dovgan, O. D., & Tkachuk, T. Yu. (2018). Sistema informacijnoyi bezpeki Ukrayini: ontologichni vimiri [The information security system of Ukraine: ontological dimensions]. *Informaciya i pravo – Information and law*, 1 (24), 89–103 [in Ukrainian].
5. Dombrovska, S. M. (2015). Mehanizmi informacijnoyi bezpeki yak skladovi derzhavnoyi bezpeki Ukrayini [Mechanisms of information security as components of state security of Ukraine]. *Proceedings of the All-Ukrainian Scientific and Practical Conference: Derzhavne upravlinnya naukovu-osvitnogo zabezpechennya pidgotovki konkurentospromozhnih fahivciv u sferi civilnogo zahistu – State Administration of Scientific and Educational Support for Training of Competitive Civil Protection Specialists.* V. P. Sadkovskiy (Ed.). (pp. 282–286). Harkiv [in Ukrainian].
6. Dudatyev, A. V. (2017). Modeli informacijnoyi pidtrimki upravlinnya kompleksnoyu informacijnouy bezpekoyu [Models of information support for integrated information security management]. *Radioelektronika, informatika, upravlinnya – Radio Electronics, Computer Science, Control*, 1, 107–114 [in Ukrainian].
7. Lisovska, Yu. P. (2015). Osvita, nauka ta vihovannya yak zaporuka uspihu administrativno-pravovogo zabezpechennya informacijnoyi bezpeki [Education, science and upbringing as a guarantee of success of the administrative and legal support of information security]. *Proceedings of the All-Ukrainian Scientific and Practical Conference: Modernizaciya Ukrayini: problemi ta tehnologiyi uspishnosti (pitannya ekonomiki, prava, sociologiyi, osviti i kulturi) – Modernization of Ukraine: problems and technologies of success (issues of economy, law, sociology, education and culture).* (No. 1), (pp. 404–406). Kyiv: MAUP [in Ukrainian].
8. Nersesyan, G. A. (2018). Mediagramotnist molodi – zaporuka protidiyi informacijnij agresiyi [Youth media literacy is the key to countering information aggression]. *Investiciyi: praktika ta dosvid – Investment: Practice and Experience*, 6, 56–60 [in Ukrainian].
9. Olijnik, O. V. (2014). Stan zabezpechennya informacijnoyi bezpeki v Ukrayini [The state of ensuring information security in Ukraine]. *Yuridichnij visnik – Law Herald*, 2(31), 59–65 [in Ukrainian].

10. Pomaza-Ponomarenko, A. L., Lukisha, R. T., & Opanasenko, Ya. O. (2016). Rol i misce organizacijnoyi, socialnoyi i informacijnoyi skladovih u realizaciji derzhavnoyi regionalnoyi politiki v umovah nevznachnosti regioniv [The role and place of organizational, social and informational components in the implementation of state regional policy in the face of uncertainty in the regions]. *Visnik Nacionalnogo universitetu civilnogo zahistu Ukrayini. Seriya: Derzhavne upravlinnya – Bulletin of National University of Civil Defense of Ukraine. State Management series, 1(4)*, 203–209 [in Ukrainian].
11. Panchenko, O. A., & Banchuk, N. M. (2011). *Informacionnaya bezopasnost lichnosti [Personal Information Security]*. Kyiv: KIT [in Ukrainian].
12. Perun, T. S. (2017). Principi zabezpechennya informacijnoyi bezpeki Ukrayini v umovah yevrointegraciyi [The principles of ensuring information security of Ukraine in the context of European integration]. *Eurasian Academic Research Journal, 11 (17)*, 108–114 [in Ukrainian].

Панченко Олег Анатолійович

Директор

ДЗ «Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр Міністерства охорони здоров'я України»
85110, м. Костянтинівка, вул. О.Невського, 14

Panchenko Oleg

Director

State institution "Scientific and Practical Medical Rehabilitation and Diagnostic Center of the Ministry of Health of Ukraine"
14, A. Nevskogo Str., Kostiantynivka, 85110, Ukraine

Email: oap@ukr.net

Цитування: Панченко О. А. Інформаційна безпека держави як елемент соціокультури. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, № 1. С. 58–67.

Citation: Panchenko, O. A. (2020). Informatsiina bezpeka derzhavy yak element sotsiokultury [Information security of the state as an element of social culture]. *Public administration aspects, 8 (1)*, 58–67.

Стаття надійшла / Article arrived: 23.01.2020

Схвалено до друку / Accepted: 20.02.2020

Теоретико-концептуальні основи механізму публічного регулювання імміграції кваліфікованої робочої сили

Дмитро Костенніков, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Сучасний стрімкий прогрес процесу інтеграції України у європейський простір пояснює об'єктивність супроводження цього процесу явищем імміграції. Такий стан речей посилює увагу науковців до дослідження впливу імміграції кваліфікованої робочої сили на економічний, соціально-політичний, правовий стан держави та порушує питання національної безпеки та національних інтересів. Україна потребує розробки довгострокової державної імміграційної політики, результатом якої стане реальна готовність держави до процесу імміграції та вирішення всіх проблемних питань, пов'язаних із цим процесом. Як свідчить міжнародний досвід, імміграція кваліфікованої робочої сили несе в собі як позитивні, так і негативні аспекти. Без належного управлінського механізму та підґрунтя неготовності держави до процесу імміграції як законної, так і нелегальної, держава зазнає збитків, піддається впливу негативних криміногенних явищ. Натомість за умов її готовності держава може отримати фінансові надходження до власного бюджету від праці іммігрантів, при цьому не зазнаючи збитків та витрат на їх утримання. Теоретико-концептуальне осмислення проблеми імміграції кваліфікованої робочої сили в Україні необхідне для розв'язання теоретичних та практичних завдань для ухвалення управлінських рішень, зокрема з питань працевлаштування іммігрантів, створення відповідної загальнодержавної та регіональної імміграційної політики та запобігання незаконній імміграції до нашої держави, щоб забезпечити фінансово-економічну безпеку держави, її економічних та соціальних інтересів. На сьогодні гостро постає потреба комплексного дослідження питання публічного регулювання імміграції кваліфікованої робочої сили з урахуванням як європейського законодавства, так і інших регіонів світу. Інтеграція України у європейські та міжнародні інституції вимагає приведення її чинного законодавства з питань імміграції до європейських та міжнародних стандартів. Країни Європи уже пройшли відповідними етапами напливу робочої сили і вийшли з кризових станів, до яких це призводить, тому як ніколи важливо запозичити позитивний досвід вирішення даної проблематики в Україні.

Ключові слова: публічне управління, публічне регулювання, імміграція, іммігрант, робоча сила, кваліфікація

Theoretical-conceptual basis of the mechanism of public regulation of qualified labor immigration

Dmytro Kostienikov, Kharkiv Regional Institute of Public Administration the National Academy of Public Administration office of the President of Ukraine

The modern progress of the process of integration of Ukraine into the European space explains the objectivity of supporting this process with the phenomenon of immigration. This state of affairs increases the attention of scientists to the study of the impact of immigration on the economic, socio-political, legal state of the state and raises issues of national security and national interests. Ukraine

needs to develop a long-term state immigration policy, which will result in the country's real readiness for the immigration process and the resolution of any problematic issues related to that process. As international experience shows, the migration of skilled labor has both positive and negative aspects. Without proper management mechanism and the basis, the state's unwillingness to immigration, both legal and illegal, the state suffers losses and is exposed to negative criminogenic phenomena. Instead, if it is prepared, the state can receive financial contributions to its own budget from the labor of immigrants, without incurring losses and costs for their maintenance. Theoretical and conceptual understanding of the problem of immigration of skilled labor in Ukraine is necessary for solving theoretical and practical problems for making administrative decisions, in particular on the issues of employment of immigrants, creation of appropriate national and regional immigration policy and prevention of illegal migration, economic security of the state, its economic and social interests. Today, there is an urgent need for a comprehensive study of the issue of public regulation of skilled labor immigration, taking into account both European legislation and other regions of the world. The integration of Ukraine into European and international institutions requires bringing its current immigration legislation into line with European and international standards. The countries of Europe have already gone through the appropriate stages of the influx of labor and have emerged from the crisis states that this leads to, so as never before, it is important to gain a positive experience in solving this problem in Ukraine.

Keywords: *public administration, public regulation, immigration, immigrant, workforce, qualification*

Теоретико-концептуальные основы механизма публичного регулирования иммиграции квалифицированной рабочей силы

Дмитрий Костенников, Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Современный стремительный прогресс процесса интеграции Украины в европейское пространство объясняет объективность сопровождения этого процесса явлением иммиграции. Такое положение вещей усиливает внимание ученых к исследованию влияния иммиграции квалифицированной рабочей силы на экономическое, социально-политическое, правовое положение государства и ставит вопрос национальной безопасности и национальных интересов. Украина нуждается в разработке долгосрочной государственной иммиграционной политики, результатом которой станет реальная готовность государства к процессу иммиграции и решения всех проблемных вопросов, связанных с этим процессом. Как показывает международный опыт, иммиграция квалифицированной рабочей силы несет в себе как положительные, так и отрицательные аспекты. Без надлежащего управленческого механизма и основания неготовности государства к процессу иммиграции как законной, так и нелегальной, государство несет убытки, подвергается воздействию негативных криминальных явлений. Зато в условиях его готовности государство может получить финансовые поступления в собственный бюджет от работы иммигрантов, при этом не неся убытки и расходы на их содержание. Теоретико-концептуальное осмысление проблемы иммиграции квалифицированной рабочей силы Украины необходимо для решения теоретических и практических задач, для принятия управленческих решений, в том числе по вопросам трудоустройства иммигрантов, создания общегосударственной и региональной иммиграционной политики, предотвращения незаконной иммиграции в нашу страну, чтобы обеспечить финансово-экономическую безопасность государства, его экономических и социальных интересов. На сегодня остро стоит необходимость комплексного исследования вопроса

публічного регулювання імміграції кваліфікованої робочої сили з урахуванням як європейського законодавства, так і інших регіонів світу. Інтеграція України в європейські та міжнародні інститути потребує приведення її діючого законодавства до вимог імміграції в відповідності з європейськими та міжнародними стандартами. Страны Європи вже пройшли через відповідні етапи напливу робочої сили та вийшли з кризових станів, до яких це призводить, тому як ніколи важливо переняти позитивний досвід вирішення даної проблематики в Україні.

Ключевые слова: публічне управління, публічне регулювання, імміграція, іммігрант, робоча сила, кваліфікація

Постановка проблеми.

На сучасному етапі влиття України в потік міжнародних економіко-політичних відносин, з високим рівнем їх глобалізації та консолідації, посилюється процес стрімкого обігу ресурсів, капіталів. У зазначених умовах особливої актуальності набуває проблема щорічного зростання процесів міграції кваліфікованої робочої сили, що загострює загальнопитання національних інтересів та національної безпеки. Найбільш цінним та найважливішим ресурсом будь-якої держави є людські ресурси, їх інтелект, професійні навички і знання, які можуть бути використані у трудовому процесі, вивчення низки взаємопов'язаних категорій має велике значення для оцінювання ринку праці й розроблення відповідної міграційної політики з метою державного впливу на процеси відтворення населення, його зайнятості та міграції. Практичне значення даного дослідження пояснюється необхідністю забезпечення діяльності Державної міграційної служби України та правоохоронних органів держави, що здійснюють забезпечення імміграційного процесу в державі. На сьогодні можна визнати, що зміст чинного імміграційного законодавства нашої держави не відповідає об'єктивним реаліям суспільних відносин у сфері імміграції, що досить динамічно розвиваються нині. Без чіткої державної імміграційної політики розривається найбільш вагомий зв'язок між державними органами, які формують імміграційну політику, та правоохоронними органами держави, які здійснюють її практичну реалізацію, що посилює практичне значення даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Процес імміграції кваліфікованої робочої

сили є багатоаспектним явищем, що привертає увагу науковців різних галузей знань – соціологів, політологів, правників, економістів, демографів. Серед вагомих вкладників у теоретичну розробку проблематики варто відзначити таких науковців: О. Бандурка, Д. Бахрах, Р. Стаканов, О. Бербенець, У. Садова, М. Шевчук, В. Шамрай, В. Шкарупа та ін.

Виклад основного матеріалу.

Розуміння теоретико-концептуальних засад механізму публічного регулювання імміграції кваліфікованої робочої сили не можливо без вирішення проблем з понятійним апаратом, оскільки сучасні тенденції науки державного управління характеризуються різноманітністю у вживанні понять у зазначеній сфері, що обумовлює актуальність, теоретичне та практичне значення досліджуваної тематики. Автор пропонує розглядати механізм публічного регулювання імміграції кваліфікованої робочої сили як систему правових засобів, способів та форм, за допомогою яких здійснюється державно-правовий вплив на суспільні відносини, з метою забезпечення інтересів суб'єктів права та встановлення суспільного правопорядку. Механізм публічного регулювання імміграції являє собою динамічну складову правової системи держави, від ефективності та дієвості якої залежить погодження поведінки учасників суспільних відносин, що виникають у зв'язку з імміграційним процесом, з приписами юридичних норм. Як суспільне явище імміграція кваліфікованої робочої сили є об'єктом регулювання як національного законодавства, так і норм міжнародного права.

Міненко М. А. у своєму дослідженні порушує проблематику співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління», які є

найчастіше вживаними у сучасній теорії державного управління, і звертає увагу на те, що «сьогоднішнє розуміння сутності державного управління деякими українськими вченими є досить наближеним до розуміння сутності публічного управління. Дуже часто два різних терміни «public administration» (публічне адміністрування) та «public management» (публічне управління) перекладаються з англійської мови на українську як «державне управління». Попри це, виходячи з рекомендацій більшості словників і визначень теоретиків у сфері управління та проведеного аналізу змісту публічного адміністрування й публічного управління можемо стверджувати, що українським відповідником англійського терміна «public management» буде «публічне управління» («публічний менеджмент»). При цьому, термін «державне управління» не є точним відповідником терміна «публічне управління» та за своїм значенням є ближчим до терміна «публічне адміністрування». Незмінним залишається і те, що ключовим аспектом державного управління є держава, у той час, як ключовим аспектом публічного управління є народ» [10]. Традиційного підходу дотримується

В. Б. Авер'янов, пропонуючи під «механізмом державного управління» розуміти «сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. Звідси складовими елементами зазначеного механізму виступають: 1) система органів виконавчої влади; 2) сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку» [3]. Держава виступає єдиним та головним регулятором процесів та відносин, що виникають, тому для забезпечення національних інтересів саме державою має бути задіяно низку правових, економічних, організаційних, фінансових заходів. Державне (публічне) регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься

розвиток системи управління в цілому [7, с. 276]. На сьогодні в умовах децентралізації в Україні особливо важливу роль у механізмі державного регулювання процесів імміграції кваліфікованої робочої сили відіграє розробка місцевих економічних та соціальних програм, що охоплюють саме умови і фактори певного регіону, місцевості для створення оптимальних умов подолання проблеми відтоку кваліфікованої робочої сили за межі нашої держави. Центральне місце в системі публічного регулювання трудової міграції на сьогодні належить Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року, головне спрямування якої полягає у забезпеченні ефективного державного управління міграційними процесами, підвищенні рівня національної безпеки шляхом запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідації їхніх наслідків, узгодженні національного законодавства у сфері міграції з міжнародними стандартами [14], а також Розпорядженню Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів на 2018-2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року» [12].

Бльок Н., досліджуючи термінологію та понятійну характеристику трудової міграції населення України, звертає увагу на якісну відмінність між «трудою міграцією» та «міграцією робочої сили». Зокрема, під міграцією робочої сили розуміють переміщення працездатного населення поряд з міграцією дітей та міграцією пенсіонерів. В основу даної класифікації дослідники покладають статеві-віковий критерій та здатність до праці мігрантів. Натомість трудова міграція – явище іншого характеру, в основі якого лежать не категорії мігрантів, а причина їхнього переїзду [4, с. 119].

У чинному законодавстві України надається таке визначення поняття імміграції – це прибуття в Україну чи залишення в Україні у встановленому законом порядку іноземців та осіб без громадянства на постійне проживання. При цьому іммігрант – іноземець чи особа без громадянства, який отримав дозвіл на імміграцію і прибув в Україну на постійне проживання, або, перебуваючи в Україні на законних підставах, отримав дозвіл на імміграцію

та залишився в Україні на постійне проживання [13]. Річард Перрухунд та Джилліанна Редп-Крос у «Глосарії з питань міграції» наводять таке визначення поняття імміграція – це процес, за допомогою якого особа негромадянин держави прибуває у країну з метою проживання. Іммігрант – особа, яка здійснює імміграцію [1, с. 49]. В іншому глосарії ми знаходимо визначення поняття «іммігрант» – «особа, яка оселилася в порядку постійного проживання в іншій країні. І на відміну від особи-біженця, особа-іммігрант добровільно обирає такий спосіб проживання» [2]. Ровенчак О., досліджуючи значення, функції та роль міжнародної міграції, зазначає, що імміграція забезпечує компенсацію природного приросту населення в тих країнах, де він спостерігається, прикладом тут виступають найрозвинутіші країни Західної Європи, та має так званий «омолоджуючий ефект». У 15-ти країнах-членах ЄС частка міграції в загальному прирості населення за 1989–1999 рр. зросла з 62 до 73%. Серед цих країн виокремлюють чотири групи: 1) країни, де загальний приріст населення формується винятково за рахунок міграційного приросту (Німеччина, Італія, Швеція); 2) країни, де загальний приріст населення формується тільки за рахунок природного приросту населення (Іспанія, Португалія, Ірландія, Ісландія); 3) країни, де загальний приріст населення формується переважно за рахунок міграції (Греція, Данія, Австрія); 4) країни, де загальний приріст населення формується переважно за рахунок природного приросту (Франція, Великобританія, Нідерланди, Люксембург, Фінляндія, Норвегія). Коли йдеться про згадані значення імміграції, варто згадати про поняття «замінної міграції», що означає «такий міграційний приріст населення, при якому не змінюється кількість населення, не змінюється кількість працездатного населення, не збільшується частка населення старших вікових категорій» [15, с. 95]. Особливість імміграційного процесу в Україні зумовлена її геополітичним положенням – у центрі Європи, на перехресті шляхів Схід-Захід, Південь-Північ. Низький рівень життя в Україні приваблює особливий контингент іммігрантів – некваліфікованих громадян, кримінальні елементи з країн Південно-Східної Азії, Близького Сходу, Афри-

ки, Кавказу і Закавказзя. Останні розглядають Україну як тимчасовий притулок і плацдарм для подальшої імміграції до країн Заходу [11].

Досліджуючи проблему понятійного апарату у сфері імміграції кваліфікованої робочої сили, варто звернути увагу і на проблему визначення самого поняття «кваліфікована робоча сила». Як зазначають автори Р. З. Дарміць та Г. П. Горішна, «робоча сила – це здатність людини до праці, її трудові можливості; сукупність фізичних і духовних здібностей, якими володіє людина та які використовуються нею при виробництві споживчих вартостей; економічно активне населення» [5, с. 29]. Однак Г. Куліков висловлює думку, що поняття «робочої сили» втратило свою актуальність, через те що його розуміння запропоноване свого часу Карлом Марксом, яке застосовувалося ним переважно до робітників, їх здібності до праці, тобто переважно йшлося про фізичну працю. Зі зростанням інтелектуальної розумової складової сучасної діяльності людини, представників багатьох інших професій високоінтелектуальної праці навряд чи доречно відносити до робочої сили. Це означає, що термін «робоча сила» морально застарілий і використовується швидше за звичкою. У цьому відношенні вдалішим терміном можна вважати «людський капітал». Він містить здібності як робітників, так і працівників розумової праці [8, с. 27].

За своєю правовою природою імміграція кваліфікованої робочої сили є проявом прав людини на свободу пересування, вільного вибору місця проживання, свободи праці. Імміграція кваліфікованої робочої сили як вид міграції може бути кваліфікована за такими критеріями: а) за способом реалізації: організована та неорганізована; б) за ступенем контролюваності: легальна та нелегальна; в) за часовою ознакою: постійна, тимчасова, сезонна; г) за територіальною ознакою: внутрішня та зовнішня.

Колектив авторів, Дмитрук Б. П. та Чудасва І.Б., називають позитивні та негативні фактори для сторін-учасників міграційного процесу. Так, для країни виїзду позитивними факторами вчені називають: відчутне зниження тиску надлишкових трудових ресурсів, які є у неї, і зменшення

соціальної напруги в країні; поповнення доходної частини платіжного балансу за рахунок грошових переказів працюючих за кордоном власних громадян; отримує значні вигоди за рахунок ввезення емігрантами різного роду матеріальних цінностей: грошових коштів, автомобілів, товарів тривалого користування тощо; отримує більш кваліфіковану робочу силу, яка повертається на батьківщину і використовує накопичені знання, досвід, грошові та матеріальні кошти для розвитку економіки країни. При цьому для приймаючої країни за рахунок залучення додаткової кваліфікованої робочої сили стимулюється зростання продуктивності праці й ефективності виробництва у країні; отримує економію на витратах на освіту і професійну підготовку; отримує можливість економії за рахунок скорочення купівлі ліцензій, патентів, ноу-хау за кордоном і відповідно за рахунок продажу їх на світовому ринку; підвищує конкурентоспроможність своїх товарів унаслідок зменшення витрат виробництва і внаслідок низької ціни іноземної робочої сили; стимулює власне виробництво і збільшує зайнятість за рахунок додаткового попиту на товари і послуги робочої сили; виграє внаслідок відходу від реалізації різного роду соціальних програм для іноземних робітників; покращує демографічну ситуацію у своїй країні, уповільнює загальний темп старіння населення [6].

На сьогодні спостерігається найбільш високий рівень імміграції молоді. Науковці М. І. Логвиненко та А. О. Дігтяр пов'язують цю проблему з тим, що саме перед молоддю особливо гостро постає проблема працевлаштування, особливо для тих, хто вперше починає трудову діяльність після закінчення навчання в різних закладах освіти. Майже кожна четверта особа з числа молоді в Україні, що шукала роботу, звертається по допомогу до Державної служби зайнятості, що, з одного боку, свідчить про високу довіру молодих громадян до держави, а з іншого – про те, що самотійно вирішити цю проблему на сьогодні неможливо. А це, у свою чергу, призводить до розчарування молоді у владних державних інституціях, до антидержавного настрою серед молоді

та призводить до зростання безробіття і зниження рівня життя, а також до таких негативних наслідків, як тіньова зайнятість, кримінал, зовнішня трудова міграція тощо [9, с. 385]. Зазначене вище детермінує удосконалення механізму публічного регулювання кваліфікованої робочої сили.

Висновки та перспективи подальших досліджень.

На основі проведеного аналізу виникає чітке бачення потреби ґрунтовного дослідження проблематики імміграції кваліфікованої робочої сили в Україні. Розглянуті нами у статті поняття наділені значним за обсягом змістом і є універсальними та містять високий рівень абстракції та загальності, саме вони дають можливість розуміння державно-правової природи та сутності, соціальної картини, специфіки процесу імміграції кваліфікованої робочої сили. З кожним роком явище імміграції робочої сили в Україну зростає, створюючи дестабілізацію економіки, правопорядку, соціальної сфери через неготовність нашої держави до імміграційного потоку та відсутність чіткої державної імміграційної політики. За роки незалежності публічне регулювання імміграції характеризується імперативним методом. Поки що недостатньо наукових розробок з питань визначення цілей, форм і методів державної імміграційної політики, її практичної реалізації. Стрімкий процес інтеграції України у європейську спільноту спричиняє необхідність участі нашої держави у міграційних процесах та в процедурах їх регулювання, цей процес необхідний, перш за все, для захисту національних інтересів держави. Чим вищий рівень готовності держави до процесів імміграції кваліфікованої робочої сили, за умови що держава створює мінімальні можливості зайнятості осіб-іммігрантів, тим менш збитковим та загрозливим для держави залишається явище імміграції. Головними характеристиками державної політики у сфері імміграції має бути її динамічний характер, миттєве реагування на конкретні соціально-економічні умови, міжнародно-політичні обставини і здатність реагувати на події і процеси, що відбуваються, для встановлення правопорядку у суспільстві.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Richard Perruchoud, Jillyanne Redpath-Cross. Glossary on Migration. 2th ed. International Organization for Migration. 2011. P. 118. URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml25_1.pdf.
2. Talking About Refugees and Immigrants: A Glossary Of Terms. Canadian Council for Refugees. URL: <https://ccrweb.ca/sites/ccrweb.ca/files/static-files/glossary.PDF>.
3. Авер'янов В. Б. Державне управління в Україні : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 432 с. URL: <http://www.lawbook.by.ru/admin/averjanov/2-2.shtml>.
4. Блюк Н. Термінологія та понятійна характеристика трудової міграції населення України. *Митна справа*. 2015. № 2 (98). С. 118–124.
5. Дарміць Р. З., Горішна Г. П. Кадрове забезпечення діяльності підприємства в умовах розвитку міжнародної конкурентоспроможності. URL: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/24421/1/5-26-34.pdf>.
6. Дмитрук Б. П., Чудаєва І. Б. Еміграційні процеси в Україні: мотивації, тенденції та наслідки. *Економіка та держава*. 2018. № 1. С. 4–10.
7. Дроздук Т. Поняття та зміст публічного регулювання ринку землі в Україні. *Публічне право*. 2015. № 4 С. 275–281.
8. Куліков Г. Вартість робочої сили і витрати роботодавця на її утримання. *Україна: аспекти праці*. 2014. № 7. С. 26–33.
9. Логвиненко М. І., Дігтяр А. О. Перспективи працевлаштування молоді в контексті нового законодавства про зайнятість населення. *Форум права*. 2012. № 3. С. 385–388.
10. Міненко М. А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільних відносин. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581>.
11. Новік В. О. Державна політика і регулювання імміграційних процесів в Україні : дис.... на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління. Київ, 1999. С. 33.
12. Про затвердження плану заходів на 2018–2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.08.2019 р. № 602-р.
13. Про імміграцію: Закон України від 07.06.2001 р. № 2491-III. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2001. № 41. ст. 197.
14. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 р. № 482-р.
15. Ровенчак О. Значення, функції та роль міжнародної міграції. *Соціальні технології. Актуальні проблеми теорії та практики*. 2007. Вип. 33–34. С. 94–122.

REFERENCES

1. Richard Perruchoud & Jillyanne Redpath-Cross. (2011). *Glossary on Migration*. 2nd ed. (p. 118). International Organization for Migration. Retrieved from https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml25_1.pdf.
2. *Talking About Refugees and Immigrants: A Glossary of Terms*. Canadian Council for Refugees. Retrieved from <https://ccrweb.ca/sites/ccrweb.ca/files/static-files/glossary.PDF>.
3. Averjanov, V. B. (1998). *Derzhavne upravlinnia v Ukraini [Public administration in Ukraine]*. Kyiv: Yurinkom Inter. Retrieved from <http://www.lawbook.by.ru/admin/averjanov/2-2.shtml> [in Ukrainian].
4. Blok, N. (2015). Terminolohiia ta poniatiina kharakterystyka trudovoi mihratsii naseleennia Ukrainy [Terminology and conceptual description of labor migration in Ukraine]. *Mytna sprava – Customs business*, 2 (98), 118–124 [in Ukrainian].
5. Darmits, R. Z., & Horishna, H. P. *Kadrove zabezpechennia diialnosti pidpriemstva v umovakh rozvytku mizhnarodnoi konkurentospromozhnosti [Personnel support of the enterprise in the conditions of development of international competitiveness]*. Retrieved from <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/24421/1/5-26-34.pdf>.6 [in Ukrainian].
6. Dmytruk, B. P., & Chudaieva, I. B. (2018). Emihratsiini protsesy v Ukraini: motyvatsii, tendentsii ta naslidky [Emigration processes in Ukraine: motives, tendencies and effects on the country]. *Ekonomika ta derzhava*, 1, 4–10 [in Ukrainian].
7. Drozdruk, T. (2015). Poniattia ta zmist publichnoho rehuliuвання rynku zemli v Ukraini [Conception and meaning of the public regulation of land market in Ukraine]. *Publichne pravo – Public Law*, 4, 275–281 [in Ukrainian].

8. Kulikov, H. (2014). Vartist robochoi syly i vytraty robotodavtsia na yii utrymannia [The cost of labor and the cost of employer maintenance]. *Ukraina: aspekty pratsi – Ukraine: aspects of work*, 7, 26–33 [in Ukrainian].
9. Lohvynenko, M. I., & Dihtiar, A. O. (2012). Perspektyvy pratsevlashtuvannia molodi v konteksti novoho zakonodavstva pro zainiatist naselennia [Prospects for youth employment in the context of new employment legislation]. *Forum prava*, 3, 385–388 [in Ukrainian].
10. Minenko, M. A. (2013). Transformatsiia systemy derzhavnogo upravlinnia v suchasni modeli rehuliuвання suspilnykh vidnosyn [Transformation of the governance into modern model of regulation of the society]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 6. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581> [in Ukrainian].
11. Novik, V. O. (1999). Derzhavna polityka i rehuliuвання immihratsiinykh protsesiv v Ukraini [State Policy and Regulation of Immigration Processes in Ukraine]. *Candidate's thesis*. (p. 33). Kyiv [in Ukrainian].
12. Pro zatverdzhennia planu zakhodiv na 2018–2021 roky shchodo realizatsii Stratehii derzhavnoi mihratsiinoi polityky Ukrainy na period do 2025 roku: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29.08.2019 r. № 602-r [On Approval of the Action Plan for 2018–2021 on the Implementation of the Strategy for the State Migration Policy of Ukraine for the Period up to 2025: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine 29.08.2019 r. No. 602-r] [in Ukrainian].
13. Pro immihratsiiu: Zakon Ukrainy vid 07.06.2001 r. № 2491-III [On immigration: Law of Ukraine from 07.06.2001 No. 2491-III]. (2001). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR) – Bulletin of Verkhivna Rada of Ukraine*, 41, art. 197 [in Ukrainian].
14. Pro skhvalennia Stratehii derzhavnoi mihratsiinoi polityky Ukrainy na period do 2025 roku: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12.07.2017 r. № 482-r. [On approval of the Strategy for State Migration Policy of Ukraine for the period up to 2025: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 12.07.2017 No. 482-r] [in Ukrainian].
15. Rovenchak, O. (2007). Znachennia, funktsii ta rol mizhnarodnoi migratsii [The value, function and role of international migration]. *Sotsialni tekhnologii: Aktualni problemy teorii ta praktyky – Social technologies: current problems of theory and practice*, 33–34, 94–122 [in Ukrainian].

Костенніков Дмитро Михайлович

Аспірант

Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
61001, м. Харків, просп. Московський, 75

Kostiennikov Dmytro

Ph.D. Student

Kharkiv Regional Institute of Public Administration the National Academy of Public Administration office of the President of Ukraine
75, Moskovsky Ave., Kharkiv, 61001, Ukraine

Email: dihtiar.anna@ukr.net

Цитування: Костенніков Д. М. Теоретико-концептуальні основи механізму публічного регулювання імміграції кваліфікованої робочої сили. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, № 1. С. 68–75.

Citation: Kostiennikov, D. M. (2020). Teoretyko-kontseptualni osnovy mekhanizmu publichnoho rehuliuвання immihratsii kvalifikovanoi robochoi syly [Theoretical-conceptual basis of the mechanism of public regulation of qualified labor immigration]. *Public administration aspects*, 8 (1), 68–75.

Стаття надійшла / Article arrived: 20.01.2020

Схвалено до друку / Accepted: 22.02.2020

Концептуальні засади розвитку електронної демократії

Андрій Семенченко, Яніс Янсонс, Національна академія державного управління при Президентові України

У пропонованій статті розглянуто сучасний стан, основні тенденції та узагальнення розвитку концептуальних засад електронної демократії. На основі аналізу понятійно-категоріального апарату у сфері електронної демократії запропонована низка визначень таких, як «модель електронної демократії» (е-демократії), «електронний громадянин» (е-громадянин), «електронний бюрократ» (е-бюрократ). Розглянуто класичні класифікації моделей е-демократії за низкою ознак: географічна (англо-саксонська, європейсько-континентальна, азіатська моделі), функціональна та за ознакою характеру зв'язку між суб'єктами (уряд, бізнес, громадянин). На основі проведеного аналізу моделей е-демократії за географічною ознакою узагальнені їх ключові характеристики та наведені притаманні вказаним моделям особливості та недоліки. Сформульовані риси, характерні для національної моделі електронної демократії. Розширено перелік ознак класифікації моделей е-демократії, а саме додано ознаку – ступінь автоматизації демократичних процесів. Зазначену ознаку використано для формування авторської класифікації, що містить три рівні – початковий (часткова автоматизація), розвинений (активізація процесів, що пов'язані зі зростанням е-участі громадян в процесах публічного управління) та смарт-рівень (процеси прогнозування, аналітики тощо). Для кожного з рівнів визначені основні процеси та перелік інструментів е-демократії, що притаманні моделям даного рівня. При цьому кожен наступний рівень містить усі процеси та інструменти електронної демократії попереднього рівня плюс додаткові процеси та інструментарій, що відрізняють його від попереднього рівня. З метою визначення ступеню розвитку кожного з рівнів вказаної класифікації моделей е-демократії запропоновано критерій рівня охоплення населення е-участю (інструментами е-демократії). Ступінь інтелектуальної цифровізації, що покладений в основу запропонованої класифікації, відповідає підходу, який відображає класичні основи демократії та жодним чином їм не суперечить.

Ключові слова: електронна демократія, інструменти е-демократії, модель е-демократії, е-громадянин, е-бюрократ, класифікатор моделей е-демократії

Conceptual framework for the development of e-democracy

Andrii Semchenko, Yanis Yansons, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

In proposed paper, the current state and main trends in the development of the conceptual foundations of e-democracy have been described. A number of definitions such as "model of electronic democracy" (e-democracy), "electronic citizen" (e-citizen), "electronic bureaucrat" (e-bureaucrat) have been proposed. These definitions based on the analysis of the conceptual and categorical apparatus of the sphere of e-democracy. The classical classifications of e-democracy models by a number of features have been considered, such as: geographical (Anglo-Saxon, European-Continental, Asian models), functional, and a feature that determines the presence of connections between subjects (government, business, citizen). The key characteristics based on the analysis e-democracy models for geographical features are summarized. The features and disadvantages inherent in these models are presented. The features characteristic of the national model of e-democracy have been formulated. The list of attributes

for classifying e-democracy models has been expanded, an attribute has been added – the degree of democratic processes automation. The indicated attribute was used to formulate its own classification, it contains three levels – initial (partial automation), developed (activation of processes associated with the growth of citizens' e-participation in public administration processes) and smart level (forecasting processes, analytics, etc.). The basic processes and the list of e-democracy tools inherent to the models of each level have been defined. At the same time, each next level includes all the previous level processes and tools of e-democracy, plus additional processes and tools that distinguish it from the previous level. In order to determine the degree of each levels development for the indicated e-democracy models classification, a criterion of the population coverage level by e-participation (by e-democracy tools) has been proposed. The degree of intellectual digitalization underlying the proposed classification corresponds to the approach, which reflects the classical foundations of democracy and in no way contradicts them.

Keywords: *e-democracy, e-democracy tools, e-democracy model, e-citizen, e-bureaucrat, e-democracy models classifier*

Концептуальные основы развития электронной демократии

Андрей Семенченко, Янис Янсонс, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

В предлагаемой статье рассмотрено современное состояние, основные тенденции и обобщения развития концептуальных основ электронной демократии. На основе анализа понятийно-категориального аппарата в сфере электронной демократии предложен ряд определений таких, как «модель электронной демократии» (э-демократии), «электронный гражданин» (э-гражданин), «электронный бюрократ» (э-бюрократ). Рассмотрены классические классификации моделей электронной демократии по ряду признаков: географический (англо-саксонская, европейско-континентальная, азиатская модели), функциональный и по признаку характера связи между субъектами (правительство, бизнес, гражданин). На основе проведенного анализа моделей электронной демократии по географическому признаку обобщены их ключевые характеристики и приведены присущие указанным моделям особенности и недостатки. Сформулированы черты, характерные для национальной модели электронной демократии. Расширен перечень признаков классификации моделей электронной демократии, а именно добавлен признак – степень автоматизации демократических процессов. Указанный признак использован для формирования авторской классификации, которая содержит три уровня – начальный (частичная автоматизация), развитый (активизация процессов, связанных с ростом э-участия граждан в процессах публичного управления) и смарт-уровень (процессы прогнозирования, аналитики и т.д.). Для каждого из уровней определены основные процессы и перечень инструментов электронной демократии, присущие моделям данного уровня. При этом каждый следующий уровень включает в себя все процессы и инструменты электронной демократии предыдущего уровня плюс дополнительные процессы и инструментарий, отличающие его от предыдущего уровня. С целью определения степени развития каждого из уровней указанной классификации моделей электронной демократии предложен критерий уровня охвата населения э-участием (инструментами электронной демократии). Степень интеллектуальной цифровизации, положенный в основу предложенной классификации, соответствует подходу, который отражает классические базисы демократии и никоим образом им не противоречит.

Ключевые слова: *электронная демократия, инструменты электронной демократии, модель э-демократии, э-гражданин, э-бюрократ, классификатор моделей электронной демократии*

Постановка проблеми

У контексті становлення України як європейської держави реформування державних інституцій у напрямі їх цифровізації, розвитку електронного урядування та електронної демократії, вдосконалення державного управління в Україні в умовах цифрових трансформацій державної влади, суспільства та розвитку інформаційних технологій важливого значення набуває дослідження проблематики електронної демократії.

Важливість дослідження теоретико-методологічних аспектів моделі е-демократії обумовлена її значимістю для подальшого розвитку електронної демократії та електронного урядування в Україні, удосконалення нормативно-правової бази України у сфері публічного управління та адміністрування, підвищення рівня ефективності функціонування органів влади. Зазначені аспекти обумовлюють необхідність розвитку концептуальних засад електронної-демократії.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

На сьогодні проблематика створення теоретичного підґрунтя, формування та впровадження інструментів та механізмів е-демократії в Україні є досить актуальною, а окремі її аспекти досліджувалися сучасними науковцями та практиками, такими як С. Дзюба, М. Лахижа, І. Жилиєва, А. Семенченко, С. Полумієнка, І. Рубан, В. Пащенко, Н. Грицяк, Л. Малишенко, Ю. Василевич, О. Карпенко, А. Серенко, Л. Приходько, В. Трухманова, Ф. Нобл, Д. Кедді, Б. Барбер, К. Вергес, Е. Брек.

Проте, незважаючи на значну кількість робіт із зазначеного напрямку, існує потреба в подальшому аналізі наявних та синтезі нових моделей е-демократії з урахуванням міжнародного та національного досвіду в цій сфері, основних тенденцій та особливостей розвитку України.

Мета статті – розробити концептуальні засади е-демократії, насамперед проаналізувати наявні моделі електронної демократії та обґрунтувати підходи до формування відповідної національної моделі, розробити класифікацію моделей

е-демократії та удосконалити понятійний апарат.

Виклад основного матеріалу

Будь-яка науково-обґрунтована модель має базуватися на певній теорії. Електронна демократія не є винятком та не може існувати без теоретичних та концептуальних засад. Класичні теорії демократії поділяються на пролетарську (соціалістичну), плюралістичну, елітарну, поліархічну та партисипаторну (представницька) [7]. У свою чергу, на їх основі були сформовані класичні моделі демократії, серед яких найбільшого поширення набули наступні: економічна модель демократії Ентоні Даунса, модель поліархічної демократії Роберта Дала та модель Ліпсета-Лернера [4].

На сьогодні сукупне поняття моделі демократії визначається як – теоретична конструкція, спрямована на виявлення та пояснення основних елементів форми демократії і структури відносин, які лежать в її основі.

Цифровізація, що супроводжує цивілізаційний розвиток суспільства, основним трендом еволюції інститутів демократії визначила її трансформацію до стану, який сьогодні прийнято називати електронною демократією [11].

Аналогічно наявності понятійного апарату в класичних теоріях демократії концептуальні засади розвитку е-демократії мають містити дефініції базових понять, таких як е-демократія, е-інструментарій тощо. На сьогодні існує достатня кількість наукових досліджень та їх результатів у вигляді понятійного апарату, що закріплений, зокрема, у нормативно-правових актах України.

Узагальнене поняття е-демократії було закріплене в «Концепції розвитку електронної демократії в Україні» [6], відповідно до якого е-демократія – це форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоврядування шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) в демократичних процесах, що дає

змогу: посилити участь, ініціативність та залучення громадян на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні до публічного життя; поліпшити прозорість процесу прийняття рішень, а також підзвітність демократичних інститутів; поліпшити зворотну реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян; сприяти публічним дискусіям та привертати увагу громадян до процесу прийняття рішень.

При цьому детальний аналіз методологічного забезпечення е-демократії дозволив виявити відсутність сталих визначень понять моделі е-демократії, е-громадянина та е-бюрократа.

Враховуючи зазначене вище, пропонується наступне тлумачення дефініції моделі е-демократії – теоретична структура, яка призначена для відображення внутрішніх взаємовідносин між суб'єктами владних повноважень (е-бюрократів), громадськістю та організаціями (е-громадян), які залучаються до процесів державотворення та управління державою на всіх рівнях (національному, регіональному, місцевому) в умовах цифровізації вказаних процесів.

Вказане визначення, у свою чергу, потребує роз'яснення понять е-громадянин та е-бюрократ.

Е-громадянин – це електронний профіль фізичної особи, ідентифікація якої до певної країни її фізичний чи юридичний статус підтверджується електронним підписом, та має всі права та обов'язки відповідної фізичної особи.

Е-бюрократ – система, яка поєднує технологічну надбудову, що здатна виконувати сервісні операції з аналізу, обробки та зворотного зв'язку з е-громадянином та чиновником (службовцем державного чи місцевого рівня), який виконує функції адміністрування.

З метою здійснення вибору найбільш раціональної, за певних умов, моделі е-демократії задля застосування її основних положень у процесі формування національної (української) е-демократії пропонується здійснити класифікацію наявних моделей е-демократії. У свою

чергу, подібна класифікація потребує виокремлення первинних ознак на основі визначених характерних особливостей.

На сьогодні такими ознаками є: географічна, функціональна, за наявністю зв'язків між суб'єктами (уряд, громадянин, бізнес тощо).

За географічною ознакою виокремилися три основні моделі е-демократії, які відображають особливості суспільних відносин, за яких громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління. Так, це американська або англо-саксонська (США, Канада, Великобританія), західно-європейська або європейсько-континентальна (ФРН, Франція, Італія, Фінляндія, Ісландія, Естонія) та азіатська (Північна Корея, Сінгапур) [1].

Кожна із зазначених моделей характерна для певного регіону світу, враховуючи історичні особливості розвитку демократії на цих територіях (табл. 1). Так, особливістю англо-саксонської моделі є її сервісність, що має на меті забезпечити реалізацію концепту «сервісна влада» [2]. Даний концепт переслідує цілком логічні цивілізаційні цілі, а саме:

- створення системи е-демократії, що має слугувати громадянам;
- забезпечення прозорості та відкритості;
- надання публічних послуг та розширення їх спектру;
- забезпечення спрощення та здешевлення контактів громадян та влади.

Негативні особливості англо-саксонської моделі е-демократії сягають корінням в проблеми, що існують у традиційній системі народовладдя. Основними загрозами на даний час залишаються питання незаконного політичного впливу на ухвалення рішень приватними корпораціями та падіння довіри громадян до влади. Крім того, якщо аналізувати питання ухвалення рішення кожним громадянином індивідуально, то врешті-решт стикаємося з проблемою «фейковості даних» зі ЗМІ [12].

Таблиця 1

Класифікація моделей е-демократії за географічною ознакою

Модель	Особливості	Недоліки
Англо-саксонська	Парадигма «Сервісної влади»; Спрощення, здешевлення доступу громадян до відкритої інформації; Принципи відкритості, прозорості, відповідальності.	Приватний капітал; Маніпулювання громадською думкою за рахунок «фейковості» ЗМІ.
Континентально-європейська	Функціонування в умовах наднаціональних структур; Орієнтація на принципи «належного урядування» та «відкритої та доступної держави»; Високий рівень інтеграції країн та народів Європи (єдиний інформаційний простір); Наявність обопільного законодавства для європейських країн.	Приватний капітал (на наднаціональному рівні); Маніпулювання громадською думкою за рахунок «фейковості» ЗМІ.
Азіатська	Суворі ієрархія; Багаторівневість системи управління; Корпоративні правила; Інформатизація культури та освіти; Традиціоналізм; Конфуціанство; Рациональна бюрократія.	Класовість; Ієрархія.

Джерело: складено автором за [1; 2; 5; 12; 13]

Аналіз континентально-європейської моделі дозволяє виокремити притаманну їй рису, а саме наявність наддержавних структур, таких як Європарламент, Єврокомісія, Європейський суд, та їх директив обов'язкових для виконання всіма країнами-учасниками ЕС. Таким чином, дана модель є дворівневою. При цьому чітко визначене законодавство на регіональному рівні, дотримання принципів «належного урядування» та «відкритої, доступної держави» дозволяють зробити припущення щодо людиноцентристської парадигми даної моделі. Саме така парадигма проявляється в застосуванні нових технологій задля забезпечення потреб громадськості та в найбільш ефективний спосіб реалізує принципи прямої демократії. Крім того, основну ваду англосаксонської моделі у вигляді впливу приватного капіталу на національному рівні певною мірою нейтралізовано саме структурою моделі е-демократії [13].

Азіатська модель формування е-демократії увібрала в себе багаторічні тра-

диції управління державними структурами, що характерні для даного регіону, такі як суворі ієрархія багаторівневої системи публічного управління, принцип «традиціоналізму» та корпоративна культура. Базовою моделлю е-демократії даного регіону прийнято вважати систему, побудовану в Південній Кореї. Своїм першочерговим завданням ідеологи впровадження е-демократії в даному регіоні вбачали поширення принципів відкритості та доступності населення саме в гуманітарній сфері, в галузі культури та освіти. При цьому за мету було взято задоволення інформаційних потреб громадськості в зазначених сферах [5].

Колосальний досвід, набутий різними країнами за останні роки в створенні та реалізації моделей е-демократії з притаманними їм національними та регіональними аспектами, дозволяють Україні переймати подібні позитивні риси та боротися з негативними з подальшою його інтеграцією у власну систему е-демократії.

Враховуючи національні особливості, характерні для української си-

стеми державного управління, вважається, що успішна реалізація е-демократії в Україні може мати місце при поєднанні низки аспектів, характерних для континентально-європейської та азіатської моделей. Так, цілком очевидним є необхідність урахування досвіду Південної Кореї та реалізації повномасштабної кампанії впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у гуманітарну сферу, у першу чергу, у закладах освіти та культури. Даний аспект, окрім навчання застосуванню ІКТ, має супроводжуватися навчанням основам демократії громадян з наймолодшого віку. Достойним наслідуванням є приклад проведення в школах Швейцарії уроків демократії [10]. Протягом курсу школярі вчаться аналізувати біографії кандидатів на виборах, розбиратися з програмами політичних партій, проводити мітинги за обраними завчасно проблемними питаннями тощо. Паралельно мають реалізовуватися програми усунення технологічної неосвіченості людей літнього віку. Варто зазначити, що неможливо створити ефективну модель е-демократії без виховання у громадян правової культури співіснування в умовах переходу від представницької до прямої демократії, що зумовлене, зокрема, цифровою трансформацією. Наступним елементом, якій вже перейнятий від європейської моделі та включений у національну модель е-демократії та поступово реалізується в Українських реаліях, це створення «відкритої та доступної держави».

Крім того, слід враховувати позицію, висловлену свого часу американським політичним аналітиком З. Фарідом стосовно того, що модель е-демократії буде досягати своєї справжньої мети, якщо її створення будуть супроводжувати свобода та законність [8].

Створення законодавчих важелів є одним з базисів, що має забезпечити захист національної моделі е-демократії від маніпулювання громадською думкою через використання приватних ЗМІ та впливу олігархату на функціонування такої моделі. У свою чергу, як показує досвід українського законотворення

протягом років незалежності, одним з досить раціональних шляхів усунення зазначеної вади є імплементація європейського законодавства у сфері реалізації політики певної галузі у власну ієрархію нормативно-правових актів. Е-демократія не є винятком. При цьому дотримання принципу переваги національних інтересів держави має бути пріоритетним.

Іншою класифікаційною ознакою, за якою розрізняють е-демократію, є поняття її функціональності [9]. Так, дослідники виокремлюють моделі з підтримкою інформаційними технологіями прямої демократії; підтримкою громад; використання технологій для оцінки громадської думки та застосування технологічних рішень для ведення громадської дискусії політичних проблем.

Низка дослідників також розглядає систему на основі взаємозв'язків між суб'єктами е-демократії, яка складається з таких елементів: «уряд-уряд», «уряд-бізнес», «уряд-громадянин» [3].

Відштовхуючись від суті е-демократії та визначення запропонованого авторами Концепції, сутність цифровізації демократії полягає саме у широкому та глибокому застосуванні ІКТ. Якщо широта розуміється в понятті охоплення більшої кількості громадян держави, то глибина полягає у розумінні та врахуванні національних цінностей конкретного суспільства.

Таким чином, однією з ознак класифікації моделей е-демократії пропонується вважати ступінь автоматизації демократичних процесів (табл. 2). Умовно моделі е-демократії за вказаною ознакою можна розділити на три групи: початковий рівень, розвинений рівень, smart рівень. При цьому кожен наступний рівень містить усі процеси та інструменти е-демократії попереднього рівня плюс додаткові процеси та інструментарій, що відрізняють його від попереднього рівня.

До початкового рівня належить інформування громадськості щодо діяльності публічної влади, консультації з метою збору даних

Таблиця 2

Класифікація моделей е-демократії за ознакою ступеню автоматизації демократичних процесів

Моделі	Основні процеси	Інструменти
Початкового рівня	– Інформування; – Консультування; – Доступ до публічної інформації.	Е-консультації Е-агітація Е-опитування Е-обговорення Е-форум Відкритий бюджет
Розвиненого рівня	– Оцінка діяльності органів публічної влади; – Контроль за діяльністю влади; – Участь громадян у прийнятті рішень.	Е-участь Е-середовище Е-вибори Е-референдуми Е-ініціативи Е-голосування Е-звернення Е-петиції Бюджет участі Е-посередництво
Smart демократії	– Прогнозування; – Аналітика.	GovTech BigData Artificial Intellect CrowdLaw BlockChain SmartContract

Джерело: запропоновано автором

щодо думок громадян стосовно місцевої чи державної політики, наявність доступу до публічної інформації через її належне відкриття та розповсюдження органами публічної влади. Даний рівень пов'язаний з явищами інформатизації, комп'ютеризації суспільства, впровадження базових технологій вебізації. На цьому рівні з'являються такі інструменти е-демократії, як е-консультації, е-опитування, е-обговорення та здійснюється відкриття публічної інформації та цілеспрямоване загальнодержавне її розповсюдження. Використання публічної інформації та наявність вказаних інструментів надає громадянам можливість брати участь в управлінських процесах держави.

Розвинений рівень характеризується наявністю таких інструментів е-демократії, які починають змінювати її якісний стан за рахунок прямого впливу громадян

на процедури ухвалення рішень органами публічної влади. Якщо на початковому рівні на волевиявлення громадянського суспільства можна було не зважати або зважати вибірково, то на даному рівні вже мають існувати механізми, що зобов'язують реагувати на участь громадян, зокрема, притягнення відповідних посадових осіб до відповідальності через ігнорування відповідних волевиявлень. На даному рівні акцентується увага на розвитку таких інструментів е-демократії, як е-участь, е-середовище, е-вибори, е-референдуми, е-ініціативи, е-голосування, е-звернення, е-петиції, бюджет участі тощо.

Наступний, найвищий, рівень розвитку е-демократії даної моделі можна охарактеризувати назвою smart демократія (розумна демократія). На даному етапі варто визначити сутність смарт-демократії, що полягає в об'єднанні електронних (цифрових)

та людських систем у віртуальному середовищі з використанням систем штучного інтелекту, аналізу даних, прогнозування, блокчейну (токенізація), цифровізації законотворчої діяльності (croudlaw) та ін. з метою реалізації та забезпечення принципів народовладдя.

З метою визначення ступеню розвитку кожного з рівнів моделі пропонується використання критерію рівня охоплення населення е-участю (інструментами е-демократії). Даний критерій характеризується наступними значеннями: 0–50 – початковий; 50–80 – розвинений; > 80 – повний.

У свою чергу, критерій рівня охоплення населення е-участю вказує на ступінь розвитку відповідного рівня запропонованої моделі е-демократії чи то початкового, розвиненого чи смарт рівня.

Ступінь інтелектуальної цифровізації, який покладений в основу запропонованої класифікації, відповідає підходу, який значною мірою відображає класичні основи демократії, що, у свою чергу, знаходиться в площині глибокої модернізації та трансформації наявної системи управління державою.

При цьому слід зауважити, що формування в практичній площині е-демократії в тому вигляді, в якому вона б відповідала потребам суспільства, має відбуватися на основі системного підходу та врахуванні національних особливостей конкретної держави.

У свою чергу, сьогоденні потреби суспільства є вимогами, що висуваються до наявної системи формування та управління державою саме в період цифрових трансформацій. Поряд з тим зазначені вимоги по своїй суті трансформуються в

єдину мету – доведення демократизації суспільства до рівня розумної демократії за рахунок поступового впровадження новітніх технологій та доцільного їх застосування з врахуванням особливостей соціуму.

Висновки і перспективи подальших досліджень

Таким чином, у статті розглянуто концептуальні засади розвитку електронної демократії, удосконалено понятійний апарат, а саме запроваджено дефініції «модель е-демократії», «е-громадянин» та «е-бюрократ». Виокремлені ознаки класифікації моделей е-демократії, узагальнена класифікація цих моделей. Визначені особливості національної моделі е-демократії. Запропоновано ввести додаткову ознаку в класифікатор моделей е-демократії – ступінь автоматизації демократичних процесів.

Незважаючи на те, що в Україні відбувається широке впровадження інструментів та засобів е-демократії, які відповідно до заяв високопосадовців ґрунтуються на міжнародному досвіді, існує низка проблем, що не дозволяє досягти необхідного рівня розвитку даної сфери. Вказані проблеми пов'язані, зокрема, з національними особливостями, притаманними громадянському суспільству України. Успішність формування е-демократії залежить від розуміння наявності взаємозв'язків між такими особливостями та новітніми технологіями, що впроваджуються. Напрями подальших досліджень лежать у площині розробки комплексних моделей е-демократії, що враховують вказані вище аспекти.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Грицяк Н. В., Соловйов С. Г. Електронна демократія : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Н. В. Грицяк. Київ : НАДУ, 2015. 66 с.
2. Малиновський В. Я., Грицяк Н. В., Семенченко А. І. Вступ до курсу. Концептуальні засади електронного урядування та електронної демократії. Електронне урядування та електронна демократія : навч. посіб. : у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. Київ, 2017. 70 с.
3. Семенченко А. І., Серенко А. О. Електронне урядування: основи та стратегії реалізації. Електронне урядування та електронна демократія : навч. посіб. : у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. Київ, 2017. 72 с.
4. Кадлубович Т. І. Людина і політика : навч. посіб. Київ : КНУТД, 2011. 99 с.

5. Кращі практики впровадження електронного урядування: зарубіжний досвід. Методичні матеріали до навчальної дисципліни: «Теоретико-методологічні, організаційні та інституційні основи електронного урядування» / за заг. ред. д. н. держ. упр., проф. С. А. Чукут, к. н. держ. упр. О. В. Загвойської. Київ, 2010. 144 с.
6. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>.
7. Шляхтун П. П. Політологія (теорія та історія політичної науки) : навч. посіб. Київ : Либідь, 2005. 576 с.
8. Fareed Z. The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad. New York : W.W. Norton & Company, 2004. 295 p.
9. Grossman L. K. The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age. New York : Viking (20th Century Fund), 1995.
10. Kuenzi R. Teaching students how to live democratically. URL: https://www.swissinfo.ch/eng/directdemocracy/political-education_teaching-students-how-to-live-democratically/44859236.
11. Quirke S., Freeman J. Understanding E-Democracy. *Journal for E-Democracy and Open Government*. 2013. Vol. 5(2). P. 141–154. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/30343351.pdf>.
12. Sachs J. The Price of Civilization. New York: Random House, 2011. 324 p.
13. United Nations e-Government Survey 2018. Gearing E-Government to support transformation towards sustainable and resilient societies / Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. 2018. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>.

REFERENCES

1. Hrytsiak, N. V., & Solovjov, S. H. (2015). *Elektronna demokratiia: navchal'nyy posibnyk [Electronic democracy]*, Kiev: National Academy for Public Administration under the President of Ukraine [in Ukrainian].
2. Malynovskyi, V. Ya., Hrytsiak, N. V., & Semchenko, A. I. (2017). Vstup do kursu. Kontseptualni zasady elektronnoho uriaduvannia ta elektronnoi demokratii [Introduction to the course. Conceptual foundations of e-government and e-democracy]. *Elektronne uriaduvannia ta elektronna demokratiia – E-Government and electronic democracy*. A. I. Semchenko, V. M. Dreshpak (Eds.). Kiev: National Academy for Public Administration under the President of Ukraine [in Ukrainian].
3. Semchenko, A. I., Serenok, A. O. (2017). Elektronne uriaduvannia: osnovy ta stratchii realizatsii [E-Government: foundations and implementation strategies], *Elektronne uriaduvannia ta elektronna demokratiia – E-Government and electronic democracy*. A. I. Semchenko, V. M. Dreshpak (Ed.). Kiev: National Academy for Public Administration under the President of Ukraine [in Ukrainian].
4. Kadlubovych, T. I. (2011). *Liudyna i polityka [Man and politics]*. Kiev: KNUTD [in Ukrainian].
5. Synytskyi, K., Oliinyk, Ya., Mikhalova, M. et al. (2010). Krashchi praktyky vprovadzhennia elektronnoho uriaduvannia: zarubizhnyi dosvid [E-Government Best Practices: Foreign Experience]. Metodichni materialy do navchalnoi dystsypliny: "Teoretyko-metodolohichni, orhanizatsiini ta instytutsiini osnovy elektronnoho uriaduvannia" – Teaching materials: "Theoretical, methodological, organizational and institutional foundations of e-government". S. A. Chukut, O. V. Zahvoiska (Eds.). Kiev [in Ukrainian].
6. Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku elektronnoi demokratii v Ukraini ta planu zakhodiv shchodo yii realizatsii: rozporiadzhennia Kabinetu ministriv Ukrainy vid 8 lystopada 2017 r. № 797-r [On approval of the Concept of e-democracy development in Ukraine and the plan of measures for their implementation: Order of the Cabinet of Ministers Ukraine from October 8, 2017 No. 797-r]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>.
7. Shliakhtun, P.P. (2005). *Politolohiia (teoriia ta istoriia politychnoi nauky) [Political science]*. Kyiv: Lybid [in Ukrainian].
8. Fareed, Z. (2004). The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad. New York: W.W. Norton & Company.
9. Grossman, L. K. (1995). *The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age*. N.Y.: Viking (20th Century Fund).
10. Kuenzi, R. *Teaching students how to live democratically*. Retrieved from https://www.swissinfo.ch/eng/directdemocracy/political-education_teaching-students-how-to-live-democratically/44859236.
11. Sachs, J. (2011). The Price of Civilization. New York: Random House.

12. Quirke, S., & Freeman, J. (2013). Understanding E-Democracy. *Journal for E-Democracy and Open Government*, 5(2), 141–154. Retrieved from <https://core.ac.uk/download/pdf/30343351.pdf>.

13. United Nations e-Government Survey 2018. Gearing E-Government to support transformation towards sustainable and resilient societies. (2018). Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. Retrieved from <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>.

Семенченко Андрій Іванович

Доктор наук з державного управління, професор
Національна академія державного управління при
Президентові України
04050, м. Київ, вул. Академіка Ромоданова, 12/2

Email: semenchenko@gmail.com

Semenchenko Andrii

Doctor of Public Administration, Full. Prof.
National Academy for Public Administration under
the President of Ukraine
12/2, Akademika Romodanova Str, Kiev, 04050,
Ukraine

ORCID: 0000-0001-6482-3872

Янсонс Яніс Валерійович

Кандидат технічних наук, докторант
Національна академія державного управління при
Президентові України
04050, м. Київ, вул. Академіка Ромоданова, 12/2

Email: yan.yansons@gmail.com

Yansons Yanis

Ph.D. of Technical Sciences, Doctoral Candidate
National Academy for Public Administration under
the President of Ukraine
12/2, Akademika Romodanova Str, Kiev, 04050,
Ukraine

ORCID: 0000-0002-9161-1493

Цитування: Семенченко А. І., Янсонс Я. В. Концептуальні засади розвитку електронної демократії. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, № 1. С. 76–85.

Citation: Semenchenko, A. I., & Yansons, Ya. V. (2020). Kontseptualni zasady rozvytku elektronnoi demokratii [Conceptual framework for the development of e-democracy]. *Public administration aspects*, 8 (1), 76–85.

Стаття надійшла / Article arrived: 25.01.2020

Схвалено до друку / Accepted: 23.02.2020

Впровадження доброго врядування за стандартами місцевої та регіональної демократії ЄС

Юрій Теличкан, Міжрегіональна академія управління персоналом

Установлено, що впровадження доброго врядування за стандартами місцевої та регіональної демократії ЄС здійснюється згідно зі Стратегією інновацій та доброго врядування, яка передбачає імплементацію таких документів Європейського Союзу як, зокрема: Європейська конвенція про прикордонну співпрацю між територіальними громадами чи органами влади; Європейська хартія місцевого самоврядування; Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні; Додатковий протокол до Європейської конвенційної конвенції про прикордонну співпрацю між територіальними громадами чи органами влади; Протокол № 2 до Європейської конвенції про транскордонну співпрацю між територіальними громадами чи органами влади щодо міжтериторіального співробітництва; Протокол № 3 до Європейської конвенції про транскордонну співпрацю між територіальними громадами чи органами влади щодо єврорегіональних груп співробітництва (ЕКГ); Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право брати участь у справах місцевої влади. Також Стандарти місцевої та регіональної демократії, що передбачені Стратегією інновацій та доброго врядування щодо впровадження доброго врядування в систему національного, регіонального та місцевого управління ЄС включають Керівні принципи демократії участі, зокрема «Настанови щодо участі громадян у прийнятті політичних рішень» та Рекомендації Комітету Міністрів державам-членам.

За результатами проведеного аналізу з'ясовано, що Україною ратифіковано та набуло чинності майже всі документи Ради Європи щодо впровадження доброго врядування за стандартами місцевої та регіональної демократії ЄС. Що, в свою чергу є організаційно-правовим механізмом впровадження доброго врядування за стандартами місцевої та регіональної демократії ЄС в Україні.

Ключові слова: публічне управління, добре врядування, стандарти місцевої та регіональної демократії ЄС

Introducing good governance to local standards and regional democracy of the EU

Yurii Telychkan, Interregional Academy of Personnel Management

It has been established that the implementation of good governance according to the standards of local and regional democracy of the EU is carried out in accordance with the Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level, which provides for the implementation of such documents of the European Union as, in particular: European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities; European Charter of Local Self Government; Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level; Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities; Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation; Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings

(ECGs); Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority.

Also, the Standards for Local and Regional Democracy provided for in the Innovation and Good Governance Strategy for the implementation of good governance in the EU national, regional and local governance system include the Guidelines for Democracy of Participation, in particular the Guidelines for Citizens Participation in Political Decision Making and Recommendations of the Committee of Ministers to member states.

According to the results of the analysis, it was found that in Ukraine almost all Council of Europe documents on the implementation of good governance according to the standards of local and regional democracy of the EU were ratified and entered into force. Which, in turn, is an organizational and legal mechanism for introducing good governance according to the standards of local and regional democracy of the EU in Ukraine.

Keywords: *public administration, good governance, EU local and regional democracy standards*

Внедрение хорошего управления по стандартам местной и региональной демократии ЕС

Юрий Теличкан, Межрегиональная академия управления персоналом

Установлено, что внедрение хорошего управления по стандартам местной и региональной демократии ЕС осуществляется согласно Стратегии инноваций и хорошего управления, которая предусматривает имплементацию таких документов Европейского Союза как, в частности: Европейская рамочная конвенция о трансграничном сотрудничестве территориальных сообществ или властей; Европейская хартия местного самоуправления; Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне; Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ или органов власти; Протокол № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ или властей относительно межтерриториального сотрудничества; Протокол № 3 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ или органов власти в отношении групп еврорегионального сотрудничества (ЭКГ); Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного самоуправления. Также Стандарты местной и региональной демократии, предусмотренные Стратегией инноваций и хорошего управления по внедрению хорошего управления в систему национального, регионального и местного управления ЕС включают Руководящие принципы демократии участия, в частности «Руководство по участию граждан в принятии политических решений» и Рекомендации Комитета Министров государствам членам.

По результатам проведенного анализа установлено, что в Украине ратифицированы и вступили в силу почти все документы Совета Европы по внедрению хорошего управления по стандартам местной и региональной демократии ЕС. Что, в свою очередь, является организационно-правовым механизмом внедрения хорошего управления по стандартам местной и региональной демократии ЕС в Украине.

Ключевые слова: *публичное управление, хорошее управление, стандарты местной и региональной демократии ЕС*

Вступ.

Добре демократичне врядування передбачає покращення місцевого управління на основі спільного зобов'язання урядів, асоціацій місцевих органів влади та окремих місцевих органів влади, а також упроваджує організаційно-правовий механізм доброго врядування за стандартами місцевої та регіональної демократії ЄС.

У цьому контексті важливе значення в Європейському Союзі приділяється інструментам регуляторної політики. Це обумовлено, у першу чергу, розвитком як міжнародного, так і національного законодавства, що потребує постійного узгодження та проведення консультацій, а також оцінки наявної нормативно-правової бази ЄС щодо її ефективності, узгодженості, актуальності стосовно досягнення стратегічних цілей управління.

Регуляторна політика Європейського Союзу здійснюється відповідно до правової системи, що перебуває на межі національного права держав-членів ЄС і міжнародного права. Ця система складається із так званих актів первинного, вторинного і третинного права.

До актів первинного права належать усі установчі договори Європейського Союзу. За своєю юридичною природою акти первинного права є міжнародними договорами. Норми актів первинного права мають вищу юридичну силу щодо всіх інших норм Євросоюзу, що містяться в актах вторинного права.

Актами вторинного права є акти, які видаються інститутами Союзу, а також усі інші акти, що приймаються на основі установчих договорів. Вторинний акт може бути прийнято, якщо для цього існують відповідні повноваження та дотримана бюджетна дисципліна. Вторинні акти мають і обов'язковий, і необов'язковий характер виконання. До юридично обов'язкових належать такі законодавчі акти: регламенти, директиви і рішення, прийняті на основі первинного права, а також незаконодавчі акти, прийняті відповідно до повноважень, передбачених у законодавчому акті. До юридично необов'язкових належать рекомендації, повідомлення, висновки тощо.

Щодо актів третинного права, то їх не можна точно визначати як джерела європейського права. Так, міжнародні договори між країнами ЄС, які полегшували функціонування Співтовариства, з часом були поступово замінені на акти вторинного права.

На сьогодні регуляторна політика ЄС щодо впровадження Стратегії інновацій та доброго врядування, що була задекларована Комітетом міністрів Ради Європи 26 березня 2008 р., відбувається відповідно до стандартів місцевої та регіональної демократії, яка містить такі документи ЄС:

- CETS 106 – Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [1];

- CETS 122 – Європейська хартія місцевого самоврядування [2];

- CETS 144 – Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні [3];

- CETS 159 – Додатковий протокол до Європейської конвенційної конвенції про прикордонну співпрацю між територіальними громадами чи органами влади [3];

- CETS 169 – Протокол № 2 до Європейської конвенції про транскордонну співпрацю між територіальними громадами чи органами влади щодо міжтериторіального співробітництва [4];

- CETS 206 – Протокол № 3 до Європейської конвенції про транскордонну співпрацю між територіальними громадами чи органами влади щодо єврорегіональних груп співробітництва (ЕКГ) [5];

- CETS 207 – Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право брати участь у справах місцевої влади [6].

Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владою [1] покликана заохочувати та сприяти укладанню транскордонних угод між місцевими та регіональними органами влади в межах їх відповідних повноважень. Такі угоди можуть охоплювати регіональний розвиток, охорону навколишнього природного середовища, удосконалення державних послуг тощо, і можуть включати створення тран-

скордонних асоціацій або консорціумів місцевих органів влади. Щоб дозволити зміни в правовій та конституційній системах держав-членів Ради Європи, Конвенція встановлює низку типових угод, що дозволяють як місцевим, так і регіональним органам влади, а також державам розміщувати прикордонне співробітництво в контексті, який найкраще підходить для їхніх потреби. Відповідно до Конвенції, Сторони зобов'язуються шукати шляхи усунення перешкод транскордонного співробітництва та надавати органам, які беруть участь у міжнародному співробітництві, засоби, якими вони користуватимуться у суто національному контексті.

Україна ратифікувала и приєдналась до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 21 вересня 1993 р., яка вступила в дію 22 грудня 1993 р. Згідно з Конвенцією кожна договірна сторона зобов'язується підтримувати та заохочувати транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, які знаходяться під її юрисдикцією, та територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією інших договірних сторін. Враховуючи належним чином відповідні конституційні положення кожної сторони, Конвенція сприяє укладанню угод та досягненню домовленостей, які можуть бути для цього необхідними [8]. Також у додатку до Конвенції передбачено Типові угоди, статuti та договори, а також угоди, статuti та договори про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади.

Європейська хартія місцевого самоврядування [2] зобов'язує сторони застосовувати основні правила, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність місцевих органів влади. Хартія передбачає, що принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у вітчизняному законодавстві та, де це можливо, у конституції. Місцеві органи влади повинні обиратися загальним виборчим правом. Місцеві органи влади, діючи в межах закону, повинні мати можливість регулювати та керувати громадськими спра-

вами на власну відповідальність в інтересах місцевого населення. Отже, Хартія вважає, що відповідальність за громадськість повинна виконувати, переважно, найближча до громадян влада, причому вищий рівень розглядається лише тоді, коли координація чи виконання обов'язків неможливі або менш ефективні на рівні, що знаходиться нижче. З цією метою він встановлює принципи, що стосуються охорони меж місцевої влади, наявності адекватних адміністративних структур та ресурсів для виконання завдань місцевих органів влади, умов, за яких здійснюються обов'язки на місцевому рівні, адміністративного нагляду за діяльністю місцевих органів влади, фінансові ресурси місцевих органів влади та правовий захист місцевого самоврядування. Принципи місцевого самоврядування, що містяться в Хартії, поширюються на всі категорії місцевих органів влади. Кожна Сторона зобов'язується вважати себе зв'язаною щонайменше двадцятьма пунктами Частини I Хартії, принаймні десятьма з яких буде обрано з числа «важкого ядра».

Європейська хартія місцевого самоврядування була підписана Україною 6 листопада 1996 р. Пізніше 11 вересня 1997 р. Хартія була ратифікована і набула чинності 1 січня 1998 р. Положення, зазначені у Хартії включають [9]:

- конституційну та правову основи місцевого самоврядування;
- концепцію місцевого самоврядування;
- сферу компетенції місцевого самоврядування;
- охорону територіальних кордонів органів місцевого самоврядування;
- відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання органами місцевого самоврядування своїх завдань;
- умови, за яких виконуються повноваження на місцевому рівні;
- адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- фінансові ресурси органів місцевого самоврядування;
- право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації;
- правовий захист місцевого самоврядування.

Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні [3] має на меті покращення інтеграції іноземних резидентів у життя громади. Конвенція поширюється на всіх осіб, які не є громадянами, але які законно проживають на території. Конвенція передбачає, що сторони зобов'язуються гарантувати іноземним резидентам на тих самих умовах, що й власним громадянам, «класичні права» на свободу вираження поглядів, зборів та асоціацій, включаючи право на створення профспілок. Крім того, сторони докладуть зусиль для залучення іноземних резидентів до процесів консультацій з місцевих питань. За певних умов, передбачених законом, права на свободу вираження поглядів та зборів можуть бути обмежені. Конвенція відкриває можливість створення на місцевому рівні консультативних органів, обраних іноземними резидентами в місцевій владі або призначених окремими асоціаціями іноземних резидентів. Конвенція також передбачає, що сторони можуть взяти на себе зобов'язання надати кожному іноземному резиденту право голосу на місцевих виборах після п'яти років законного і звичного проживання в країні перебування та балотуватися на виборах. Сторони повинні інформувати іноземних резидентів про їхні права та обов'язки стосовно місцевого суспільного життя. Сторони Конвенції повинні інформувати Генерального секретаря Ради Європи про події щодо участі іноземних громадян у місцевому суспільному житті.

Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні не ратифікована Україною, водночас має офіційний переклад і представлена на офіційному сайті Верховної Ради України [10].

Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [4] має на меті зміцнити Конвенцію, чітко визнаючи, за певних умов, право територіальних громад укладати угоди про транскордонну співпрацю, чинність у внутрішньому законодавстві актів та рішень, прийнятих у рамках угоди про транскордонне співробітництво та юридичну правоздатність будь-якого орга-

ну з питань співробітництва, створеного за такою угодою. Оскільки загальна правова база є необхідною для співпраці місцевих/регіональних органів влади через кордони в Європі, Конвенція разом з його Протоколом буде корисною для нових держав-членів у процесі їх урядових реформ.

Україною Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями був підписаний 1 липня 2003 р., 4 листопада 2004 р. ратифікований, а 5 лютого 2005 р. набув чинності. Згідно з Додатковим протоколом [11] кожна договірною стороною визнає і поважає право територіальних общин або властей, що знаходяться під її юрисдикцією, укладати угоди про транскордонне співробітництво з територіальними общинами або властями інших держав у рівноцінних сферах компетенції відповідно до процедур, передбачених в їхніх статутах, із дотриманням національного законодавства, і якщо такі угоди не суперечать міжнародним зобов'язанням сторони. Угода про транскордонне співробітництво спричиняє обов'язки тільки для територіальних общин або властей, які її уклали. Рішення, спільно ухвалені в межах угоди про транскордонне співробітництво, виконуються територіальними общинами або властями в межах їхньої національної правової системи із дотриманням їхнього національного законодавства. Виконані таким чином рішення розглядаються як такі, що мають таку саму юридичну силу і такі самі правові наслідки, що і заходи, здійснені цими общинами або властями за їхньою національною правовою системою. Також Угода про транскордонне співробітництво, що укладена територіальними общинами або властями, може передбачати створення органу транскордонного співробітництва, який може мати правосуб'єктність або не мати її. З урахуванням завдань, покладених на такий орган, та положень національного законодавства в угоді зазначається, суб'єктом якого права, державного чи приватного, він є в національних правових системах, до яких належать територіальні общини або власті, що укладають угоду [11].

Протокол № 2 до Європейської конвен-

ції про транскордонну співпрацю між територіальними громадами чи органами влади щодо міжтериторіального співробітництва [5] має на меті зміцнити міжтериторіальне співробітництво між європейськими країнами. Відповідно до цього була зроблена заява Ради Європи на саміті у Відні 1993 р. щодо побудови толерантної та процвітаючої Європи шляхом транскордонного співробітництва. Протокол № 2 доповнює чинну Конвенцію та Протокол, які стосуються відносин між сусідніми громадами, що мають спільні кордони. Ці два юридичні тексти виявилися настільки успішними, що угоди про побратимство почали укладатись між окремими регіонами. Протокол № 2 виступає юридичним текстом для висвітлення цих домовленостей. Він визнає право влади укладати такі угоди та встановлює для них правову базу.

Україна підписала Протокол № 2 до Європейської конвенції про транскордонну співпрацю між територіальними громадами чи органами влади щодо міжтериторіального співробітництва 3 листопада 1998 р., а ратифікувала 4 листопада 2004 р., набуття чинності Протоколу № 2–5 лютого 2005 р., так само як і Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями. Протоколом № 2 передбачено, що договірні сторони Протоколу застосовують Рамкову конвенцію до міжтериторіального співробітництва *mutatis mutandis*.

Протокол № 3 до Європейської конвенції про транскордонну співпрацю між територіальними громадами чи органами влади щодо єврорегіональних груп співробітництва (ЕКГ) [6] (до Мадридської конвенції) передбачає правовий статус, створення та функціонування «Єврорегіональних груп співробітництва». Метою угруповання, що складається з місцевих органів влади та інших державних органів Договірних Сторін, є здійснення прикордонного та міжтериторіального співробітництва для його членів у межах їх компетенції та пріоритетів. Відповідно до Протоколу, Рада Європи може розробити зразки національних законів для сприяння прийняттю Договір-

ними Сторонами відповідного національного законодавства для забезпечення ефективності функціонування «Єврорегіональних груп співробітництва».

7 листопада 2011 р. Україна підписала Протокол № 3 до Європейської конвенції про транскордонну співпрацю між територіальними громадами чи органами влади щодо єврорегіональних груп співробітництва (ЕКГ), а 20 серпня 2012 р. ратифікувала даний документ, який набув чинності 1 березня 2013 р. Відповідно до положень Протоколу № 3 територіальні общини або власті й інші органи можуть утворювати орган транскордонного співробітництва у формі «об'єднання єврорегіонального співробітництва» (ОСЄ) на території держав-членів Ради Європи, які є стороною Протоколу № 3. Метою ОСЄ є заохочення, підтримка та розвиток в інтересах населення транскордонного та міжтериторіального співробітництва між його членами у сферах спільної компетенції та відповідно до положень, установлених згідно з національним законодавством відповідних держав.

Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право брати участь у справах місцевої влади [7] додає Європейській хартії місцевого самоврядування новий вимір, надаючи міжнародно-правову гарантію права брати участь у справах місцевої влади. Право на участь у справах місцевої влади позначає право шукати визначення чи впливати на здійснення повноважень та обов'язків місцевої влади. Сторони цього протоколу зобов'язані вживати юридичних та інших заходів для сприяння здійсненню та реалізації цього права. Протокол також вимагає вжиття заходів, необхідних для того, щоб етична цілісність та прозорість здійснення повноважень та відповідальності місцевих органів влади не ставила під загрозу реалізацію права на участь.

Україною Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право брати участь у справах місцевої влади підписаний 20 жовтня 2011 р., ратифікований 16 грудня 2014 р., набув чинності 1 квітня 2015 р. Згідно з положеннями Додаткового протоколу [12]

держави-сторони в рамках своєї юрисдикції повинні забезпечувати кожному право участі у справах місцевого органу влади. Право участі у справах місцевого органу влади означає право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади. Законодавство повинно передбачати засоби, що сприяють здійсненню цього права. Не здійснюючи несправедливої дискримінації будь-якої особи чи групи, законодавство може передбачати окремі заходи для різних обставин або категорій осіб. Відповідно до конституційних обов'язків та (або) міжнародних зобов'язань сторони законодавство може, зокрема, передбачати заходи, які конкретно обмежуються виборцями. Кожна сторона повинна визнати в законодавстві право громадян сторони брати участь як виборці або кандидати у виборах членів ради або асамблеї місцевого органу влади, на території якого вони проживають. У законодавстві також повинно бути визнано право інших осіб брати участь так само у випадках, коли сторона згідно зі своїм конституційним порядком так вирішить, або у випадках, коли це відповідає міжнародно-правовим зобов'язанням сторони. Будь-які формальності, умови чи обмеження стосовно здійснення права участі у справах місцевого органу влади повинні бути встановлені законодавством і відповідати міжнародно-правовим зобов'язанням сторони. Законодавство повинно встановлювати такі формальності, умови та обмеження, які є необхідними для забезпечення того, що здійснення права участі не загрожуватиме етичній чесності й прозорості здійснення повноважень та обов'язків місцевих органів влади. Будь-які інші формальності, умови чи обмеження повинні бути необхідними для функціонування справжньої політичної демократії, для підтримання суспільної безпеки в демократичному суспільстві або для виконання стороною вимог своїх міжнародно-правових зобов'язань.

Також Стандарти місцевої та регіональної демократії, що передбачені Стратегією інновацій та доброго врядування щодо впровадження доброго врядування в систему національного, регіонального та міс-

цевого управління ЄС включають Керівні принципи демократії участі, зокрема «Настанови щодо участі громадян у прийнятті політичних рішень» (Прийняті Комітетом Міністрів 27 вересня 2017 р. на 1295-му засіданні заступників міністрів) [13], метою яких є посилення та полегшення участі окремих людей, неурядових організацій та громадянського суспільства у прийнятті політичних рішень. Згідно з положеннями, що зазначені у Настановах щодо участі громадян у прийнятті політичних рішень передбачено наступне [13]:

1) умови, що дозволяють брати участь:

– участь вимагає від усіх учасників чесного та щирого обміну думками, щоб забезпечити ефективне врахування позицій громадянського суспільства органами державної влади, що мають повноваження щодо прийняття рішень. Отже, умови ефективної участі громадян включають:

а. повага прав людини та основних свобод, верховенство права, дотримання основних демократичних принципів, політична прихильність, чіткі процедури, спільний простір для діалогу та загальні добрі умови для життєво важливого, плюралістичного та сталого громадянського суспільства;

в. створення та підтримка сприятливого середовища державами-членами, що включає політичну основу, правову базу (де це можливо) та практичну основу, гарантуючи громадянам, НДО та громадянському суспільству широкі ефективні права на свободу асоціацій, свободу зібрань, свободу вираження поглядів та свободу інформації;

с. визнання та захист і підтримка ролі громадянського суспільства у плюралістичній демократії, його функцій щодо адвокації та моніторингу державних справ та його внесок у створення різноманітного та яскравого суспільства;

2) принципи:

– громадянській участі слід сприяти та підтримувати її наступними принципами, які застосовуються до всіх суб'єктів, які беруть участь у громадянській участі у прийнятті політичних рішень:

а. взаємна повага між усіма суб'єктами як основа чесної взаємодії та взаємної довіри;

b. поважати незалежність неурядових організацій, чи їх думка відповідає думці органів державної влади чи ні;

c. повага до позиції органів державної влади, перед якими лежить відповідальність за прийняття рішень;

d. відкритість, прозорість та підзвітність;

e. чуйність, усі суб'єкти надають відповідні відгуки;

f. недискримінація та інклюзивність, щоб усі голоси, включаючи менш привілейовані та найбільш уразливі групи, були почуті та враховані;

g. гендерна рівність та рівна участь усіх груп, включаючи тих, хто має особливі інтереси та потреби, таких як молодь, люди похилого віку, люди з обмеженими можливостями або меншини;

h. доступність через використання чіткої мови та відповідних засобів участі, офлайн чи онлайн та на будь-якому пристрої;

3) основи участі громадян у прийнятті політичних рішень:

– громадянська участь повинна намагатися забезпечувати, збирати та спрямовувати погляди осіб безпосередньо чи через НУО та/або представників громадянського суспільства, забезпечуючи суттєвий обмін інформацією та думками, які інформують про процес прийняття рішень для задоволення суспільних потреб;

– громадянська участь повинна гарантуватися відповідними, структурованими та прозорими засобами, включаючи за необхідності правові чи нормативні заходи, які можуть включати положення щодо розгляду прохань про звернення або відшкодування збитків у разі їх невідповідності. Будь-які обмеження чи обмеження участі мають бути чітко визначені у цій рамці та відповідати Конвенції про захист прав людини та основних свобод та відповідної судової практики Європейського суду з прав людини;

– різні фази процесу прийняття рішень, здійснювані державним органом, вкладеним необхідною владою, повинні бути відкритими для участі громадян;

– інформація повинна бути легкодоступною, прозорою та доступною для населення, за винятком випадків, коли їх класифіку-

ють з причин, чітко визначених законом, або обмежують з міркувань захисту даних відповідно до конвенцій Ради Європи та інших міжнародних зобов'язань;

– адекватна інформація повинна бути надана своєчасно, щоб забезпечити суттєвий внесок, поки рішення все одно зворотні;

– державні органи влади повинні планувати та керувати участю громадян та чітко визначати цілі, учасників, процес та графік, а також використовувати методи;

– державні органи повинні надавати актуальну, вичерпну інформацію про процес прийняття рішень та процедури участі;

– державні органи влади повинні прагнути уникати надмірного обтяження людей, громадських організацій та громадського суспільства в цілому під час участі громадян та можуть вживати відповідних заходів для сприяння участі;

– якщо органи державної влади надають певну підтримку приватним особам, НУО та громадянському суспільству взагалі в процесі участі громадян, вони повинні це робити таким чином, щоб уникнути будь-якого впливу на результати участі;

– за необхідності координаційні органи повинні бути створені або розроблені з метою створення та управління процесами участі у громадській діяльності, за умови чітко визначеної, підкресленої та підтримуваної їх ролі;

– державні органи та громадські організації, можливо, бажають укласти рамкові угоди про співробітництво для підтримки участі громадян;

– визначений графік повинен забезпечувати, крім виняткових та чітко визначених обставин, достатню можливість для належної підготовки та подання конструктивних внесків. Аналогічно, звернення до обмежених процедур та/або процедур із залученням обмеженої кількості суб'єктів слід застосовувати лише у виняткових обставинах, і для яких наводяться причини;

– обсяг та спосіб участі громадян повинні бути співмірними з питанням, про яке йде мова. Державні органи влади вимагають якнайширшого кола внесків, зокрема від маргіналізованих, знедолених та вразливих груп людей;

– державні органи влади не повинні приймати остаточне рішення до закінчення розпочатого ними процесу громадянської участі, якщо цього не вимагають виняткові обставини та не мають чітких обґрунтувань;

4) види участі громадян:

– участь громадян у прийнятті рішень може приймати різні форми, включаючи: надання інформації, консультації, діалог та активну участь:

а) надання інформації:

– на всіх етапах прийняття рішень вся відповідна інформація повинна бути представлена чіткою та зрозумілою мовою та у відповідному та доступному форматі, без зайвих адміністративних перешкод і в принципі безкоштовно, відповідно до принципів відкритих даних;

– державні органи повинні забезпечити якнайширший доступ як офлайн, так і в Інтернеті до ключових документів та інформації без обмежень щодо аналізу та повторного використання такої інформації;

б) консультація:

– консультація дозволяє державним органам збирати погляди людей, НУО та громадянського суспільства в цілому на конкретну політику чи тему в рамках офіційної процедури;

– консультації можуть здійснюватися за допомогою різних засобів та інструментів, таких як зустрічі, громадські слухання, фокус-групи, опитування, анкети та цифрові інструменти;

– державні органи повинні надавати загальнодоступні відгуки про результати консультацій, зокрема інформацію, яка дає підстави для остаточно прийнятих рішень;

с) діалог:

– діалог – це структурований, тривалий і орієнтований на результати процес, який ґрунтується на взаємному інтересі в обміні думками між органами державної влади, окремими людьми, громадськими організаціями та загалом громадянським суспільством;

– державні органи, громадські організації та громадянське суспільство взагалі можуть розглянути створення різних платформ як постійний простір для діалогу та участі. Такі платформи можуть включати

регулярні громадські слухання, громадські форуми, консультативні ради або подібні структури;

д) активна участь:

– активна участь стосується можливостей участі громадян у процесах прийняття рішень, що надаються органами державної влади особам, НУО та громадянським суспільством загалом, які виходять за межі надання інформації, консультацій чи діалогу. Він може включати в себе робочі групи або комітети з питань спільної розробки документів, а також політик та законів, які в кінцевому рахунку потребують рішення відповідного державного органу;

– там, де існують спільні робочі групи чи комітети, органи державної влади повинні прийняти прозорі критерії та процедури представництва людей, НУО та громадянського суспільства в цілому;

– на різних етапах процесу прийняття рішень можуть бути придатні різні типи партнерств, в яких беруть участь органи державної влади, НУО та представники громадянського суспільства і можуть включати партнерства, пов'язані з виконанням рішень;

5) заходи з виконання:

– для громадянської участі держави-члени повинні максимально широко використовувати ці керівні принципи та забезпечити їх розповсюдження, щоб державні органи могли вживати заходів з підвищення обізнаності та широко розповсюджувати керівних принципів, де це необхідно, своєю державною мовою. Це може містити зручні для користувача посібники, брошури та інші інструменти в режимі офлайн та онлайн, навчання державних службовців та підтримка заходів з підготовки членів громадянського суспільства;

– у відповідних випадках держави-члени повинні прийняти або адаптувати будь-які правила та заходи, щоб державні органи могли використовувати ці керівні принципи;

– держави-члени можуть запрошувати громадянське суспільство шляхом:

а. повідомлення та поширення інформації про можливості участі щодо сприяння вступу широких верств громадянського суспільства;

б. сприяння оцінці виконання законів та правил громадянської участі.

З метою оцінки досвіду держав-членів у практичному застосуванні цих керівних принципів Комітет міністрів може звернутися до Європейського комітету з питань демократії та управління (CDDG) разом з Конференцією міжнародних неурядових організацій (INGO). Рада Європи забезпечує регулярне спостереження та надання Комітету міністрів зворотного зв'язку. Комітет міністрів може передавати ці вказівки Парламентській асамблеї, Уповноваженому з прав людини, Конгресу місцевих та регіональних влад, Конференції МНПО Ради Європи та Європейській комісії з питань демократії через закон (Венеціанська Комісія), і запропонувати їм поширення та використання якомога ширше керівних принципів у власній роботі.

Також впровадження Стратегії інновацій та доброго врядування практику організації доброго врядування містить Рекомендації, зокрема [14]:

- щодо демократії участі:

- Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому суспільному житті (від 21 березня 2018 р.);

- Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо оцінки, аудиту та моніторингу політики участі та участі на місцевому та регіональному рівні (від 11 березня 2009 р.);

- Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо участі молоді в місцевому та регіональному житті (від 17 листопада 2004 р.);

щодо інституційного потенціалу:

- Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо нагляду за діяльністю місцевих органів влади (від 4 квітня 2019 року);

- Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо розбудови потенціалу на місцевому та регіональному рівні (від 10 жовтня 2007 р.);

- Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо місцевих та регіональних державних послуг (від 31 січня 2007 р.);

- Рекомендація Комітету Міністрів дер-

жавам-членам щодо процесів реформування меж та/або структури місцевих та регіональних органів влади (від 20 жовтня 2004 р.);

- Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо нагляду за діяльністю місцевих органів влади (від 18 вересня 1998 р.);

- щодо місцевих фінансів:

- Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо фінансування органами вищого рівня нових компетенцій для місцевих органів влади (від 12 жовтня 2011 р.);

- Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо фінансових ресурсів місцевих та регіональних органів влади (від 19 січня 2005 р.);

- Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо фінансового та бюджетного управління на місцевому та регіональному рівнях (від 08 січня 2004 р.);

- Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо місцевого оподаткування, фінансового вирівнювання та дотацій місцевим органам влади (від 06 вересня 2000 р.);

- щодо територіального та прикордонного співробітництва:

- Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо укладення угод про транскордонну співпрацю в Південно-Східній Європі (від 31 січня 2007 р.);

- Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо передового досвіду та зменшення перешкод на шляху транскордонного та міжтериторіального співробітництва між територіальними громадами чи органами влади (від 19 січня 2005 р.);

- Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам щодо послуг, що перебувають у сусідніх містах у неблагополучних міських районах (від 13 лютого 2003 року).

Висновки.

Впровадження доброго врядування за стандартами місцевої та регіональної демократії ЄС здійснюється згідно зі Стратегією інновацій та доброго врядування, яка передбачає імплементацію таких документів Європейського Союзу як, зокрема: Європейська рамкова конвенція про транскордонне

співробітництво між територіальними общинами або властями; Європейська хартія місцевого самоврядування; Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні; Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями; Протокол № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями щодо міждержавного співробітництва; Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями щодо євро-регіональних груп співробітництва (ЕКТ); Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право брати участь у справах місцевої влади. Також Стандарти місцевої та регіональної демократії, що

передбачені Стратегією інновацій та доброго врядування щодо впровадження доброго врядування в систему національного, регіонального та місцевого управління ЄС включають Керівні принципи демократії участі, зокрема «Настанови щодо участі громадян у прийнятті політичних рішень» та Рекомендації Комітету Міністрів державам-членам.

За результатами проведеного аналізу встановлено, що Україною ратифіковані та набули чинності майже всі документи Ради Європи щодо впровадження доброго врядування за стандартами місцевої та регіональної демократії ЄС (крім Конвенції про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні). Що, у свою чергу, є організаційно-правовим механізмом впровадження доброго врядування за стандартами місцевої та регіональної демократії ЄС в Україні.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. Madrid, 21.05.1980. European Treaty Series. No. 106. Counsel of Europe. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680078b0a>.
2. European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 15.10.1985. European Treaty Series. No. 122. Counsel of Europe. URL: <https://rm.coe.int/168007a088>.
3. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level. Strasbourg, 05.02.1992. European Treaty Series. No. 144. Counsel of Europe. URL: <https://rm.coe.int/168007bd26>.
4. Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. European Treaty Series. No. 159. Strasbourg, 09.11.1995. Counsel of Europe. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007cd ae>.
5. Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation. Strasbourg, 05.05.1998. European Treaty Series. No. 169. Counsel of Europe. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f2cb>.
6. Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs). Utrecht, 16.11.2009. Council of Europe Treaty Series. No. 206. Counsel of Europe. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680084827>.
7. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority. Utrecht, 16.11.2009. Council of Europe Treaty Series. No. 207. Counsel of Europe. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008482a>.
8. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування. «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
10. Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні (укр/рос) «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318.

11. Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями. Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_099.
12. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право брати участь у справах місцевої влади. Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946.
13. Guidelines for civil participation in political decision making. Adopted by the Committee of Ministers on 27 September 2017 at the 1295th meeting of the Ministers' Deputies. Council of Europe. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807509dd.
14. Standards on local and regional democracy. Good Governments. Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/standards>.

REFERENCES

1. European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. (1980). European Treaty Series. No. 106. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680078b0a>.
2. European Charter of Local Self-Government. (1985). European Treaty Series. No. 122. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/168007a088>.
3. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level. Strasbourg, (1992). European Treaty Series. No. 144. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/168007bd26>.
4. Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. European Treaty Series. No. 159. Strasbourg, (1995). Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007cdae>.
5. Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation. (1998). European Treaty Series. No. 169. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f2cb>.
6. Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs). (2009). Council of Europe Treaty Series. No. 206. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680084827>.
7. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority. (2009). Council of Europe Treaty Series. No. 207. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008482a>.
8. Yevropeys'ka ramkova konventsia pro transkordonne spivrobitnytstvo mizh terytorial'nymy obshchynamy abo vlastyamy. Yevropeys'ka ramkova konventsia pro transkordonne spivrobitnytstvo mizh terytorial'nymy obshchynamy abo vlastyamy [European Framework Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities]. Legislation of Ukraine / Verkhovna Rada database. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106 [in Ukrainian].
9. Yevropeys'ka khartiya mistsevoho samovryaduvannya [European Charter of Local Self-Government]. Legislation of Ukraine / Verkhovna Rada database. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].
10. Konventsia pro uchast' inozemtsiv u hromads'komu zhytti na mistsevomu rivni (ukr/ros) [Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (Ukrainian/Russian)]. Legislation of Ukraine / Verkhovna Rada database. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318 [in Ukrainian].
11. Dodatkovyy protokol do Yevropeys'koyi ramkovoyi konventsiyi pro transkordonne spivrobitnytstvo mizh terytorial'nymy obshchynamy abo vlastyamy [Additional Protocol to the European Framework Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities]. Legislation of Ukraine / Verkhovna Rada database. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_099 [in Ukrainian].
12. Dodatkovyy protokol do Yevropeys'koyi khartiyi mistsevoho samovryaduvannya pro pravo braty uchast' u spravakh mistsevoyi vlady [Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the Right to Participate in Local Government Affairs]. Legislation of Ukraine / Verkhovna Rada database. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946 [in Ukrainian].

13. Guidelines for civil participation in political decision making. Adopted by the Committee of Ministers on 27 September 2017 at the 1295th meeting of the Ministers' Deputies. Counsel of Europe. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807509dd.

14. Standards on local and regional democracy. Good Governments. Counsel of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/standards>.

Теличкан Юрій Васильович

Аспірант

Міжрегіональна академія управління персоналом
02000, Київ, вул. Фрометівська, 2

Telychkan Yurii

Ph.D. Student

Interregional Academy of Personnel Management
2, Frometivska Str., Kyiv, 02000, Ukraine

Email: crv.777.lot@gmail.com

Цитування: Теличкан Ю. В. Впровадження доброго врядування за стандартами місцевої та регіональної демократії ЄС. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, № 1. С. 86–98.

Citation: Telychkan, Yu. V. (2020). Vprovadzhennia dobroho vriaduvannia za standartamy mistsevoi ta rehionalnoi demokratii YeS [Introducing good governance to local standards and regional democracy of the EU]. *Public administration aspects*, 8 (1), 86–98.

Стаття надійшла / Article arrived: 29.01.2020

Схвалено до друку / Accepted: 26.02.2020

Взаємодія органів публічної влади та суб'єктів підприємницької діяльності в умовах децентралізації

Іван Безена, «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради»

Стаття присвячена дослідженню нових стратегій розвитку територіальної громади в контекстах демократизації і децентралізації публічної влади. Публічні інституції: регіональна державна влада, об'єднані територіальні громади здійснюють державну політику у відповідному регіоні та сприяють долученню до реалізації програм соціально-економічного розвитку території у тісній співпраці із суб'єктами господарювання. Малий та середній бізнес все більше долучається до процесів розуміння і вирішення проблем громади. Публічна, управлінська та виробнича інституції найбільше наближені до звичайних громадян та мають стати організаторами змін на території, у населеному пункті і сформувати життєве середовище, яке буде гнучким, комфортним та безпечним для громадян.

У нашому дослідженні проведено аналіз нормативно-правової бази, розкрито тлумачення ключових понять за окресленою проблемою та практики, які реалізуються у Дніпропетровському регіоні. Актуальними питаннями практичної діяльності публічних і бізнесових структур постають проблеми розвитку співпраці, прогнозування та створення взаємної довіри у ході реалізації інфраструктурних проєктів на території. Адже від спільного розуміння суспільних проблем території, формування доходної та видаткової частини бюджету, залежать процеси, які відповідно будуть впливати на позитивну ефективність розвитку території і підвищення благополуччя її громадян.

За результатами дослідження встановлено, що від рівня співпраці публічних інститутів влади та суб'єктів господарювання залежать темпи розвитку території, розв'язання соціально-економічних проблем, створення інвестиційної привабливості і поступ у формуванні сприятливого середовища для громадян. Без прозорості взаємин, активного долучення до партнерських проєктів у населених пунктах громади позитивних зрушень не буде. Стратегії розвитку території, партнерські взаємовідносини і стратегічні підсумкові цілі, потребують активності і професійності всіх учасників процесів планування та організаційної діяльності – як влади і громади, так і бізнесу. Послідовні і прозорі дії учасників діяльності впливають на результативність та становлення успішності громади у реалізації інфраструктурних проєктів, направлених на позитивні зрушення в життєвих практиках.

Ключові слова: громада; стратегія розвитку; інвестиційна привабливість; бізнес-проєкт; доходи; видатки

Interaction of public authorities and entities of entrepreneurship in decentralization

Ivan Bezena, "Dnipro Academy of Continuing Education" of Dnipropetrovsk Regional Council"

The article is devoted to exploring new strategies for the development of the territorial community in the context of democratization and decentralization of public authority. There are such public institutions as regional state authorities, united territorial communities which carry out state policy in the respective

region and promote the implementation of programs of territorial socio-economic development in close cooperation with economic entities. Small and medium-sized businesses are increasingly involved in the process of understanding and solving community problems. Public, management and production institutions are most closely related to ordinary citizens and should be the organizers of change on the territory, in the settlement and create a living environment that is flexible, comfortable and safe for citizens.

In our study the analysis of the legal framework was conducted, the interpretation of key concepts on the outlined problem and practices implemented in the Dnipropetrovsk region were revealed. Topical issues of practical activity of public and business structures are the problems of cooperation development, forecasting and mutual trust creation during the implementation of infrastructure projects in the territory. After all, from a common understanding of the social problems of the territory, the formation of revenue and expenditure part of the budget, processes that will accordingly affect the positive efficiency of the development of the territory and increase the well-being of its citizens.

The study has found that the level of cooperation between public authorities and economic entities depends on the pace of development of the territory, the solution of socio-economic problems, the creation of investment attractiveness and progress in creating a favourable environment for citizens. There will be no positive changes without transparency of relations, active involvement in partnership projects in community centres. Territorial development strategies, partnerships, and strategic outputs require the activity and professionalism of all participants in the planning and organizational processes, both government and community, and business. Consistent and transparent actions of the participants of the activity influence the effectiveness and success of the community in the implementation of infrastructure projects aimed at positive changes in life practices.

Keywords: *Community, development strategy, investment attractiveness, business project, income, expenses*

Взаимодействие органов публичной власти и субъектов предпринимательской деятельности в условиях децентрализации

Иван Безена, «Днепровская академия непрерывного образования»
Днепропетровского областного совета»

Статья посвящена исследованию новых стратегий развития территориальной общины в контекстах демократизации и децентрализации публичной власти. Публичные институты: региональная государственная власть, объединенные территориальные общины осуществляют государственную политику в соответствующем регионе и способствуют приобщению к реализации программ социально-экономического развития территории в тесном сотрудничестве с субъектами хозяйствования. Малый и средний бизнес все больше приобщается к процессам понимания и решения проблем общества. Публичные управленческие и производственные институты наиболее приближены к обычным гражданам и должны стать организаторами изменений на территории, в населенном пункте и сформировать жизненную среду, которая будет гибкой, удобной и безопасной для граждан.

В нашем исследовании проведен анализ нормативно-правовой базы, раскрыто толкование ключевых понятий по очерченной проблеме и практики, реализуемые в Днепропетровском регионе. Актуальными вопросами практической деятельности публичных и бизнес-структур возникают проблемы развития сотрудничества, прогнозирования и создания взаимного доверия в ходе реализации инфраструктурных проектов на территории. Ведь от общего понимания общественных проблем территории, формирования доходной и расходной части бюджета, зависят процессы, которые соответственно будут влиять

на положительную эффективность развития территории и повышения благополучия ее граждан.

По результатам исследования установлено, что от уровня сотрудничества публичных институтов власти и субъектов хозяйствования зависят темпы развития территории, решение социально-экономических проблем, создание инвестиционной привлекательности и продвижение в формировании благоприятной среды для граждан. Без прозрачности взаимоотношений, активного приобщения к партнерским проектам в населенных пунктах общины положительных сдвигов не будет. Стратегии развития территории, партнерские взаимоотношения и стратегические итоговые цели, требующие активности и профессионализма всех участников процессов планирования и организационной деятельности – как власти и общества, так и бизнеса. Последовательные и прозрачные действия участников деятельности влияют на результативность и становления успешности общины в реализации инфраструктурных проектов, направленных на позитивные сдвиги в жизненных практиках.

Ключевые слова: общество; стратегия развития; инвестиционная привлекательность; бизнес-проект; доходы; расходы

Постановка проблеми.

До завершення йдуть процеси організаційного оформлення об'єднаних територіальних громад та формування нової моделі адміністративно-територіального поділу регіонального рівня держави. За попередніми підсумками реалізації публічної реформи, окреслились наступні тенденції: незаперечність прогресивної моделі програми реформ; обмеженість інституційної спроможності регіонів для практичної реалізації реформ; недосконалість правових механізмів реалізації програми реформ; пошук нових механізмів діяльності у виконанні повноважень органів влади; проблеми із активними конструктивними комунікаціями між гілками владної вертикалі та організаційної готовності бізнесу до співпраці в нових умовах; проблеми з конструктивною активністю і правосвідомістю у громадській діяльності представників бізнесу, громадян та посадових осіб території тощо.

Нові об'єднані територіальні громади отримали: нові повноваження; розширені можливості у вирішенні проблеми території та залучення інвестицій; можливості розвитку соціальних контрактів між суб'єктами підприємництва, громадянами та громадою; нові соціальні інституції громади для задоволення потреби жителів території; нові моделі співпраці «влада-бізнес» по горизонталі та вертикалі для вирішення соціально-еко-

номічних проблем громади. Основною моделлю мотивації для консолідації бізнесу території, публічних інституцій та громадян, постає питання: підвищення ефективності місцевої самоорганізації, яка направлена на підвищення стандартів життя і вирішення спільних соціально-економічних проблем території та мешканців; формування інвестиційної привабливості громади та позитивних зрушень у рівні життя громади. Особливе місце в окреслених питаннях покладається на систему місцевого самоврядування громади, яка є фінансово й інвестиційно самодостатньою, відкритою, стратегічно орієнтованою та спроможною до активної діяльності у досягненні суспільної мети.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідження проблем реформи публічної влади та пошуку нових стратегій їх організаційної діяльності публічної влади та суб'єктів господарювання знаходить своє дослідження у науковому середовищі: зарубіжними – Дж. Гелбрейт, Джон Ст. Миль, К. Х. Рау, Джон М. Кейнс, Кембелл Р. Макконелл та ін.; українськими – А. Дегтяр, А. Халецький, С. Белай, А. Панкрухін, В. Кірді, С. Єремєєв, А. Крилов, А. Лавров, С. Серьогін, Є. Бородин, В. Сиченко, Н. Шевченко, К. Романенко та ін. До подальших досліджень у цьому напрямі спонукають сучасні соціально-економічні процеси, що

свідчать про необхідність розуміння постійних джерел для розвитку суспільства, які, зокрема, породжуються взаємодією влади та бізнесу.

Формування цілей дослідження. Автор ставить за мету осмислити процеси змін у стратегії організаційної діяльності та взаємної діяльності публічної влади, системи місцевого самоврядування і суб'єктів господарювання, яка направлена на переформування концепції розвитку громади в нових умовах.

Виклад основного матеріалу.

Незаперечно, що демократія участі на місцевому і державному рівні та децентралізація влади мають як свої вигоди, так і загрозливі виклики, які суб'єктам процесу потрібно враховувати у практичній діяльності та знаходити. Тому в окресленому потрібно спрямовувати роботу на «пошук та формування нової моделі розвитку» для покращення економічного та соціального розвитку території [1, с.195]. Хабермас Ю. відзначає, що «господарська глобалізація через згортання доходів від оподаткування впливає на соціальну політику держави» [2, с. 122]. Ми можемо вести мову про різні пріоритети і завдання публічних та господарюючих систем, але той же час спільне прагнення в аспектах надання і виконання суспільних запитів у підсумках діяльності та баченні перспектив власного розвитку.

Дослідник Боковикова Ю. висловлює думку, що «взаємодія влади та бізнесу має розгортатись з огляду по-перше, відповідно до бази даних МВФ, Україна стоїть на передостанньому місці серед європейських країн за душевим ВВП, ... на першому – за корумпованістю ... та ... за рівнем економічної несвободи»; по-друге, «реалізація ідей трансформації системи влади, ... можлива не лише завдяки формуванню нових об'єднаних громад, ... за умови стабільного поповнення місцевих бюджетів, пожвавлення підприємницької діяльності ... через створення умов для бізнесу»; по-третє, сталий розвиток відносин, виходячи з розуміння необхідності вкладання величезних ресурсів в інфраструктуру населених пунктів та недостатності обсягів бюджетного фінансування. У даному контексті актуалізується

питання про поступову передачу повноважень на території та поглиблення фінансової децентралізації через зменшення обсягів централізованого бюджетного фінансування населених пунктів [3, с. 2–7].

Відтак, на нашу думку, є аксіомою питання у наступному контексті, міцна влада і економіка мають виходити з реалій, які сконцентровано навколо відносин «влада-бізнес». Адже окреслене впливає на реальні позитивні процеси суспільного середовища, які формують сталий розвиток як місцевої громади, так і її територіальної інфраструктури.

Сучасні стандарти соціально-економічного розвитку країн визначено навколо проблеми сталий розвиток території. У національній доповіді «Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів» визначено, що ключовими суб'єктами процесу «сталого розвитку постають: 1) органи влади всіх рівнів; 2) бізнес різного рівня (малий, середній та великий); 3) громадянське суспільство; 4) людина. Виходячи з окресленого, потрібно з'ясувати інструменти взаємодії публічної влади та малого, середнього і великого бізнесу, яка має базуватись на основі стратегічних пріоритетів, визначених у державних документах; заходи спрямовані на розвиток і макроекономічну стабільність; зростання економіки екологічно невиснаженим способом; створення сприятливих умов для господарювання та прозорість податкової системи [4, с. 138].

В окреслених нами контекстах особливої уваги заслуговують підприємства малого бізнесу, враховуючи їх особливу значущість для місцевих жителів та громади загалом, адже малі підприємства пропонують товари/послуги безпосередньо населенню, забезпечують громадян оплачуваною роботою та формують надходження до місцевого бюджету. Тому особливу та сприятливу роль відіграє взаємодія публічної влади, яка направлена на видачу дозволів для ведення господарської діяльності в межах території. Зрештою, відносини влади і бізнесу є важливими з огляду на те, що власне його представники постають основою громадянського суспільства, яке здатне за вчинені дії нести соціальну, фінансову, моральну та політичну відповідальність.

Як ми вже раніше відзначали, що результатом окресленого і визначального етапу взаємодії влади і бізнесу, постає питання активних, динамічних і позитивних змін у соціальних життєвих практиках, направлених на покращення рівня життя громадян, долучення жителів до громадсько-активної співпраці із органами місцевої влади у вирішенні проблем території [1, с. 199]. Таким чином, незаперечним чинником визначених суспільних процесів постають суб'єкти діяльності: публічні інститути влади, територіальна громада та бізнес-структури регіону.

За результатами 2016–2020 рр. у Дніпропетровській області, за консолідованої і дольової участі громадян сіл, суб'єктів господарювання та місцевого самоврядування, регіонального і місцевого бюджетів: здійснено реконструкцію і впорядкування мережі водопостачання для громади; впорядковано роботу з утилізації твердих побутових відходів; розпочато зрушення у сфері освіти: проведено ремонти будівель шкіл та дошкільних закладів; упорядковано спортивну інфраструктуру сіл; проведено ремонти та будівництво доріг з твердим покриттям; упорядковано надходження до місцевого бюджету; створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків та приватних компаній, що їх обслуговують; відкриття центрів надання адміністративних послуг; системно залучається молодь та бізнес до впорядкування справ території. Таким чином, успіхи у забезпеченні доходів місцевого бюджету надають можливості формування бюджету розвитку, надавати допомогу соціально вразливим категоріям громадян та розвивати інфраструктуру населених пунктів для комфортного проживання жителів сіл [5]. Хабермас Ю. відзначає, що особливої уваги потребує питання «ефективності публічного управління як засобу впливу демократичних суспільств на самих себе» [2, с. 114]. Будь-які суспільні процеси направлені на отримання ефективних результатів, які змінюють якість життя та сприяють вирішенню спільних проблем громади.

Основні етапи формування стратегій розвитку території та взаємодії публічних інститутів влади і суб'єктів господарювання

мають містити наступні елементи: дотримання принципів місцевої демократії; узагальнення стратегій розвитку території та місця суб'єктів господарювання в окреслених процесах; аналіз суб'єктної ситуації, ресурсів, пропозицій та потреби громади; визначення мети, цільових об'єктів та завдання і заходи з розвитку громади і бізнесу; розробка соціально-економічних програм, реклами, угоди, інвестування, участь у проектуванні на отримання грантів тощо; визначення матеріально-технічного та фінансового ресурсів громади та бізнесу; розподіл функціональних обов'язків, відповідальність за контроль і якість послуг, попередження корупції, прозорість діяльності, управлінський супровід та корегування проектів співпраці; управління процесом та підбиття підсумків реалізації стратегії розвитку, визначення подальших перспектив. Ключовими в окреслених елементах співпраці публічних інститутів влади і суб'єктів господарювання є процеси прозорості та ефективної комунікації, про які ми раніше відзначали [6, с. 60; 7; 8; 9; 10].

Висновки та перспективи.

Таким чином, теоретичні та практичні результати децентралізації окреслюються контексті нових стратегій розвитку територій в наступному: створено нові рівні розвитку соціальних інституцій суспільства в громаді та залучення громадян до трансформацій у громаді; окреслилась система моніторингу громадсько-суспільних соціально-економічних проблем та відпрацювання шляхів подолання; місцева система публічної влади стала регулятором як стратегічних, організаційних, фінансових, матеріальних, так людських ресурсів; ключовою фігурою процесів формування стратегій стала людина, її професійна, бізнесова і громадська діяльність; ефективність діяльності публічної влади в реалізації стратегій визначають через індикатори рівня якості життя, соціально-економічного та інфраструктурного розвитку громади та особистості.

Таким чином, принциповими інструментами взаємодії влади та бізнесу мають стати: 1) залучення представників влади та спілок підприємців до обговорення проблем підприємництва, розроблення програм розвитку

підприємництва; 2) запровадження спеціальної інвестиційної діяльності для стимулювання прискореного розвитку територій; 3) активна діяльність місцевих органів влади щодо стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу; 4) налагодження ефективної та якісної діяльності центрів надання адміністративних послуг; 5) використання фінансового лізингу як інструмента розвитку населених пунктів; 6) прозорість діяльності влади та постійне інформування щодо податкових обов'язків,

спрощені процедури оподаткування, які унеможливають процеси корупції.

За результатами дослідження окреслились проблеми для наступних досліджень: ефективність перерозподілу повноважень між центром та регіонами, відслідковування нових механізмів державного управління комунальними об'єктами на території і розвитку взаємин із суб'єктами господарювання, співпраці для вирішення спільних проблем.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Бородин Є. І., Безена І. М. Марк Е. Генсон про шляхи демократизації та децентралізації публічних інституцій держави. *Публічне управління та митне адміністрування. Науковий збірник*. 2019. №3 (22). 290 с. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2019/3/25.pdf>.
2. Хабермас Ю. Постнаціональна констеляція и будущее демократии (Die Postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, aus: Habermas, Jürgen. Die Postnationale Konstellation. Politische Essays. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1998. S. 91–163) / перевод Б. М. Скуратова. *Логос*. 2003. № 4–5 (39). С. 105–145. URL: <http://www.ruthenia.ru/logos/number/39/09.pdf>.
3. Боковикова Ю. Взаємодія влади і бізнесу. Теорія та практика державного управління. *Розвиток системи державного управління в Україні*. 2015. Вип. 4 (51). С. 1–7. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-4/doc/1/02.pdf>.
4. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доповідь / за ред. акад. НАН України Е.М.Лібанової, акад. НААН України М. А. Хвесика. Київ : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. 776 с. URL: http://ecos.kiev.ua/share/upload/mono_59.pdf.
5. Децентралізація дає можливості – Дніпропетровська область: формула успіху. *Сайт Дніпропетровського ЦРМС*. 2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas/0562>.
6. Безена І. М. (2019) Демократизація публічного управління і інформаційно-медійний розвиток компетентностей його посадовців. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 2. С.27–32. URL: http://ra.stateandregions.zp.ua/archive/3_2019/7.pdf.
7. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
8. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
9. Безена І. М. Демократизація та децентралізація публічної влади: регіональне державне управління та місцеве самоврядування. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2019. №14. С.23–30.
10. Competences for Democratic Culture. Living together as equals in culturally diverse democratic societies. Council of Europe, 2016. URL: <https://rm.coe.int/16806ccc07>.

REFERENCES

1. Borodin, Ye. I., Bezena I. M. (2019). Mark E. Henson pro shliakhy demokratyzatsii ta detsentralizatsii publichnykh instytutov derzhavy [Mark E. Henson on the ways of democratization and decentralization of public institutions of the state]. *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia – Public administration and customs administration*, 3 (22). Retrieved from <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2019/3/25.pdf> [in Ukrainian].
2. Habermas, J. (2005). Die Postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie. *Logos*, № 4-5 (39), 105-145. Retrieved from <http://www.ruthenia.ru/logos/number/39/09.pdf>
3. Bokikovova, Y. (2015). Vzaiemodiia vlady i biznesu. Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia [The interaction of power and business. Public administration theory and practice]. *Rozvytok systemy derzhavnoho upravlinnia v Ukraini – Development of the Public Administration System in Ukraine*, 4 (51), 1–7. Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-4/doc/1/02.pdf> [in Ukrainian].
4. Libanova, E. M., & Khvesik, M. A. (2014). *Sotsialno-ekonomichniyi potentsial staloho rozvytku Ukrainy ta yii rehioniv*: 104

natsionalna dopovid [Socio-economic potential of sustainable development of Ukraine and its regions: national report]. Kyiv: State University of Science and Technology, NAS of Ukraine. Retrieved from http://ecos.kiev.ua/share/upload/mono_59.pdf [in Ukrainian].

5. Detsentralizatsiia daie mozhlyvosti – Dnipropetrovska oblast: formula uspikhu [Decentralization makes it possible – Dnipropetrovsk region: a formula for success]. (2019). *Sait Dnipropetrovskoho TsRMS – The site of the Dnepropetrovsk CRMS*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/areas/0562> [in Ukrainian].

6. Bezena, I. M. (2019). Demokratyzatsiia publichnoho upravlinnia i informatsiino-mediinyi rozvytok kompetentnostei yoho posadovtsiv [Democratization of public administration and information and media development of the competences of its officials]. *Derzhava ta rehiony. Seriya: Derzhavne upravlinnia – State and regions. Series: Public Administration*, 2, 58–64. Retrieved from http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3_2019/7.pdf [in Ukrainian].

7. Poriadok provedennia konsultatsii z hromadskistiu z pytan formuvannia ta realizatsii derzhavnoi polityky: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 03 lystopada 2010 r. № 996 [Procedure for holding public consultations on the formation and implementation of public policy: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of November 03, 2010 No. 996]. (2010). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> [in Ukrainian].

8. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini» [The Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine"]. (2018). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

9. Bezena, I. M. (2019). Demokratyzatsiia ta detsentralizatsiia publichnoi vlady: rehionalne derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia [Democratization and decentralization of public power: regional state administration and local self-government]. *Publichne upravlinnia i administruvannia v Ukraini – Public administration and administration in Ukraine*, 14, 23–30 [in Ukrainian].

10. Competences for Democratic Culture. Living together as equals in culturally diverse democratic societies. Council of Europe, 2016. Retrieved from <https://rm.coe.int/16806ccc07>.

Безена Іван Михайлович

Кандидат філософських наук
«Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради»
49006, м. Дніпро, вул. В. Антоновича, 70

Bezena Ivan

Ph.D. of Philosophical Sciences
"Dnipro Academy of Continuing Education" of
Dnipropetrovsk Regional Council"
70, V. Antonovich Str., Dnipro, 49006, Ukraine

Email: ivanbezen@ukr.net

Цитування: Безена І. М. Взаємодія органів публічної влади та суб'єктів підприємницької діяльності в умовах децентралізації. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, № 1. С. 99–105.

Citation: Bezena, I. M. (2020). Vzaiemodiia orhaniv publichnoi vlady ta subiektiv pidpriemnytskoi diialnosti v umovakh detsentralizatsii [Interaction of public authorities and entities of entrepreneurship in decentralization]. *Public administration aspects*, 8 (1), 99–105.

Стаття надійшла / Article arrived: 02.01.2020

Схвалено до друку / Accepted: 27.02.2020

Соціально-економічні передумови підвищення пенсійного віку в Україні

Наталія Мартиненко, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

У статті обґрунтовується необхідність підвищення пенсійного віку в контексті реформування пенсійної системи України. Представлені аргументи про те, що процес підвищення пенсійного віку повинен бути науково обґрунтованим, мати довгостроковий характер, здійснюватися повільно. Зазначається, що підвищення пенсійного віку матиме позитивні ефекти як для пенсійної системи зокрема, так і для економічної системи України загалом, а саме: 1) зниження фінансової залежності пенсійної системи від бюджетних трансфертів; 2) забезпечення соціально прийнятної рівня пенсій; 3) запобігання зростанню страхового навантаження на бізнес; 4) компенсація демографічно обумовленого скорочення економічно активного населення, стабілізація ринку праці; 5) сприяння активному довголіттю. Доведено, що основні аргументи проти підвищення пенсійного віку здебільшого не є достатньо обґрунтованими. Ухвалення відповідних змін до чинного законодавства стосовно підвищення пенсійного віку до 65 років необхідно провести шляхом ухвалення закону «Про адаптацію пенсійного віку до демографічних змін у суспільстві».

Вирішення стратегічного завдання – довгострокової збалансованості і стійкості пенсійної системи може бути досягнуто тільки при здійсненні комплексного підходу до пенсійної реформи, що не обмежується одним параметром, який би важливий він не був. Необхідно здійснити давно назрілі перетворення на ринку праці, у демографічній політиці, економіці та соціальній сфері, які б сприяли створенню реальних умов для громадян заробити гідний рівень пенсії і в повній мірі реалізувати свої права на її отримання.

Доведено, що з метою уникнення короткострокового ефекту від підвищення пенсійного віку та подальшого збільшення витрат на виплату пенсії у зв'язку із зростанням кількості одержувачів з підвищеним обсягом пенсійних прав за рахунок додаткового періоду трудового стажу необхідно провести актуарні розрахунки, які дають можливість сформулювати практичні пропозиції щодо нівелювання негативних економічних наслідків.

Ключові слова: пенсійне забезпечення, солідарна пенсійна система, старіння населення, підвищення пенсійного віку, навантаження на пенсійну систему, збалансованість пенсійної системи, актуарне моделювання, демографія, макроекономіка

Socio-economic prerequisites for increasing retirement age in Ukraine

Natalia Martynenko, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration the Office of the President of Ukraine

The article substantiates the need to increase the retirement age in the context of reforming the pension system of Ukraine. Arguments are presented that the process of raising the retirement age should be scientifically sound, have a long-term nature, and proceed gradually. It is noted that increasing the retirement age will have positive effects both for the pension system in particular and for the economic system of Ukraine as a whole, including: 1) a decrease in the financial dependence of the pension system on budget transfers; 2) ensuring a socially acceptable level of pensions; 3) preventing the growth of the insurance burden on the business; 4) compensation for the demographically determined reduction in the economically active population, stabilization of

the labor market; 5) promoting active longevity. It is proved that the main arguments against raising the retirement age are for the most part not sufficiently substantiated. The adoption of appropriate amendments to the current legislation regarding raising the retirement age to 65 must be carried out by adopting the law "On adapting the retirement age to demographic changes in society".

The solution to the strategic problem - the long-term balance and stability of the pension system can be achieved only by implementing an integrated approach to pension reform, which is not limited to one parameter, no matter how important it is. It is necessary to carry out long-overdue transformations in the labor market, in demographic policy, economy and social sphere, which would help create real conditions for citizens to earn a decent level of pension and fully realize their rights to receive it.

It is proved that in order to avoid the short-term effect of raising the retirement age and further increasing the cost of paying pensions due to the increase in the number of recipients with an increased amount of pension rights due to an additional period of seniority, it is necessary to carry out actuarial calculations that allow us to formulate practical proposals to mitigate the negative economic consequences.

Keywords: *pension provision, joint pension system, aging of the population, raising the retirement age, load on the pension system, balanced pension system, actuarial modeling, demography, macroeconomics*

Социально-экономические предпосылки повышения пенсионного возраста в Украине

Наталья Мартыненко, Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В статье обосновывается необходимость повышения пенсионного возраста в контексте реформирования пенсионной системы Украины. Представлены аргументы о том, что процесс повышения пенсионного возраста должен быть научно обоснованным, иметь долгосрочный характер, проходить постепенно. Отмечается, что повышение пенсионного возраста будет иметь положительные эффекты как для пенсионной системы в частности, так и для экономической системы Украины в целом, а именно: 1) снижение финансовой зависимости пенсионной системы от бюджетных трансфертов; 2) обеспечение социально приемлемого уровня пенсий; 3) предотвращение роста страховой нагрузки на бизнес; 4) компенсация демографически обусловленного сокращения экономически активного населения, стабилизация рынка труда; 5) содействие активному долголетию. Доказано, что основные аргументы против повышения пенсионного возраста в большинстве своем не достаточно обоснованы. Принятие соответствующих изменений в действующее законодательство относительно повышения пенсионного возраста до 65 лет необходимо провести путем принятия закона «Об адаптации пенсионного возраста к демографическим изменениям в обществе».

Решение стратегической задачи – долгосрочной сбалансированности и устойчивости пенсионной системы может быть достигнуто только при осуществлении комплексного подхода к пенсионной реформе, что не ограничивается одним параметром, каким бы важным он не был. Необходимо осуществить давно назревшие преобразования на рынке труда, в демографической политике, экономике и социальной сфере, которые бы способствовали созданию реальных условий для граждан заработать достойный уровень пенсии и в полной мере реализовать свои права на ее получение.

Доказано, что во избежание краткосрочного эффекта от повышения пенсионного возраста и дальнейшего увеличения расходов на выплату пенсий в связи с ростом численности получателей с повышенным объемом пенсионных прав за счет дополнительного периода трудового стажа необходимо провести актуарные расчеты, позволяющие сформулировать практические предложения по нивелированию негативных экономических последствий.

Ключевые слова: пенсионное обеспечение, солидарная пенсионная система, старение населения, повышение пенсионного возраста, нагрузка на пенсионную систему, сбалансированность пенсионной системы, актуарное моделирование, демография, макроэкономика

Постановка проблеми.

В останні десятиліття багато країн світу, зіткнувшись із проблемою фінансування централізованих пенсійних систем, проводили реформи за наступними напрямками: підвищення пенсійного віку, стимулювання пізнішого виходу на пенсію, жорсткість умов раннього виходу на пенсію, збільшення трудового стажу, обмеження на виплати пенсій працюючим пенсіонерам. Таким чином, реформи в основному стосувалися зміни співвідношення між дохідною і видатковою частинами розподільних пенсійних систем і були спрямовані на дотримання державних зобов'язань перед пенсіонерами в умовах погіршення економічної ситуації.

У 2019 р. вікова група від 25 до 64 років складає більше половини населення Європи. Прогнози свідчать, що до 2050 р. частка людей у віці від 25 до 64 років впаде нижче 50 відсотків. На світовому рівні у 2019 р. приблизно дев'ять відсотків людей мають вік 65 та старше. За прогнозами,

частка літніх людей у світі сягне майже 12 відсотків у 2030 році, 16 відсотків у 2050 р. та може досягти майже 23 відсотків до 2100 р. Прогнози показують, що до 2050 р. кожна четверта людина в Європі може бути у віці 65 років або старше. Старіння населення матиме глибокий вплив на коефіцієнт потенційної підтримки, який визначається як кількість людей працездатного віку (від 25 до 64 років) на людину у віці 65 років і старше. У 2019 р. у Європі це співвідношення людей у віці від 25 до 64 років на кожну людину у віці 65 або старше дорівнювало трьом [12].

Одним з основних викликів сучасного пенсійного забезпечення є старіння населення. Дане явище стало загальною тенденцією, зокрема і для України. Зростання літнього покоління з урахуванням скорочення працездатного населення країни викликає побоювання в світлі збільшення чисельності літніх людей, які можуть опинитися за межею бідності (таблиця 1).

Табл. 1

Розподіл постійного населення з віковими групами (тис. осіб)

Рік	Розподіл постійного населення з віковими групами			% осіб 60 років і старше до 16-59 років	Розподіл постійного населення з віковими групами		% осіб 65 років і старше до 15-64 років
	0-15 років	16-59 років	60 років і старше		15-64 років	65 років і старше	
2009	7005,0	29586,0	9372,4	31,7	32169,8	7317,4	22,7
2010	6982,6	29328,6	9471,4	32,3	32130,2	7168,8	22,3
2011	6975,7	29090,1	9532,4	32,8	32137,0	6965,2	21,7
2012	6531,5	28842,2	9618,0	33,3	31993,3	6928,5	21,7
2013	7047,7	28622,9	9702,1	33,9	31846,8	6905,3	21,7
2014	7120,1	28372,5	9753,3	34,4	31606,4	6928,8	21,9
2015	6816,0	26613,3	9330,4	35,1	29634,7	6675,8	22,5
2016	6856,3	26317,4	9417,2	35,8	29327,7	6768,9	23,1
2017	6887,0	25982,0	9545,9	36,7	29011,9	6867,5	23,7
2018	6895,5	25641,3	9679,8	37,8	28719,0	6967,3	23,4
2019	6862,8	25293,7	9827,1	38,9	28468,0	7034,6	24,7

Складено автором на підставі [2]

Підвищення пенсійного віку виглядає найбільш простим інструментом, що забезпечує скорочення чисельності одержувачів пенсій, витрат пенсійної системи і збільшення надходжень від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

У даній статті будуть проаналізовані аргументи «за» і «проти» доцільності підвищення пенсійного віку в Україні, оскільки багатьма західними експертами визнається найбільш ефективним засобом компенсації процесу старіння населення через підвищення пенсійного віку [8, 9].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Різним аспектам питання підвищення пенсійного віку присвячено роботи вітчизняних учених, серед яких: М. Кравченко (запропоновано пропозиції для України щодо напрямів, засобів, інструментів і механізмів проведення пенсійної реформи), О. Коваль (запропоновано методологічний підхід до оптимізації пенсійного віку в Україні), Л. Ткаченко (дослідила фактори, що спричиняють дефіцит солідарної системи України, запропонувала сценарій підвищення пенсійного віку) [7], С. Козловський (доведено, що важливим проблемним питанням при підвищенні пенсійного віку є низька тривалість життя в Україні).

Попри значний науковий доробок, актуальним залишається обґрунтування підвищення пенсійного віку з позицій досягнення цілей розвитку пенсійної реформи. Зазначене потребує ретельного наукового обґрунтування необхідності реформування пенсійної системи України в частині підвищення пенсійного віку.

Метою статті є аналіз причин, що зумовлюють необхідність і доцільність підвищення пенсійного віку; формування найбільш прийняттого сценарію підвищення пенсійного віку з урахуванням економічних і соціально-демографічних чинників; визначення основних проблем, що підлягають опрацюванню на етапі підготовки до підвищення пенсійного віку, щоб досягти від проведеної реформи максимального ефекту.

Виклад основного матеріалу.

Проблеми пенсійної системи України здебільшого залишаються невирішеними внаслідок впливу макроекономічних і демографічних чинників, які є щодо неї зовнішніми. Швидке старіння населення, кризові явища в економіці обумовлюють зростання чисельності громадян, які потребують соціальної підтримки та захисту з боку держави.

Страхові внески, які є основним джерелом формування бюджету Пенсійного фонду, не забезпечують в повному обсязі виконання зобов'язань по пенсійному забезпеченню громадян. Бюджет Пенсійного фонду залишається залежним від трансфертів з Державного бюджету.

Протягом 2019 р. загальні доходи бюджету Пенсійного фонду становили 434,9 млрд грн. У структурі загальних доходів 241,8 млрд грн (55,6 %) – власні, 193,1 млрд грн (44,4 %) – кошти Державного бюджету [5].

На 1 січня 2020 р. на обліку в Пенсійному фонді України перебувало 11 334,7 тис. пенсіонерів, загальна чисельність застрахованих осіб дорівнювала 13 177,4 тис. [5].

Пенсійна система України, що здатна ефективно функціонувати тільки в умовах фінансового і економічного зростання, зіткнулася з демографічними ризиками, які несприятливо позначаються на формуванні її фінансових ресурсів. Сучасний етап модернізації пенсійної системи України є продовженням параметричних та інституціональних реформ, обґрунтованих трансформацією соціально-економічної системи держави в нинішніх ринкових умовах. В Україні неефективно функціонує солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та діє третій рівень – система недержавного пенсійного забезпечення, який також не є дієвим, унаслідок недовіри громадян недержавним пенсійним фондам.

Найважливіший параметр будь-якої пенсійної системи солідарного типу – співвідношення між чисельністю працівників, за яких або якими сплачуються страхові внески, та чисельністю пенсіонерів. Це співвідношення залежить від демографічних процесів у

країні. У державах із солідарною пенсійною системою найбільш поширений спосіб підтримки прийнятної рівня пенсій без шкоди для економічного зростання – регулювання цього співвідношення за допомогою зміни меж пенсійного віку.

Старіння населення породжує набагато менше проблем там, де залежність літніх людей від соціальних трансфертів, що надходять до них від більш молодих поколінь, не дуже велика. Солідарні системи підсилюють ефекти інституціональної пастки, в якій опинилися сучасні економіки. Розподільний елемент збільшує економічну залежність пенсіонерів і перетворює цю залежність у глибоко вкорінену соціальну норму. Солідарні пенсійні системи привчили громадян до того, щоб вважати головним джерелом забезпечення себе в старості не власні заощадження, а пенсійні виплати, що надаються державою.

Так, Л. Ткаченко, аналізуючи сучасне становище та шляхи реформування солідарної пенсійної системи в Україні, зазначає: «Якщо пенсійний вік для жінок і чоловіків підвищити до 65 років (сучасна норма в країнах ЄС), кількість пенсіонерів порівняно зі сценарієм статус-кво буде меншою на 1–1,5 млн осіб, а пенсійні видатки зменшаться на 1 – 1,3 % ВВП» [7, с. 5]. Науковець до найперспективніших заходів реформування відносить «поступове підвищення пенсійного віку до європейського стандарту (65 років)» [7, с. 11].

Пенсійний вік – один з основних інструментів державного регулювання співвідношення чисельності працездатного населення і пенсіонерів. Даний показник значно впливає на величину пропозиції робочої сили на ринку праці, тому межа пенсійного віку опосередковано впливає на збалансованість і фінансову стабільність пенсійної системи загалом.

Питання про підвищення пенсійного віку залишається непопулярним серед населення. За даними опитування соціологічних досліджень до питання підвищення пенсійного віку 82,4 % респондентів ставляться негативно і в жодному разі не підтримують його. Лише приблизно 3 % респондентів підтримують поступове підвищення пенсійного віку тільки для чоловіків до 63–65 років, і всього 1 % респондентів підтриму-

ють підвищення пенсійного віку тільки для жінок до 63–65 років. Біля 8 % респондентів висловилося за поступове підвищення пенсійного віку для обох статей до 63–65 років упродовж 3–5 років [1].

Ставлення респондентів до підвищення пенсійного віку тісно пов'язане з рівнем їхнього добробуту. Найбільш негативно налаштовані респонденти, що належать до найменш забезпечених груп респондентів: тих, хто змушений економити на харчуванні (88 %), й тих, кому не вистачає коштів на одяг і взуття (90 %). Підвищення пенсійного віку за умови збільшення розміру пенсії підтримали б тільки 9 % респондентів з числа найменш забезпечених респондентів, а за умови встановлення пенсійного віку залежно від трудового стажу – лише 5 % респондентів з числа такої категорії осіб. Майже 76 % респондентів з числа молодих осіб у віці 18–29 років ні в якому разі не підтримують підвищення пенсійного віку нікому. Біля 8 % респондентів з числа осіб цієї вікової категорії підтримують підвищення пенсійного віку для обох статей до 63–65 років, поступово, впродовж 3–5 років [1].

Такі результати опитування цілком очікувані. З урахуванням невисокої тривалості життя найчастіше роблять висновок про те, що підвищувати пенсійний вік можна лише після суттєвого збільшення цього показника. Головним аргументом проти підвищення пенсійного віку виступає стабільно низька тривалість життя населення України, особливо чоловіків.

Відповідно до даних Державної служби статистики України за результатами обстеження робочої сили, зайнятість громадян старше працездатного віку щороку зростає. Трудова активність чоловіків пенсійного віку є дещо більшою, ніж жінок. Так, за період січень – вересень 2019 р. зайнятість жінок віком 60–70 років становила 12,3 % до всього населення відповідного віку, зайнятість чоловіків – 16,7 %. Зайнятість громадян віком 60–70 років у сільській місцевості становить 15,6 % до всього населення відповідного віку, у міській місцевості – 13,4 %, тобто зайнятість громадян старше працездатного віку у сільській місцевості дещо вища (таблиця 2).

Табл. 2

Зайнятість громадян старше працездатного віку за статтю,
типом місцевості, віковими групами

	Січень – вересень 2018 р.		Січень – вересень 2019 р.	
	Тис. осіб	У % до всього населення відповідного віку	Тис. осіб	У % до всього населення відповідного віку
Усе населення віком 15 років і старше	16408,5	57,2	16723,4	51,9
З них				
60–70 років	664,9	13,6	703,6	14,1
71 рік і старше	–	–	95,8	2,6
Міська місцевість	11313,9	58,3	11505,9	53,3
З них				
60–70 років	439,9	13,0	461,8	13,4
71 рік і старше	–	–	49,5	2,2
Сільська місцевість	5094,6	55,1	5217,5	49,0
З них				
60–70 років	225,0	14,9	241,8	15,6
71 рік і старше	–	–	46,3	3,2
Жінки	7940,9	52,7	8015,5	45,6
З них				
60–70 років	348,5	11,9	369,6	12,3
71 рік і старше	–	–	54,4	2,1
Чоловіки	8467,6	62,2	8707,9	59,4
З них				
60–70 років	316,4	16,2	334,0	16,7
71 рік і старше	–	–	41,4	3,6

Складено автором за [3]

Отже, реальний мотив негативного ставлення громадян до підвищення пенсійного віку – не стан здоров'я і втома, але це залежить від умов праці, а можливість раннього початку періоду «подвійних виплат» – пенсії та заробітної плати одночасно. Досягнення пенсійного віку та призначення пенсії – це не тільки і не стільки припинення трудової діяльності, скільки момент, коли вони починають отримувати стабільний додатковий дохід у вигляді пенсії.

Крім того, на сучасній стадії розвитку та суспільства України, коли в суспільному виробництві випереджаючими темпами зростає не товарне виробництво, а надання послуг та інформації та відповідно збільшується частка інтелектуальної праці, збереження працездатності працівника все меншою мірою залежить від фізичного стану людини. Більше значення мають рівень освіти, кваліфікація та компетенція, які з віком не тільки не втрачаються, а, навпаки, зростають, тому молодь не завжди може

замінити старших людей. Крім того, молодь та люди передпенсійного віку займають діаметрально протилежні позиції в сфері зайнятості.

Але, слід враховувати те, що з підвищенням пенсійного віку серйозно загостриться проблема працевлаштування людей передпенсійного віку. Це зумовлено загальним станом економіки, недостатністю необхідної кількості робочих місць. Підвищення конкуренції на ринку праці може призвести до посилення умов укладення трудових договорів і зниження соціальної захищеності працівників. Для осіб старших вікових груп основною проблемою працевлаштування є вікова дискримінація при відборі на роботу.

Підвищення пенсійного віку може призвести до зростання обсягу виплат допомоги з безробіття за рахунок зростання кількості одержувачів. Отже, необхідно зазначити, що параметричні зміни пенсійної системи призводять до збільшення витрат за іншими напрямками, які повинні пом'якшити

соціальні ризики ухвалених рішень. Саме тому політика ринку праці має бути спрямована на розширення можливостей зайнятості людей передпенсійного віку та пенсіонерів.

Зважаючи на те, що демографічні показники слугують орієнтиром розвитку пенсійної системи в перспективі, необхідно розглянути ретельно демографічні фактори, що впливають на формування системи пенсійного забезпечення.

Підвищення пенсійного віку, безсумнівно, призведе до зниження кількості пенсіонерів, але тут також необхідно враховувати ризик до життя до можливості реалізації своїх пенсійних прав. Для підвищення пенсійного віку в усіх розвинених країнах є істотний демографічний резерв: у більшості з них очікувана тривалість життя при народженні чоловіків істотно перевищує 70 років, жінок – 80 років. В Україні такого демографічного резерву немає, не зважаючи на те, що дані, наведені в таблиці 3, свід-

чать про те, що очікувана тривалість життя при народженні дещо підвищилась.

Якщо у 2007 р. середня очікувана тривалість життя при народженні становила 68,25, то в 2017 р. вона досягла 71,98 (у чоловіків – 66,25 та у жінок – 76,37), але дещо знизилась у 2018 р. та становила 71,76 (у чоловіків – 66,69, у жінок – 76,72). Динаміка показника «середня очікувана тривалість життя при народженні» в Україні має тенденцію до збільшення, однак вона на багато менша, ніж у будь-якій із країн ОЕСР (таблиця 3). Очікувана тривалість життя при народженні в Іспанії – 82,9, Швейцарії – 82,9, Франції – 82,4, Фінляндії – 81,9, Португалії – 81,2, Італії – 82,6 [11]. Україна відстає від країн Європейського Союзу за показником очікуваної тривалості життя на 10–12 років. Крім того, в Україні спостерігається аномально висока гендерна різниця показників смертності.

Із зазначеного можна зробити висновок,

Табл. 3

Середня очікувана тривалість життя в Україні

Рік	Обидві статі	Чоловіки	Жінки
2007	68,25	62,51	74,22
2008	68,27	62,51	74,28
2009	69,29	63,79	74,86
2010	70,44	65,28	75,50
2011	71,02	65,98	75,88
2012	71,15	66,11	76,02
2013	71,37	66,34	76,22
2014	71,37	66,25	76,37
2015	71,38	66,37	76,25
2016	71,68	66,73	76,46
2017	71,98	67,02	76,78
2018	71,76	66,69	76,72

Складено автором за [2, 4]

що для поступового підвищення пенсійного віку жінок до 60 років [6] були демографічні передумови, що стосується переходу на загальноєвропейський пенсійний вік, то майже половина чоловічого населення України буде практично позбавлена права отримання свого страхового відшкодування.

Але, слід звернути увагу на те, що у 2018 р. показник «середня очікувана тривалість життя при досягненні 65 років» становив для обох статей – 15,14 років, для жінок – 16,85 років, для чоловіків – 12,61 років [4].

Варто зазначити, що середня очікувана тривалість життя при досягненні 65 років, починаючи з 2011 р. змінювалась не суттєво: найнижчим цей показник був у 2015 р. – 14,89 років та у 2011 р. – 14,96 років, найвищим у 2014 р. – 15,18 років.

Середня очікувана тривалість життя після виходу на пенсію в країнах ОЕСД у чоловіків становить 17,8 років при середньому пенсійному віці 65,4 роки, у жінок – 22,5 років при середньому пенсійному віці 63,7 років [10].

У країнах-членах Європейського Союзу

(EU28) середня очікувана тривалість життя після досягнення пенсійного віку становить: у чоловіків – 18,2 (пенсійний вік 64 років), у жінок – 23,1 (пенсійний вік 62,3 років). Так, у Швейцарії у чоловіків вона становить 18,8 років (пенсійний вік 66,4 роки), у жінок – 22,6 (пенсійний вік 65 років); Норвегії у чоловіків – 18,0 (пенсійний вік 66 років), у жінок – 22,8 (пенсійний вік 63,7 років); Швеції у чоловіків – 18,0 (пенсійний вік 66,4 років), у жінок – 21,3 (пенсійний вік 65,4 років); Фінляндії у чоловіків – 19,1 (пенсійний вік 64,3 років), у жінок – 23,5 (пенсійний вік 63,4 років); Естонії у чоловіків – 15,4 (пенсійний вік 65,5 років), у жінок – 20,1 (пенсійний вік 65,7 років) [10].

Норматив пенсійного віку є прямою похідною від зовнішніх для пенсійної системи чинників і умов. Одним з таких факторів визнані демографічні характеристики населення країни як в минулі періоди, в яких формувалися державні пенсійні зобов'язання, так і в майбутні, які будуть визначати умови реалізації накопичених пенсійних прав сучасних поколінь застрахованих осіб.

В Україні сформувалася структура населення, для якої характерна висока питома вага осіб старшого віку і низька молодшого. На 1 січня 2018 р. чисельність осіб у віці 0–15 років становила 16,3 % загальної чисельності постійного населення, у віці 60 років і старше – 23,4 %, у віці 16–59 років – 60,2 % [2].

Період 1995–2007 рр. характеризується спадом народжуваності в Україні. Сумарний коефіцієнт народжуваності був досить низьким у 1999 р. та становив 1,127, у 2000 р. – 1,116, у 2001 р. – 1,078, у 2002 р. – 1,095 [2]. Саме через це чисельність населення працездатного віку скорочуватиметься, а пенсійного віку навпаки – зростатиме.

У 2018 р. сумарний коефіцієнт народжуваності в Україні становив 1,301 дитини на 1 жінку репродуктивного віку. При такій народжуваності не відбувається навіть просте відтворення населення [2]. Світовий коефіцієнт народжуваності у 2019 р. становить 2,5, прогнозується на 2050 р. – 2,2, на 2100 р. – 1,9. У Європі та Північній Америці у 1990 р. коефіцієнт фертильності дорівнював 1,8, у 2019 р. – 1,7, прогнозується на 2050 р. – 1,7, на 2100 – 1,8 [12].

Скорочення народжуваності призводить до того, що покоління молоді, які вступатимуть на ринок праці за своєю чисельністю значно менші від поколінь, які досягатимуть пенсійного віку.

Крім демографічних чинників, для вікового нормативу враховується зростаюча в умовах ринкової економіки вагомість таких зовнішніх щодо пенсійної системи факторів, як макроекономічні процеси і рівень розвитку ринку праці, в яких ці пенсійні права будуть формуватися. Незбалансованість між чисельністю реципієнтів та донорів пенсійної системи залежить також від наступних факторів.

У результаті підвищення ролі вищої освіти, збільшення тривалості періоду її здобуття молодь пізніше розпочинає трудову діяльність, що призводить до скорочення її загальної тривалості. Вихід на ринок праці відбувається зазвичай вже після 20 років, отже, період зайнятості не перевищуватиме 40 років. Відбувається зміщення початку трудової діяльності до більш пізніх вікових груп та, відповідно, скорочення періоду трудового життя, протягом якого сплачуються страхові внески до пенсійної системи.

Крім того, чисельність застрахованих осіб набагато менша за чисельність осіб працездатного віку (за рахунок існування економічно неактивного населення, безробітних, неформально зайнятих), а загальна чисельність пенсіонерів більше чисельності осіб пенсійного віку (через наявність дострокових пенсій по старості, по інвалідності, за вислугу років тощо). Так, загальна чисельність застрахованих осіб у грудні 2019 р. становила 13,2 млн осіб [5], кількість осіб у віці 16–59 років – 25,3 млн осіб [2]. Загальна чисельність пенсіонерів на 01.01.2020 становила 11,3 млн осіб, із них пенсію за віком одержують 8,5 млн осіб [5].

Готовність продовжувати трудову діяльність після досягнення пенсійного віку багато в чому залежить від стану здоров'я, яке у населення похилого віку в Україні є досить низьким. Серед аргументів проти підвищення пенсійного віку слід назвати високий рівень інвалідизації населення. При підвищенні загальноновстановленого пенсійного віку слід очікувати

різке збільшення кількості одержувачів пенсій по інвалідності.

Так, для об'єктивної оцінки навантаження на пенсійну систему необхідно врахувати те, що доволі-таки значна частина пенсійних виплат здійснюється не після досягнення пенсійного віку, а по інвалідності, так на 01.01.2020 р. одержували пенсію по інвалідності – 1 454,5 тис. осіб, що становить 12,83 % від загальної кількості 11 334,7 тис. пенсіонерів [5].

Отже, ухвалення рішення про підвищення пенсійного віку вимагає: по-перше, всебічного опрацювання та аналізу можливих наслідків для пенсійної системи і всіх пов'язаних галузей економіки та соціальної сфери; і по-друге, максимально широкого громадського обговорення.

З метою уникнення короткострокового ефекту від підвищення пенсійного віку та подальшого збільшення витрат на виплату пенсії у зв'язку із зростанням числа одержувачів з підвищеним обсягом пенсійних прав за рахунок додаткового періоду трудового стажу необхідно провести актуарні розрахунки, які дають можливість сформулювати практичні пропозиції щодо нівелювання негативних економічних наслідків.

Сучасні реалії такі, що без використання методів актуарного аналізу неможливо забезпечення ефективного фінансового контролю та управління, які гарантують поточну, середньострокову та довгострокову збалансованість пенсійної системи. Вони використовуються при розробці концептуальних рішень з проведення пенсійних реформ, здійснення аналізу законодавчих ініціатив, спрямованих на модернізацію пенсійної системи, на вироблення рекомендацій по зміні параметрів пенсійної системи, опрацюванні законодавчих та нормативно-правових актів, поточній діяльності, при плануванні доходів та видатків системи на наступні періоди.

Актуарне моделювання дозволяє визначити розмір страхового тарифу і відповідних зобов'язань з урахуванням різних варіантів економічного та демографічного розвитку, що надає можливість опрацювати оптимальну фінансову стратегію.

Для актуарних розрахунків в системі

пенсійного страхування, окрім макроекономічних показників, даних про зайнятість та економічну активність населення використовуються наступні демографічні дані з урахуванням статі: коефіцієнти народжуваності та сумарні коефіцієнти народжуваності, коефіцієнти смертності та прогнозні зміни смертності, структура чисельності населення та офіційні прогнози чисельності населення, коефіцієнти міжнародної міграції в залежності від віку.

Актуарне моделювання надає можливість корегування параметрів демографічних тенденцій по структурі змін груп населення; взаємодії між системами зайнятості, міграцією, ринком праці, системою заробітної плати, інших систем доходів населення та пенсійним страхуванням.

Органи законодавчої та виконавчої влади при формуванні пенсійної політики повинні враховувати прогнозовані демографічні зміни.

Висновки з даного дослідження.

За результатами проведеного аналізу можна зробити висновок, що процес підвищення пенсійного віку повинен бути ретельно підготовленим, мати перехідний період, носити довгостроковий характер, здійснюватися поступово, а також супроводжуватися додатковими заходами.

Підвищення пенсійного віку матиме позитивні ефекти як для пенсійної системи зокрема, так і для економічної системи України у цілому: 1) зниження фінансової залежності пенсійної системи від бюджетних трансфертів; 2) забезпечення соціально прийняттого рівня пенсій; 3) запобігання зростанню страхового навантаження на бізнес; 4) компенсація демографічно обумовленого скорочення економічно активного населення, стабілізація ринку праці; 5) сприяння активному довголіттю.

Здійснюючи підвищення пенсійного віку, необхідно відмовитися від гендерних відмінностей у віці виходу на пенсію, підвищення здійснювати повільно. Ухвалення відповідних змін до чинного законодавства стосовно підвищення пенсійного віку до 65 років необхідно провести шляхом прийняття закону «Про адаптацію пенсійного віку до демографічних змін у суспільстві».

Очевидно, що для вирішення проблем пенсійного забезпечення громадян необхідно змінювати параметри самої пенсійної системи, наприклад, підвищувати пенсійний вік або змінювати формулу розрахунку пенсій.

Вирішення стратегічного завдання – довгострокової збалансованості і стійкості пенсійної системи може бути досягнуто тільки при здійсненні комплексного підходу до пенсійної реформи, що не обмежується одним параметром, який би важливий він не був. Необхідно здійснити давно назрілі перетворення на ринку праці, у демографічній політиці, економіці та соціальній сфері, які б сприяли створенню реальних умов для громадян заробити гідний рівень пенсії і повною мірою реалізувати свої права на її отримання.

Необхідно задіяти інші резерви підвищення стійкості та збалансованості пенсійної системи, такі як легалізація тіньового сектору економіки, збалансування формального сектору ринку праці, підвищення рівня заробітної плати, створення нових робочих місць і зниження безробіття, встановлення обґрунтованих ставок страхових внесків, розвиток професійно-

го пенсійного страхування, що сприятиме зменшенню навантаження на солідарну систему.

Поліпшити демографічну ситуацію дозволить прийняття стратегічних заходів щодо стимулювання народжуваності, зниження смертності в дитячому та працездатному віці, підвищення якості охорони здоров'я, зниження інвалідності і смертності.

Розвиток інститутів професійного та добровільного пенсійного страхування сприятиме підвищенню рівня життя пенсіонерів у перспективі, зниженню витрат держави на виконання своїх пенсійних зобов'язань, соціально-економічному розвитку країни за рахунок інвестування сформованих фінансових ресурсів.

Перспективи подальших розвідок. Потребують дослідження питання реформування нинішньої солідарної пенсійної системи через посилення вимог до критеріїв призначення пенсії, підвищення ефективності пенсійних видатків в умовах обмеженості бюджетних ресурсів, реформування системи пенсійного страхування з метою досягнення гідного рівня пенсійного забезпечення в Україні.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Громадська думка, пенсійна реформа та ставлення до пенсії в Україні. Проект USAID «Трансформація фінансового сектору». 2018. URL: https://www.pfu.gov.ua/content/uploads/2018/05/Pension_Survey_March2018_ua.pdf.
2. Демографічна та соціальна статистика. Населення та міграція / Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
3. Демографічна та соціальна статистика. Ринок праці. Зайнятість та безробіття / Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
4. Жінки і чоловіки в Україні : стат. зб. / Державна служба статистики України. 2019. 102 с. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2019/zb/09/zb_gch2018.pdf.
5. Звіт про роботу та виконання бюджету Пенсійного фонду України у 2019 році. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2019/zvit-2019-pfu.pdf (дата звернення: 07.03.2020).
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій Закон України: від 3 жовтня 2017 р. N 2148-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2148-19/page> (дата звернення: 08.03.2020).
7. Ткаченко Л. Солідарна пенсійна система України: сучасне становище та шляхи реформування. URL: https://texty.org.ua/pdf/pensions_policy.pdf.
8. Bielecki M. et al. Decreasing Fertility vs Increasing Longevity: Raising the Retirement Age in the Context of Ageing Processes. *Economic Modelling*. 2016. Vol. 52. P. 125–143.
9. Holzmann R. Global Pension Systems and Their Reform: Worldwide Drivers, Trends and Challenges. *International Social Security Review*. 2013. Vol. 66. No 2. P. 1–29.
10. Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, 2019. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/data-and-statistics/pensions-at-a-glance-2019_9789264312326.

oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2019_b6d3dcfc-en#page4 (дата звернення: 01.03.2020)

11. Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2018. URL: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/europe/ssptw18europe.pdf> (дата звернення: 01.03.2020).

12. World Population Prospects 2019: Highlights. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2019. URL: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf.

REFERENCES

1. *Hromadska dumka, pensiina reforma ta stavlennia do pensii v Ukraini [Public opinion, pension reform and attitude to pension in Ukraine]*. (2018). Proekt USAID "Transformatsiia finansovoho sektoru". pfu.gov.ua. Retrieved from https://www.pfu.gov.ua/content/uploads/2018/05/Pension_Survey_March2018_ua.pdf [in Ukrainian].
2. Demohrafichna ta sotsialna statystyka. Naselennia ta mihratsia [Demographic and Social Statistics. Population and Migration]. *ukrstat.gov.ua*. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].
3. Demohrafichna ta sotsialna statystyka. Rynok pratsi. Zainiatist ta bezrobittia. [Demographic and Social Statistics. Labor Market. Employment and Unemployment]. *ukrstat.gov.ua*. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].
4. Jinky i choloviky v Ukraini [Women and men in Ukraine]. (2019). *ukrstat.gov.ua*. Retrieved from http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2019/zb/09/zb_gch2018.pdf [in Ukrainian].
5. Zvit pro robotu ta vykonannia biudzhetu Pensiinoho fondu Ukrainy u 2019 rotsi [Report on the work and budget execution of the Pension Fund of Ukraine in 2019]. *kmu.gov.ua*. Retrieved from https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2019/zvit-2019-pfu.pdf [in Ukrainian].
6. Pro vnesennia zmin do deiakikh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pidvyshchia pensii: Zakon Ukrainy vid 3 jovtnia 2017 r. № 2148-VIII [On amendments to some legislative acts of Ukraine regarding the increase of pensions: Law of Ukraine of October 3, 2017 No. 2148-VIII]. *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2148-19/page> [in Ukrainian].
7. Tkachenko, L. Solidarna pensiina systema Ukrainy: suchasne stanovyshchie ta shliakhy reformuvannia [The Joint Pension System of Ukraine: Current Situation and Reform Paths]. Retrieved from https://texty.org.ua/pdf/pensions_policy.pdf [in Ukrainian].
8. Bielecki, M. et al. (2016). Decreasing Fertility vs Increasing Longevity: Raising the Retirement Age in the Context of Ageing Processes. *Economic Modelling*, 52, 125–143.
9. Holzmann, R. (2013). Global Pension Systems and Their Reform: Worldwide Drivers, Trends and Challenges. *International Social Security Review*, 66, 1–29.
10. Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris. (2019). Retrieved from https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2019_b6d3dcfc-en#page4.
11. Social Security Programs Throughout the World: Europe. (2018). Retrieved from <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/europe/ssptw18europe.pdf>
12. World Population Prospects 2019: Highlights. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2019). Retrieved from https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf.

Мартиненко Наталія Василівна

Аспірант

Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
61001, м. Харків, просп. Московський, 75

Email: natalmartynenko@gmail.com

Martynenko Natalya

Ph.D. Student

Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration the Office of the President of Ukraine
75, Moskovsky Ave., Kharkiv, 61001, Ukraine

Цитування: Мартиненко Н. В. Соціально-економічні передумови підвищення пенсійного віку в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2020 Т. 8, № 1. С. 106–116.

Citation: Martynenko, N. V. (2020). Sotsialno-ekonomichni peredumovy pidvyshchennia pensiinoho viku v Ukraini [Socio-economic prerequisites for increasing retirement age in Ukraine]. *Public administration aspects*, 8 (1), 106–116.

Стаття надійшла / Article arrived: 04.01.2020

Схвалено до друку / Accepted: 27.02.2020

Характеристика ресурсного забезпечення громади міста Миргород Полтавської області

Микола Сьомич, Полтавська державна аграрна академія

У статті наведено характеристику ресурсного потенціалу міста Миргород Полтавської області. Визначено, що пріоритетним напрямом розвитку міст є раціональне використання ресурсів. Для формування ефективних умов життя громади органи державної влади та місцевого самоврядування повинні поліпшувати результативність їх застосування та сприяти сталому розвитку територій. Узагальнюючи погляди науковців, зроблено висновок, що до ресурсного потенціалу міст відносять: природно-ресурсний, демографічний, соціально-інфраструктурний, виробничо-технічний, інвестиційний та інноваційний. Моніторинг ресурсів міста Миргород здійснено шляхом збору даних, які характеризують стан системи, проведено аналіз та надано пропозиції щодо формування управлінських рішень. Визначено, що з метою вдосконалення роботи органів самоорганізації населення, у 2004 р. міська рада м. Миргород почала роботу з об'єднання вуличних та будинкових комітетів у ради мікрорайонів. У місті працює 7 рад мікрорайонів, які об'єднують 255 вуличних та будинкових комітетів. Місто отримало нові містобудівні повноваження у межах децентралізації системи Державного архітектурно-будівельного контролю. У 2019 р. чисельність населення м. Миргород становила 39,5 тис. осіб, на його території розташовано 8 закладів санаторно-курортного типу, у сфері культури діють 10 закладів. Місто знаходиться на перехресті гоголівських туристичних маршрутів. У 2018 р. створено комунальне некомерційне підприємство «Миргородський міський центр первинної медико-санітарної допомоги». У структурі промислового виробництва м. Миргород превалює харчова та переробна промисловість. Основним напрямом розвитку міста є залучення інвестицій у економіку. Надано пропозиції щодо оптимізації використання ресурсного потенціалу громадою міста. Запропоновано здійснити інвентаризацію комунального майна громади м. Миргород на предмет його використання, та наведені заходи щодо передачі в оренду чи відчуження майна, яке не використовується. Це дозволить додатково задіяти невикористані ресурси, збільшити надходження до бюджету та оптимізувати кошти на їх охорону.

Ключові слова: ресурси, ресурсний потенціал, громади, територія, місто, аналіз, місцева влада, демографія

Characteristics of the community resource of the city of Myrhorod in Poltava region

Mykola Semych, Poltava State Agrarian Academy

The article describes the characteristics of the resource potential of the city of Myrhorod, Poltava region. It is determined that the priority of the direction of urban development is the rational use of resources. In order to create effective living conditions for the community, public authorities and local self-government must improve the effectiveness of their application and promote sustainable development of the territories. Summarizing the views of scientists, it is concluded that the resource potential of cities include: natural resource, demographic, socio-infrastructure, production, technical, investment and innovation. Myrhorod city resources were monitored by collecting data characterizing the state of the system, analyzing and

proposing management decisions. It was determined that in order to improve the work of population self-organization bodies, in 2004 the city council of Myrhorod started work on uniting street and house committees into councils of neighborhoods. The city has 7 councils of neighborhoods, bringing together 255 street and house committees. The city received new town planning powers within the framework of the decentralization of the State Architectural and Construction Control System. In 2019, the population of Myrhorod was 39.5 thousand people, there are 8 sanatorium-type resorts located in its territory, and 10 establishments in the sphere of culture. The city is located at the intersection of Gogol tourist routes. In 2018 the municipal non-profit enterprise "Mirgorod City Center of Primary Health Care" was created. Food and processing industry prevails in the structure of industrial production in Myrhorod. The main direction of city development is attraction of investments into economy. Suggestions are made to optimize the use of the resource potential by the city community. It is proposed to make an inventory of communal property of the community of Myrhorod for its use and measures for leasing or alienation of unused property are given. This will allow additional use of unused resources, increase budget revenues and optimize funds for their protection.

Keywords: *resources, resource potential, communities, territory, city, analysis, local government, demographics*

Характеристика ресурсного обеспечения общины города Миргород Полтавской области

Николай Сьомич, Полтавская государственная аграрная академия

В статье приведена характеристика ресурсного потенциала города Миргород Полтавской области. Определено, что приоритетным направлением развития городов является рациональное использование ресурсов. Для формирования эффективных условий жизни общины органы государственной власти и местного самоуправления должны улучшать результативность их применения и способствовать устойчивому развитию территорий. Обобщая взгляды ученых, сделан вывод, что к ресурсному потенциалу городов относятся: природно-ресурсный, демографический, социально-инфраструктурный, производственно-технический, инвестиционный и инновационный. Мониторинг ресурсов города Миргород осуществлен путем сбора данных, характеризующих состояние системы, проведен анализ и даны предложения по формированию управленческих решений. Определено, что в целях совершенствования работы органов самоорганизации населения, в 2004 г. городской совет г. Миргород начал работу по объединению уличных и домовых комитетов в советы микрорайонов. В городе работает 7 советов микрорайонов, которые объединяют 255 уличных и домовых комитетов. Город получил новые градостроительные полномочия в рамках децентрализации системы государственного архитектурно-строительного контроля. В 2019 г. численность населения г. Миргород составляла 39,5 тыс. человек, на его территории расположено 8 учреждений санаторно-курортного типа, в сфере культуры действуют 10 учреждений. Город находится на перекрестке гоголевских туристических маршрутов. В 2018 г. создано коммунальное некоммерческое предприятие «Миргородский городской центр первичной медико-санитарной помощи». В структуре промышленного производства г. Миргород превалирует пищевая и перерабатывающая промышленность. Основным направлением развития города является привлечение инвестиций в экономику. Даны предложения по оптимизации использования ресурсного потенциала общиной. Предложено провести инвентари-

зацию коммунального имущества громады г. Миргород на предмет его использования, и приведены меры по передаче в аренду или отчуждения имущества, которое не используется. Это позволит дополнительно задействовать неиспользованные ресурсы, увеличить поступления в бюджет и оптимизировать средства на их охрану.

Ключевые слова: ресурсы, ресурсный потенциал, общины, территория, город, анализ, местные власти, демография

Постановка проблеми

Складовими українського суспільства є: морально-етичні, культурні, духовні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформація, навколишнє природне середовище та ресурси. Пріоритетом напрямом розвитку міст є раціональне використання ресурсів. Для формування ефективних умов життя громади органи державної влади та місцевого самоврядування повинні поліпшувати результативність застосування місцевих можливостей та сприяти сталому розвитку територій. Адже основними загрозами безпеки міст України є нераціональне використання всіх видів ресурсів.

Природні ресурси, що є у комунальній власності, належать до матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, і управління ними здійснюється його органами у межах низки наданих законодавством повноважень. Зокрема, на органи місцевого самоврядування покладено забезпечення ефективного використання природних ресурсів шляхом попереднього розгляду відповідних планів, а також підготовка пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, які опікуються цими питаннями на відповідній території. Важливо, що плата за використання природних ресурсів є також джерелом підвищення доходів місцевих бюджетів [1, с. 3].

Аналіз досліджень і публікацій.

Проблемами використання ресурсів територіальними громадами займаються українські вчені у сфері державного управління: Куйбіда В. С., Заєць І. Я., Горбик В. М., Розенфельд Ю. Н., Артеменко В. Р., Бабаєв В. К., Новіков М.,

Берданова О. С., Джаман М. О., Перепелюкова О. В., Шаульська Л. В., Сидорова А. В., Савчук Д. М. та інші. Але за наявності значної кількості досліджень у сфері самоврядування місцевих громад та аналізу їх ресурсного потенціалу проблема залишається актуальною.

Метою дослідження є аналіз ресурсного забезпечення розвитку місцевих громад.

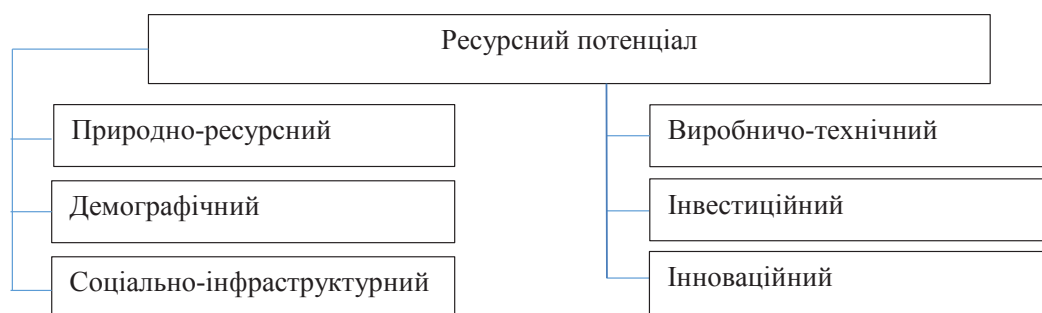
Виклад основного матеріалу.

Діяльність територіальних громад значною мірою визначається тим, наскільки результативно вони використовують ресурси, які є в їх розпорядженні та складають їх ресурсний потенціал. Ресурсний потенціал є джерелом і засобом їх відтворення, а також відіграє ключову роль у визначенні функцій, спрямованості та динаміки їх розвитку регіону. Його можна оцінити шляхом комплексного аналізу сукупності ресурсів – внутрішніх складових потенціалу [2, с. 87].

Досить поширеною є класифікація ресурсного забезпечення відповідно до видів його об'єкта. У такому випадку Берданова О. розрізняє: матеріальні ресурси; людські ресурси; фінансові ресурси. Матеріальні ресурси, у свою чергу, можна поділити на: природно-ресурсний потенціал; майнові ресурси; інфраструктурні ресурси [3, с. 11].

Поняття «ресурсний потенціал», згідно з визначенням Савчук Д., об'єднує майновий, природно-ресурсний, виробничо-технічний, демографічний, фінансовий, інвестиційний, інноваційний тощо потенціали, а також власне територію з певним типом її інфраструктури [2, с. 86].

Узагальнюючи погляди науковців, наведемо схему ресурсного потенціалу міста на рис. 1.



Джерело: побудовано автором на основі [3, с. 11; 2, с. 86]

Рис. 1. Ресурсний потенціал міста

Дослідниками доведено, що саме певна інфраструктура суттєво впливає на всі види ресурсів. Високий рівень розвитку інфраструктури є базою для подальшої стабілізації економіки і зростання обсягів виробництва завдяки ефективності капіталовкладень та притоку інвестицій, а також для розвитку майже всіх видів ресурсного потенціалу [4, с. 198].

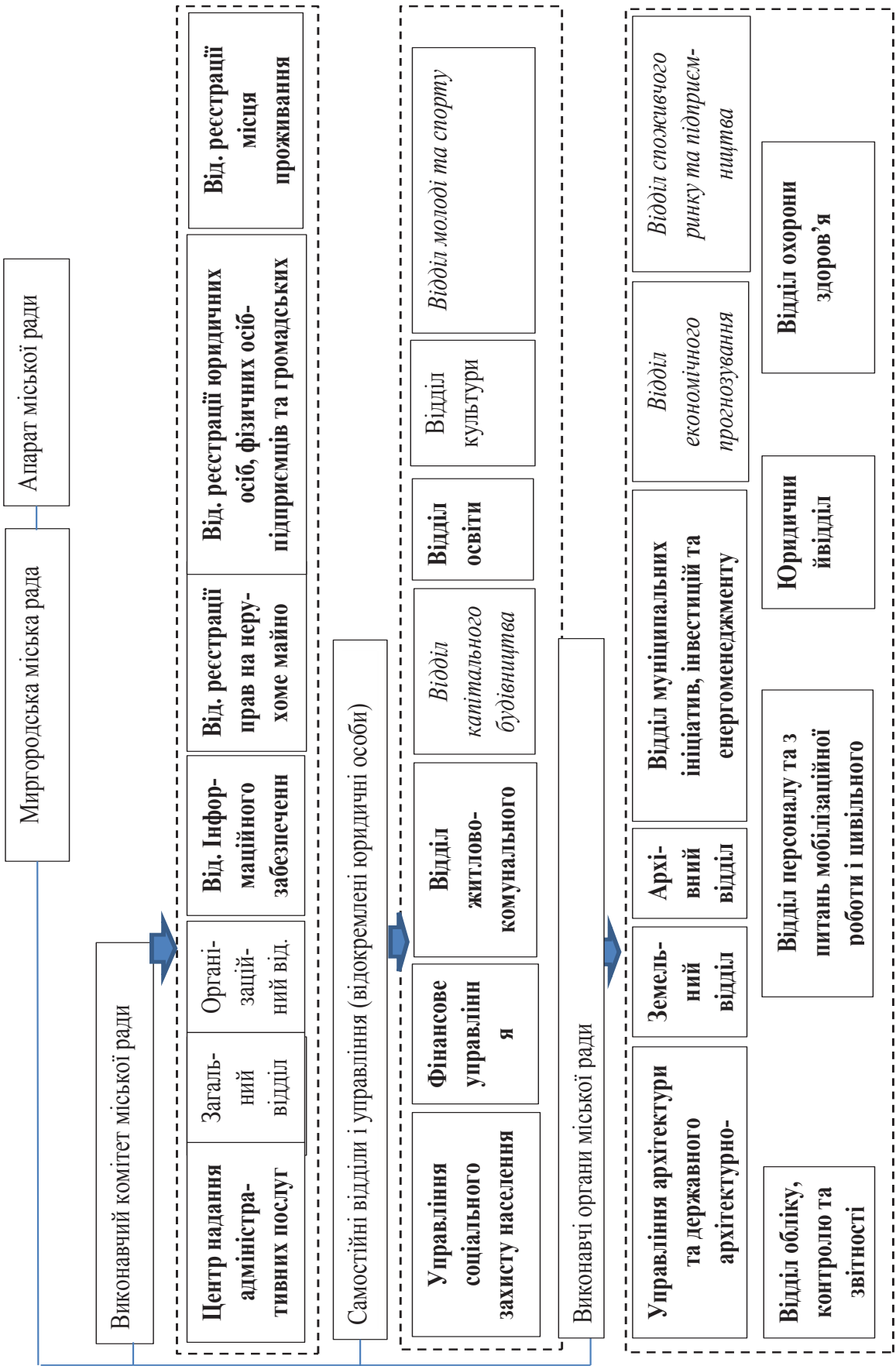
Миргород – це місто обласного підпорядкування, центр Миргородського району Полтавської області. Система самоврядування, що займається розвитком ресурсного потенціалу м. Миргород, включає територіальну громаду та міську раду: міського голову, виконавчий комітет, а також апарат Миргородської міської ради. Міська рада є органом місцевого самоврядування (муніципалітетом), що представляє територіальну громаду міста та здійснює від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та іншими законами. Миргородська міська рада є виборним представницьким органом місцевого самоврядування, що складається з 35 депутатів і відповідно до закону представляє територіальну громаду м. Миргород, здійснює від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Порядок діяльності Миргородської міської ради, її органів та посадових осіб визначається Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні»,

«Про статус депутатів місцевих рад», іншими законодавчими актами України, регламентом та іншими рішеннями міської ради [5]. До складу міської ради входить виконавчий комітет (37 осіб), відділи та управління (201 особа) (рис. 2).

Виконавчий орган міської ради є підконтрольним і підзвітним міській раді. Міський голова є головною посадовою особою територіальної громади міста. Він очолює виконавчий комітет міської ради, головує на засіданнях міської ради. Діяльність міського голови та його команди широко висвітлюється у місцевих та всеукраїнських засобах масової інформації, на офіційному сайті міської ради. Під час своєї роботи міська влада дотримується принципів гласності, відкритості та доступності для кожного мешканця міста [6].

Символікою міста є герб, прапор, гімн та бренд для зображень представницького класу. Слоган бренду: «Місто миру і здоров'я» вказує на призначення Миргорода як місця укладення мирових угод і в давні часи, і в майбутньому, а також міста, яке дарує здоров'я, – всевітньовідомого міста-курорту [5].

Моніторинг ресурсного потенціалу міста визначається як збір даних, що характеризують стан регіональних соціально-економічних систем, їх аналіз та ухвалення на цій основі управлінських рішень, а також прогностичний розвиток економіки за виділеними параметрами [7, с. 86].



Джерело: побудовано за даними [5]

Рис. 2. Апарат міської ради

Місто розташоване на відстані 87 км залізницею та 110 км шосейними дорогами від обласного центру (м. Полтава), майже у центрі Полтавської області на берегах р. Хорол. Межує з В. Багачанським, Лубенським, Хорольським, Гадяцьким, Лохвицьким, Шишацьким районами. М. Миргород засновано у 1575 р. День міста жителі святкують 18 вересня. Миргород займає територію площею 19 км². У зоні радіусом 103 км знаходиться обласний центр м. Полтава, 12 районних центрів із населенням близько 1 млн осіб. У зоні 250 км знаходяться три міста з населенням понад 1 млн осіб (Київ, Харків, Дніпропетровськ). М. Миргород – єдина, крім Полтави-Київської, залізнична станція, на якій робить зупинку швидкісний експрес «Київ-Харків» [5].

Природно-ресурсний потенціал – це важливий чинник розміщення продуктивних сил, що містить природні ресурси та умови [8]. Поверхня міста рівнинна, це – частина Придніпровської низовини. Абсолютні висоти від 0 до 150 м. Природні умови на території міста визначаються тим, що воно розташоване у лісостеповій географічній зоні лівобережної частини Придніпровської

низини. Це обумовило м'який, без різких коливань температури, клімат (середньорічна літня температура: +16,5°C, зимова: –6,1°C). Кількість опадів – 494 мм/рік. М. Миргород розташоване в Східноукраїнській нафтогазоносній області. Площа, зайнята водними об'єктами, – 72,9 га, з яких ставків – 7 га, р. Хорол – 65,9 га [5].

Велика кількість лісових масивів, серед яких переважають змішані та хвойні ліси, багаті на гриби та ягоди. Площа озелених територій загального користування (парків, садів, скверів, бульварів), які розташовані та території забудови міста на 1 жителя становить 19,7 м². Головним природним даром є унікальні цілющі властивості миргородського джерела, відкриті близько 85 років тому І. Зубковським [5].

Аналіз соціально-демографічного і трудового потенціалу міста є важливим елементом обґрунтування стратегії розвитку, оскільки обумовлює можливості та обмеження на шляху її реалізації. Людський потенціал території в трудовому та економічному вимірі характеризується комплексом демографічних тенденцій і станом ринку праці [9, с. 7]. Демографічна ситуація в м. Миргород наведена в табл. 1.

Табл. 1

Демографічна ситуація м. Миргород, 2015-2019 рр.

Показники	Роки					2019 р. від 2015 р., (+, -)
	2015	2016	2017	2018	2019	
Чисельність наявного населення, тис. осіб	41,2	41,1	40,9	39,8	39,5	-1,7
Чисельність новонароджених, осіб	128	115	372	254	224	96
Структура населення (стать), %	100	100	100	100	100	0
у т. ч. жіноча	56,8	52,9	54,3	55,8	54,6	-2,2
чоловіча	43,2	47,1	45,7	44,2	45,4	2,2
Щільність населення, осіб на 1 м ²	2158	2149	2114	2115	2172	14

Джерело: побудовано за даними [5]

У 2019 р. чисельність населення м. Миргород становила 39,5 тис. осіб, що на 1,7 тис. осіб менше, ніж у 2014 р. Це відбулося за рахунок збільшення кількості зовнішньо-переміщених осіб. У структурі населення в 2019 р. переважала чисельність жінок – 54,6 %. Щільність населення становила 2172 особи на 1 м². Чисельність новонароджених збільшилась до 224 осіб.

Органи самоорганізації населення є важливим самостійним елементом системи місцевого самоврядування, що сприяють ефективному використанню ресурсного потенціалу. З метою вдосконалення роботи органів самоорганізації населення у 2004 р. міська рада почала роботу з об'єднання вуличних та будинкових комітетів у ради мікрорайонів. У 2017 р. місто отримало нові містобудівні повноваження у межах децентралізації системи Державного архітектурно-будівельного контролю. У місті у 2019 р. працювало 7 рад мікрорайонів, які об'єднують 255 вуличних та будинкових комітетів [5].

Питання стосовно розвитку соціальної сфери як виду економічної діяльності розглядаються винятково в контексті організації життя людей у межах конкретної території, територіальної організації праці. До складу соціальної сфери регіону належать установи, що сприяють відтворенню населення, установи охорони здоров'я, соціального захисту населення, організація санаторно-курортного, туристично-готельного обслуговування, фізкультури і спорту. Завдання регіональних установ, що сприяють відтворенню населення, – задовольнити потреби людей [10].

У м. Миргород розташовано 8 закладів санаторно-курортного типу. Це ПрАТ «Миргородкурорт», який об'єднує 4 санаторії різних профілів; санаторій «Слава» для інвалідів війни та праці Міністерства праці та соціальної політики України; санаторій ім. М. В. Гоголя Державної адміністрації залізничного транспорту Південної залізниці; медичний реабілітаційний центр «Миргород» МВС України; санаторій

«Радужний» з елітним класом проживання та обслуговування. Станом на 31 грудня 2018 р. діє: 462 стаціонарних магазини, 125 підприємств дрібнороздрібної мережі; 38 підприємств ресторанного господарства, 214 підприємств сфери послуг, 30 аптек та аптечних пунктів, 8 ветаптек, 4 магазини «Оптика», 15 автозаправних станцій [5].

Протягом 2019 р. у м. Миргород відкрито: підприємство роздрібної торгівлі – магазин «Економ», підприємство ресторанного господарства – кондитерську «Konditorei Оксани Мастюк», підприємство сфери послуг – салон косметологічних послуг; 2 підприємства дрібнороздрібної торгівлі: «Піца з собою» та кіоск (гарячі напої) [11].

У сфері культури діють 10 закладів: Міський будинок культури, Центр культури та дозвілля, 4 бібліотеки, Миргородський краєзнавчий музей, Миргородський літературно-меморіальний музей Д. Гурамішвілі, Миргородська дитяча музична школа ім. А. П. Коломійця, Миргородський міський духовий оркестр ім. І. І. Шатравки [5].

М. Миргород розташоване на перехресті гоголівських туристичних маршрутів. Мережа туроператорів і турагентів нараховує 5 об'єктів. Динамічно розвивається в місті оздоровчий туризм, з року в рік збільшується кількість відпочивальників. 25 квітня 2012 р. набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України № 333 «Про затвердження режиму округу і зон санітарної охорони курорту Миргород» [5].

У 2018 р. у місті створено комунальне некомерційне підприємство «Миргородський міський центр первинної медико-санітарної допомоги». На його утримання було спрямовано 3516,6 тис. грн. У місті функціонує 7 загальноосвітніх навчальних закладів (150 класів, 3608 учнів). У 6 дошкільних навчальних закладах виховується 1454 дошкільники. Також у місті функціонує 7 позашкільних навчальних закладів [5].

Виробничо-технологічний потенціал – це система економічних відносин,

що виникають між господарюючими суб'єктами на макро- та мікрорівнях з приводу отримання максимально можливого виробничого результату, який може бути одержаний за умови найбільш ефективного використання виробничих ресурсів, за умови наявного рівня техніки та технологій, передових форм організації виробництва [12, с. 64].

У структурі промислового виробництва м. Миргород превалює харчова та переробна промисловість. Загальний обсяг промислової продукції, вироблений миргородськими підприємствами, у 2019 р. склав 644,0 млн грн. Найбільші підприємства: харчова промисловість (ПАТ «Завод мінеральних вод», ТДВ «Миргородський хлі-

бозавод»), переробна промисловість (ТОВ «Миргородський елеватор», ТОВ «Грейн Іновейшн Системз», ПП «Автостар»), машинобудування та металообробка (ПАТ «Армапром»), виробництво пластмасових виробів (ТОВ «М-Термо»), поліграфія (ТОВ видавництва «Миргород»), деревообробна промисловість (ДП «Миргородське лісове господарство»), виробництво пластмасових виробів (ТОВ виробничо-комерційне підприємство «Миргородський завод термозберігаючих конструкцій»), легка промисловість (ТОВ «Світлана», ТОВ «Велс») [11]. Розвиток підприємництва в м. Миргород наведемо в табл. 2.

У 2019 р. середньомісячна номінальна заробітна плата у м. Миргороді зросла

Табл. 2

Розвиток підприємництва у м. Миргород, 2015–2019 рр.

Показники	Роки					2019 р. до 2015 р., %
	2015	2016	2017	2018	2019	
Середньомісячна номінальна заробітна плата, грн	3443,0	4102,3	6095,2	7950,3	8450,3	245,4
Кількість, осіб:						
фізичних осіб-підприємців	2556	2561	2561	1924	1922	75,2
юридичних осіб-підприємців	173	172	172	176	177	102,3
Кількість безробітних, осіб	2805	3725	3705	3728	3720	132,6

Джерело: побудовано з даними [11]

до 8450,3 грн на одну особу, що на 5007,3 грн, або в 2,5 рази, більше, ніж у 2015 р. Згідно з державним реєстром функціонували 1922 особи-підприємці, що на 24,8 % менше, ніж у 2015 р. Чисельність юридичних осіб зросла до 177. Негативним є зростання чисельності безробітних до 3720 осіб, що на 32,6 % більше, ніж у 2015 р.

У 2019 р. вдалося збалансовано нарощувати обсяги реалізації таким підприємствам, як: ПАТ «Миргородський завод мінеральних вод», ТДВ «Миргородський хлібозавод», ДП «Миргородське лісове господарство», ПАТ «Армапром», МП «Контакт» та ТОВ «Миргородський елеватор». Висвітлення промислового потенціалу підприємств у промо-пропозиціях для вітчизняних та іноземних інвесторів висвітлено на офіційному сайті

Миргородської міської ради. Як головне свято громади сприймають миргородці загальноміський рейтинг популярності «Людина року» [11].

Основним напрямом розвитку міста є залучення інвестицій у економіку. Запорукою успішного розвитку м. Миргород є збалансований міський бюджет. У 2019 р. забезпечено стабільність міського бюджету, не допускалось заборгованості з виплати заробітної плати працівникам навчальних закладів та комунальних підприємств міста, вчасно здійснювались проплати за енергоносії, постійно здійснювався контроль балансу надходжень і витрат, стан виконання бюджету та фінансово-бюджетної дисципліни. Фінансова та бюджетна децентралізація забезпечила перевиконання міського бюджету на 20 млн грн [11].

До загального фонду, без урахування офіційних трансфертів, що характеризують виконання міського бюджету, надійшло – 195023,6 тис. грн, перевиконання склало 3,6 %. Найбільші суми за загальним фондом бюджет міста у звітному періоді отримав з наступних джерел надходжень: податку на доходи фізичних осіб – 110247,2 тис. грн, або 56,5 %; плати за землю – 27044,8 тис. грн, або 13,9 %; єдиного податку – 22679,2 тис. грн, або 11,6 %; акцизного податку – 15228,0 тис. грн, або 5,9 %; податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, – 11566,7 тис. грн, або 5,9 %. До спеціаль-

ного фонду за 2018 р. надійшло – 25027,5 тис. грн, що більше від запланованого на 11615,1 тис. грн, або 186,6 % [11].

Надходження до бюджету у 2019 р. становили 212018,5 тис. грн, з них – загальний фонд становив 205485,8 тис. грн, спеціальний – 6532,7 тис. грн. Надходження до місцевого бюджету зросли в 2,8 рази. Розмір видатків у 2019 р. становив 310277,9 тис. грн, що на 77,4 % більше, ніж у 2014 р.

Бюджет доходів і видатків м. Миргород за 2015–2019 рр. наведено в табл. 3.

Основними інноваціями м. Миргород протягом 2019 р. були: встановлення

Табл. 3

Бюджет доходів і видатків м. Миргород, 2015–2019 рр., тис. грн

Показники	Роки					2019 р. до 2015 р., %
	2015	2016	2017	2018	2019	
Надходження до місцевого бюджету – всього	76216,4	127460,1	173616,8	220051,1	212018,5	278,2
у т. ч. загальний фонд – всього	70812,6	118687,6	159402,7	195023,6	205485,8	290,2
з нього по податку на доходи фізичних осіб	40951,5	59533,2	85232	110247,2	117362,1	286,6
платі за землю	11544,6	21314,2	23956,7	27044,8	28740,1	248,9
єдиному податку	8839,9	13985,5	18933,8	22679,2	28350,6	320,7
акцизному податку	7271,2	10960,4	13465,9	15228	12770,6	175,6
податку на нерухоме майно (відмінне від земельної ділянки)	х	4947,5	8471,4	10374,1	17110,1	х
інші надходження	2958,1	3037,0	9342,9	9450,3	1152,3	39,0
спеціальний фонд	5403,8	8772,5	14214,1	25027,5	6532,7	120,9
Видатки – всього	174926,2	281853,2	301365,4	363949,7	310277,9	177,4
у т. ч. на оплату заробітної плати	54764,5	68609,1	105063,8	139517,9	146002,3	266,6
продукти, харчування та медикаменти	4279,6	5328,1	6902,8	9090,3	9174,7	214,4
оплата електроенергії	6736,2	9087,9	7385,6	11030,4	9701,9	144,0
надання пільг та субсидій та допомога дітям	68425,3	126098	160800,6	168018,4	78949,1	115,4
капітальні видатки	16367,4	27772,4	15556,6	56730,8	51324,60	313,6
інші видатки	12667,8	44957,8	5656,0	42651,8	15125,30	119,4

Джерело: побудовано з даними [11]

25 камер відеоспостереження, запровадження малопотужного FM-радіомовлення, започаткування телевізійної передачі «Обраний громадою». У місті в 11 бюджетних будівлях впроваджено систему онлайн-моніторингу, що діє автоматично.

У системі інтернет-пошуку сторінка Миргородської міської ради на першому місці за пізнаваністю серед сайтів малих міст. У 2019 р. м. Миргород отримало чергову відзнаку «За найкраще інформування громади». Завершено

другий етап міської програми встановлення інформаційних табличок та знаків у місті. Встановлено показники руху на центральних вулицях міста. Промоція туристичного потенціалу реалізовувалася протягом року шляхом розроблення та створення Віртуальних 3D-турів центральними вулицями Миргорода, об'єктами історико-культурної спадщини та туристично-рекреаційної інфраструктури. Заявка «Миргород – чисте місто» отримала перемогу в категорії «Екологічно відповідальне місто» в конкурсі «Smart місто 2019».

Культура ділового спілкування, розвинена мережа міст-побратимів, наявні дипломатичні зв'язки – це один із факторів інвестиційного клімату міста. Саме тому велика увага приділяється розширенню кількості міст-партнерів у різних куточках світу та підтримці наявних. М. Миргород має три українських міста-побратими: Новоград-Волинський на Житомирщині, Хмільник (Вінниччина), Обухів (Київщина). Культурні та економічні зв'язки миргородці підтримують з містами інших країн: Барбі (Німеччина), Маарду (Естонія), Згожелець (Польща), Речіця (Білорусь), Горна Оряховиця (Болгарія), Єскабілс (Латвія) та Мцхета (Грузія) [5].

Хоча діяльність апарату миргородської міської ради та громади спрямована на постійний ресурсний розвиток міста, покращення бюджету та зростання інвестиційної привабливості загалом, але при цьому основними проблемами міста залишаються: недостатнє використання потенціалу міста (ресурсного та інвестиційного), неефективність бюджетно-фінансової політики, зношеність інженерної інфраструктури, невирішеність соціальних питань багатьох мікрорайонів тощо.

Висновки

Хоча діяльність апарату Миргородської міської ради та громади спрямована на постійний ресурсний розвиток міста, покращення бюджету та зростання інвестиційної привабливості загалом, але при цьому основними проблемами

міста залишаються: недостатнє використання потенціалу міста (ресурсного та інвестиційного), неефективність бюджетно-фінансової політики, зношеність інженерної інфраструктури, невирішеність соціальних питань багатьох мікрорайонів тощо.

У місті у 2019 р. працювало 7 рад мікрорайонів, які об'єднують 255 вуличних та будинкових комітетів. Основними інноваціями м. Миргород протягом 2019 р. були: встановлення камер відеоспостереження, запровадження малопотужного FM-радіомовлення, започаткування телевізійної передачі «Обраний громадою», запровадження системи онлайн-моніторингу. Запорукою успішного розвитку м. Миргород є збалансований міський бюджет. Надходження до бюджету у 2019 р. становили 212018,5 тис. грн, з них – загальний фонд становив 205485,8 тис. грн, спеціальний – 6532,7 тис. грн. Надходження до місцевого бюджету зросли в 2,8 рази. Розмір видатків у 2019 р. становив 310277,9 тис. грн, що на 77,4 % більше, ніж у 2014 р.

Аналіз ресурсного потенціалу м. Миргород за 2015–2019 рр. дав можливість визначити проєфективне використання ресурсів та виокремити пріоритетні напрями раціональнішого їх використання. Отже, це вимагає перегляду організаційно-функціональної основи діяльності міської ради курортного міста у сфері використання резервів. Доцільно максимально залучити до місцевих бюджетів доходи та збори. Провести інвентаризацію місцевих цільових чинних програм, оптимізувати їх кількість та сформулювати конкретні результативні показники, запровадити постійний моніторинг отриманих результатів від їх реалізації, здійснити інвентаризацію комунального майна громади м. Миргород на предмет його використання та запропонувати заходи щодо передачі в оренду чи відчуження майна, яке не використовується. Це дозволить додатково задіяти невикористані ресурси, збільшити надходження до бюджету та оптимізувати кошти на їх охорону. Рекомендуємо органам

місцевого самоврядування збільшити що дозволить збільшити бюджет міста та чинні ставки податку на нерухоме майно оптимізувати використання ресурсного в межах Податкового кодексу України, потенціалу.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Горбик В. М. Регуляторна діяльність органів місцевого самоврядування у сфері використання та охорони природних ресурсів : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2011. 22 с.
2. Савчук Д. М. Характеристика ресурсного потенціалу громади та оцінка ефективності його використання. *Український журнал прикладної економіки*. 2018. Том 3, № 1. С. 83–89.
3. Берданова О. Ресурсне забезпечення регіонального та місцевого розвитку. Матеріали до навчального курсу. Київ, 2014. 37 с.
4. Бабаєв В., Новіков М. Сучасні підходи до зберігання та нарощення ресурсного потенціалу територіальної громади. *Держава та суспільство*. 2008. С. 197–201. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2013-2/doc/4/08.pdf> (дата звернення 04.01.2020).
5. Офіційний сайт Миргородської міської ради. URL: <http://myrgorod.pl.ua> (дата звернення 05.01.2020).
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 2671-VIII. *Урядовий кур'єр*. 2014.
7. Артеменко В. Р. Комплексне оцінювання ефективності соціально-економічного розвитку регіонів на основі критеріїв якості життя населення. *Регіональна економіка: науково-практичний журнал*. № 3. 2005. С. 84–93.
8. Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki> (дата звернення 04.01.2020).
9. Шаульська Л. В., Сидорова А. В. Соціально-демографічний і трудовий потенціал міста Вінниця в системі пріоритетів розвитку. *Економіка і організація управління*. № 3 (27). 2017. С. 6–16.
10. Перепелюкова О. В. Роль соціальної інфраструктури регіону в розвитку транскордонного співробітництва України. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/2_2016/41.pdf (дата звернення 06.01.2020).
11. Звіти міського голови м. Миргород за 2015–2019 pp. URL: <http://myrgorod.pl.ua/page/miska-vlada/miskyj-golova> (дата звернення 04.01.2020).
12. Джаман М. О. Теорія економіки регіонів. Київ: Центр навчальної літератури, 2017. 384 с.

REFERENCES

1. Horbyk, V. M. (2011). *Regulatory activities of local governments in the use and protection of natural resources*. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
2. Savchuk, D. M. (2018). *Characters of community resource potential and assessment of its efficiency*. *Ukrainian Journal of Applied Economics*, 1, 83–89 [in Ukrainian].
3. Berdanova, O. (2014). *Resources for regional and local development*. Kyiv [in Ukrainian].
4. Babaiev, V., & Novikov, M. (2008). *Modern of approaches to storage and capacity building of the territorial community*. *Derzhava ta suspilstvo – State and society*, 197–201. Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2013-2/doc/4/08.pdf> [in Ukrainian].
5. Ofitsiyni sait Myrhorodskoi miskoi rady [The official site of the Mirgorod city council]. Retrieved from <http://myrgorod.pl.ua> [in Ukrainian].
6. Pro mistseve samovriaduvannya v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 r. № 2671-VIII [About local self-government in Ukraine: Law of Ukraine from May 21, 1997 No. 2671–VIII]. (2014). *Uriadovyi kurier* [in Ukrainian].
7. Artemenko, V. R. (2005). *Comprehensive assessment of the effectiveness of socio-economic development of regions on the basis of quality of life criteria*. *Rehionalna ekonomika – Regional Economy*, 3, 84–93 [in Ukrainian].
8. Wikipedia. Retrieved from <https://uk.wikipedia.org/wiki> [in Ukrainian].
9. Shaulska, L. V., & Sydorova, A. V. (2017). *Vinnitsia's socio-demographic and labor potential in the system of development priorities*. *Ekonomika i orhanizatsiia upravlinnia – Economics and organization of management*, 3 (27), 6–16 [in Ukrainian].
10. Perepelukova, O. V. *Rol sotsialnoi infrastruktury rehionu v rozvytku transkordonnoho spivrobitnytstva Ukrainy [Role of social infrastructure of the region in development of cross-border cooperation of Ukraine]*. Retrieved from http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/2_2016/41.pdf [in Ukrainian].

11. Zvity miskoho holovy m. Myrhorod za 2015–2019 rr. [Reports of the mayor of Myrhorod for 2015–2019]. Retrieved from <http://myrhorod.pl.ua/page/miska-vlada/miskyj-golova> [in Ukrainian].
12. Dzhaman, M. O. (2017). *Teoriia ekonomiky rehioniv* [The theory of economy of regions]. Kyiv: Tsentr navchalnoi literatury [in Ukrainian].

СЬОМИЧ МИКОЛА ІВАНОВИЧ

Доктор економічних наук, доцент
Полтавська державна аграрна академія
36003, м. Полтава, вул. Сковороди, 1/3

Email: innannataha@gmail

Semich Mykola

Doctor of Economic Sciences, Assoc. Prof.
Poltava State Agrarian Academy
1/3, Skovorody Str., Poltava, 36003, Ukraine

ORCID: 0000-0001-7049-9992

Цитування: Сьомич М. І. Характеристика ресурсного забезпечення громади міста Миргород Полтавської області. *Аспекти публічного управління*. 2020 Т. 8 № 1. С. 117–128.

Citation: Semich, M. I. (2020). Kharakterystyka resursnoho zabezpechennia hromady mista Myrhorod Poltavskoi oblasti [Characteristics of the community resource of the city of Myrhorod in Poltava region]. *Public administration aspects*, 8 (1), 117–128.

Стаття надійшла / Article arrived: 05.02.2020

Схвалено до друку / Accepted: 28.02.2020

Локальна ідентичність та «соціальне включення» в умовах децентралізації влади в Україні

Вікторія Лола, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Стаття присвячена дослідженню проблем формування локальної ідентичності та «соціального включення» в умовах об'єднаних територіальних громад. Доведено актуальність проблеми «соціального виключення» в громаді та її зв'язок з доступом людини до ресурсів. Обґрунтовано вплив «соціального включення/виключення» на процеси залучення громадськості до вирішення питань місцевого значення, формування соціальної взаємодії та солідарності. Визначено особливості його здійснення у контексті децентралізації влади та формування об'єднаних територіальних громад. Розкрито підхід до розуміння соціального виключення в громаді як способу зведення бар'єрів, за допомогою яких посадові особи місцевого самоврядування намагаються протидіяти представникам громади в отриманні доступу до ресурсів та можливості розпоряджатися ними. Встановлено, що соціальне включення слід розглядати як фундаментальну форму соціальної взаємодії і механізм відтворення суспільного порядку в громаді, зокрема, шляхом формування локальної ідентичності. З'ясовано основні проблеми, що виникають у контексті соціального виключення людини із мережі соціально-економічної взаємодії в громаді. Проаналізовано чинники, що обумовлюють ці процеси. Доведено, що соціальна інклюзія неможлива без подолання дезорієнтації людини у суспільстві, формування лояльності та конформності груповим цілям, нормам та цінностям. Це досягається у процесі ідентифікації з певною соціальною групою або спільнотою (ідентичністю). Проаналізовано загрози щодо поширення соціальної ексклюзії окремих територій, які опинилися в умовах периферії й не отримують належного доступу до розподілу ресурсів та послуг. Зроблено висновок, що соціальна інклюзія має бути складовою загальної політики консолідації громади, конструювання її нової ідентичності.

Ключові слова: локальна ідентичність, соціальне включення, соціальне виключення, децентралізація влади, об'єднана територіальна громада, місцеве самоврядування, соціальна взаємодія, солідарність, посадові особи місцевого самоврядування

Local identity and "social inclusion" in the conditions of decentralization of power in Ukraine

Victoria Lola, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

The article is devoted to the research of problems of formation of local identity and "social inclusion" in the conditions of united territorial communities. The relevance of the problem of social exclusion in the community and its relation to human access to resources has been proved. The influence of "social inclusion / exclusion" on the processes of public involvement in solving issues of local importance, formation of social interaction and solidarity is substantiated. The peculiarities of its implementation in the context of decentralization of power and formation of united territorial communities are defined. An approach to understanding social exclusion in the community as a way of erecting barriers through which local government officials try to counteract community representatives in accessing and managing resources is disclosed. It has been established that social inclusion should be considered as a fundamental

form of social interaction and a mechanism of social order reproduction in the community, in particular, through the formation of local identity. The main problems that arise in the context of social exclusion of a person from the network of socio-economic interaction in the community are identified. The factors that determine these processes are analyzed. It is proved that social inclusion is not possible without overcoming the disorientation of a person in society, forming loyalty and conformity to group goals, norms and values. This is achieved in the process of identifying with a particular social group or community (identity). Threats to the spread of social exclusion of certain territories, which find themselves in the periphery and do not receive adequate access to the distribution of resources and services, are analyzed. It is concluded that social inclusion should be an integral part of the general policy of community consolidation and the construction of its new identity.

Keywords: *local identity, social inclusion, social exclusion, decentralization of power, integrated territorial community, local self-government, social interaction, solidarity, local government officials*

Локальная идентичность и «социальное включение» в условиях децентрализации власти в Украине

Виктория Лола, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Статья посвящена исследованию проблем формирования локальной идентичности и «социального включения» в условиях объединенных территориальных громад. Доказана актуальность проблемы «социального исключения» в обществе и ее связь с доступом человека к ресурсам. Обосновано влияние «социального включения/исключения» на процессы привлечения общественности к решению вопросов местного значения, формирования социального взаимодействия и солидарности. Определены особенности его осуществления в контексте децентрализации власти и формирования объединенных территориальных громад. Раскрыт подход к пониманию социального исключения в обществе как способа возведения барьеров, с помощью которых должностные лица местного самоуправления пытаются противодействовать представителям общества в получении доступа к ресурсам и возможности распоряжаться ими. Установлено, что социальное включение следует рассматривать как фундаментальную форму социального взаимодействия и механизм воссоздания общественного порядка, в частности, путем формирования локальной идентичности. Выявлены основные проблемы, которые возникают в контексте социального исключения человека из сети социально-экономического взаимодействия в обществе. Проанализированы факторы, которые обуславливают эти процессы. Доказано, что социальная инклюзия невозможна без преодоления дезориентации человека в обществе, формирование лояльности и конформности групповым целям, нормам и ценностям. Это достигается в процессе идентификации с определенной социальной группой или сообществом (идентичностью). Проанализированы угрозы относительно распространения социальной эксклюзии отдельных территорий, которые очутились в условиях периферии и не получают надлежащего доступа к распределению ресурсов и услуг. Сделан вывод, что социальная инклюзия должна быть составляющей общей политики консолидации громады, конструирования ее новой идентичности.

Ключевые слова: *локальная идентичность, социальное включение, социальное исключение, децентрализация власти, объединенная территориальная громада, местное самоуправление, социальное взаимодействие, солидарность, должностные лица местного самоуправления*

Вступ.

Формування спроможних та самодостатніх територіальних громад як складова реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачає, у першу чергу, передачу максимальної кількості повноважень публічної влади на найближчий до громадянина рівень – громадам, їх ресурсне забезпечення й формування абсолютно нових підходів до розуміння сутності поняття «відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування». Натомість результативність усіх трансформацій та змін неможливо забезпечити без участі як в управлінських, так і в соціально-економічних процесах самої громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Саме тому на тлі всіх перетворень постає проблема активізації жителів території, максимального залучення їх не лише до громадської участі, але й до формування активної життєвої позиції у населення загалом, зокрема й у соціально-економічному контексті, подолання громадянської пасивності та споживацьких настроїв тощо. Вирішення цього завдання безпосередньо пов'язане з формуванням локальної ідентичності як важливого фактора консолідації територіальної громади, її «ціннісного» ядра і визначального фактору майбутнього розвитку. Одночасно, враховуючи важливе соціально-економічне навантаження, яке покладається на громаду в умовах децентралізації влади, цікавим і доцільним є розгляд вказаних процесів у контексті теорії «соціального включення/виключення».

Концепція соціального включення/виключення отримала достатнє поширення у сучасній соціологічній та політичній думці. Розробка та обґрунтування її основних положень у західних країнах проводяться вже тривалий час. Це знайшло відображення у працях П. Абрахамсона, У. Бека, П. Стробела, З. Баумана та ін. Серед вітчизняних дослідників слід відзначити публікації О. Макарової, С. Оксамитної, О. Рєвнівцевої Ю. Савельєва, В. Хмелька тощо.

Слід зауважити, що поняття «соціального включення/виключення» ще з 90-х

років ХХ ст. набуло значного поширення не тільки у теоретичних напрацюваннях суспільних наук, а й у соціально-політичному дискурсі різних країн [1]. Але, не зважаючи на це, в Україні ця тема є ще недостатньо розробленою. У наукових дослідженнях з публічного управління вона майже не знайшла відображення, не зважаючи на те, що проблема «залучення» громадськості до публічного управління є дуже популярною і знайшла належне висвітлення у відповідних наукових виданнях. Разом з тим хотілось би наголосити на взаємозв'язку, який існує між «соціальним виключенням» та кризою ідентичності в українському суспільстві на усіх рівнях його функціонування: від національного до локального. Гостроти цьому питанню надає реформа децентралізації публічного управління та необхідність пошуку нових моделей соціальної взаємодії в умовах формування об'єднаних територіальних громад, що і обумовлює актуальність даного дослідження.

Метою даної статті є дослідження взаємозв'язку між формуванням локальної ідентичності у новостворених об'єднаних територіальних громадах та подоланням соціальної інклюзії, яка супроводжує ці процеси, розробка відповідних пропозицій і рекомендацій.

Виклад основного матеріалу.

Власне, сутність концепції соціального включення зводиться до розкриття двох взаємопов'язаних процесів та явищ, які позначаються термінами «виключення (exclusion)» та «включення (inclusion)». При цьому поняття «соціальне включення» цілковито підпорядковане наявним теоретичним інтерпретаціям соціального виключення. Останнє концептуалізується як брак участі в основних видах діяльності суспільства (С. Оксамитна) [2], або, у більш широкому розумінні, як розрив соціальних зв'язків, що призводить до зменшення участі, доступу та солідарності (Ю. Савельєв) [3], тобто соціального виключення людини з системи соціальних відносин.

Можна вважати, що в Україні введення в дискурс публічної політики проблематики соціального виключення відбулося на

початку другого десятиліття XXI ст. Так, зокрема, у 2013 р. було підготовлено Національну доповідь про людський розвиток «Україна: на шляху соціального залучення» (незалежне видання Програми розвитку ООН в Україні, підготовлене у співпраці з Інститутом демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, Інститутом політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України та Українським центром соціальних реформ), у якій привертається увага до причин та особливостей соціального виключення в Україні [4]. Варто зазначити, що у доповіді поняття «соціальне виключення» та «соціальне включення» вживаються як «соціальне відторгнення» та «соціальне залучення», що характеризує певну понятійну неусталеність та відсутність єдиних підходів до перекладу термінів «exclusion» та «inclusion» у вітчизняній науці (з іншого боку, досить часто у вітчизняній науковій літературі можна знайти й вживання понять за аналогією до англійського варіанту – «ексклюзія» та «інклюдія»).

Доцільність дослідження соціального включення на рівні територіальної громади є очевидною. Так, зокрема, Я. Котенко та А. Ткачук, досліджуючи розвиток більшості територіальних громад, визначають низку суттєвих проблем, які виникають на сучасному етапі. Серед них варто відзначити: «неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав, інтересів та досягнення спільних цілей розвитку громади; ... зростання у територіальних громадах соціальної напруги внаслідок корпоратизації ОМС, закритості і непрозорості їх діяльності, ...; неузгодженість політики місцевих територіальних органів виконавчої влади, їх установ, ОМС з реальними інтересами територіальних громад та відсутність механізмів виявлення зазначених інтересів; нерозвиненість у територіальних громадах практики соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, медичних, інформаційних та інших послуг для їх членів; невикористання ресурсного потенціалу цього сектору у місцевому розвитку» [5, с. 12].

Це засвідчують і результати соціологічних досліджень. Так, наприклад, за даними Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, який наприкінці 2016 р. здійснив дослідження, спрямоване на вивчення думок і позицій ключових учасників і стейкхолдерів реформи децентралізації (проект «Посилення місцевих громад завдяки діалогу та участі» за фінансової підтримки Національного фонду демократії (National Endowment for Democracy)), загальна готовність громадян брати участь у вирішенні проблем своїх громад не надто висока: 32 % опитаних висловили бажання робити це в разі розширення прав ОМС. Однак і серед них більшість надає перевагу пасивним або опосередкованим інструментам впливу: 29 % готові голосувати на виборах, 24 % – брати участь у роботах із благоустрою. Популярність більш безпосередніх механізмів – участі в громадських слуханнях, органах самоорганізації населення чи громадських радах при ОМС – нижча [6].

Разом з тим рівень включеності (досить часто вживається поняття «залученості») жителів тієї чи іншої території в мережу соціальних відносин та колективної взаємодії є визначальним фактором формування громади не як формального об'єднання жителів, що постійно проживають у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр, як це визначено в законодавстві [7], а як спільноту людей – соціальний організм, що має спільні інтереси, соціальні взаємодії, здатний на певні колективні дії. Саме ця спільність визначає можливість вирішувати проблеми, які постають перед ними, разом досягати визначених цілей. Тобто не можна не погодитися з Я. Котенком та А. Ткачуком, що «відповідальна та спроможна територіальна громада – це не просто певний загальний мешканців, що проживають у поселенні – селі, селищі або місті чи в декількох селах. Це, насамперед, певна суспільна і психологічна сутність» [5, с. 13], яка з одного боку визначається місцем, де разом проживають люди, влас-

не самими цими людьми, та, поперед все, їх цінностями та взаємовідносинами, які є між ними. «Появі такої громади сприяє відчуття єдності, солідарності, довіри, поваги, взаєморозуміння серед її членів, а також ідентичності» [5, с. 14].

З іншого боку, концепція соціального включення/виключення в соціологічній теорії має достатньо ґрунтовне уявлення про взаємозв'язок даних процесів із рівнем соціального розвитку суспільства, тобто рівнем соціальної забезпеченості людини, її добробуту, наявністю доступу до ресурсів та соціальних послуг. Саме тому, говорячи про соціальне включення/виключення в умовах громади не можемо не враховувати той факт, що у дійсності питання громадянської та соціально-економічної активності людини є достатньо тісно пов'язаними. Готовність жителів громади до конструктивної участі у вирішенні спільних проблем ґрунтується на певному рівні їх економічної активності та соціальної забезпеченості. Цей взаємозв'язок достатньо категорично підкреслюють сучасні європейські вчені, які визнають, що соціальне виключення, як правило, пов'язане з бідністю, — це прямий шлях до втрати громадянських прав та ідентифікації себе з громадою. Людині, яка веде щоденну боротьбу за фізичне виживання, ніколи цікавитися громадським, політичним чи культурним життям суспільства. Водночас влада у цих сферах поступово зосереджується в руках вузького кола «професіоналів», і відокремленими від ухвалення рішень стають вже не тільки соціально виключені, маргінальні групи, а й уся громада [8]. Ця позиція напруги витікає з розуміння соціального виключення як побічного, майже неминучого ефекту розвитку сучасного суспільства, що, за Т. Парсонсом, є не що інше, як процес диференціації та все вужчої спеціалізації соціальних інститутів, які вимагають від своїх учасників повного підпорядкування. Зважаючи на величезну кількість соціальних інститутів у сучасному суспільстві, а також на суперечливість їхніх правил і норм, людина, яка дотримується стандартів одного з них, просто вимушена «випадати» із інших [8].

Серед іншого, слід зазначити, що у соціальних науках існує розуміння соціального виключення як способу зведення бар'єрів, за допомогою яких професійні групи намагаються протидіяти представникам інших груп в отриманні тих чи інших привілеїв та переваг [8] (на рівні громади такими професійними групами є посадові особи місцевого самоврядування). І щодо цього слід зауважити, що досить часто успішність реформи децентралізації влади обумовлюється особистісним фактором, тобто, залежить від конкретної людини — голови, депутатів, старости, керівників комунальних установ та підприємств, тощо, їх професіоналізму та рівня усвідомлення відповідальності, що на них покладається. Наслідком цього може стати те, що усі ресурси та потоки в громаді концентруються у руках її голови, рада стає підконтрольною, формуються корупційні ризики, орієнтація на особисті зв'язки, клановість, а не на ефективність і доцільність [10, с. 80].

Натомість соціальне включення людини до системи соціальної взаємодії (у даному випадку — участі у здійсненні народовладдя через інструменти безпосередньої та представницької демократії) забезпечує по можливості ширшу репрезентацію інтересів населення, створює умови для консолідації громади як соціальної спільноти, формує світоглядний фундамент її спроможності та самодостатності. Не можна не погодитися з тезою О. Рєвнівцевої, що соціальне включення є не менш важливим для громади, ніж для самих «виключених» [8]. Саме тому соціальне включення слід розглядати як фундаментальну форму соціальної взаємодії і механізм відтворення суспільного порядку в громаді, зокрема й шляхом формування локальної ідентичності.

Аналізуючи зазначені проблеми в умовах формування спроможної самодостатньої громади варто відзначити декілька аспектів. По-перше, соціальне включення в систему соціальної взаємодії в громаді певних категорій населення (чи то економічного, чи то соціального, чи то політичного характеру) є важливою складовою її

консолідації та мобілізації її соціального ресурсу. Вирішення цього завдання є дотичним до розв'язання проблеми формування та використання такого соціального ресурсу території як соціальний капітал. Цікаво, що у теорії соціальної науки спроби подібним чином вирішити це питання вже робилися. Так, наприклад, Л. Уілсон розглядає соціальне включення в поєднанні з соціальним капіталом як показник міри згуртованості/конфлікту, який можна застосовувати до будь-яких спільнот та до відносин між різними громадами [3; 11]. На основі цього ним був розроблений індекс включення, який використовувався в дослідженні місцевих громад в Австралії і охоплює такі критерії: аспект єднання всередині громади; подібність (відмінність) у рівні доходу, статусі, конфесійній та етнічній приналежності і в політичних уподобаннях; а також суб'єктивне відчуття того, наскільки наявні відмінності можуть викликати проблеми [3; 11]. Таким чином, соціальна інклюзія не можлива без подолання дезорієнтації людини у суспільстві, формування лояльності та конформності груповим цілям, нормам та цінностям тощо. Усе це досягається у процесі ідентифікації з певною соціальною групою або спільнотою, до якої людина належить або прагне належати. Почуття співпричетності, що формується при цьому, забезпечує соціальну мобілізацію та консолідацію, та, власне, соціальне включення людини в механізми соціальної взаємодії. Варто зазначити, що ідентифікація людини з певною «уявною спільнотою» в територіально-просторовій системі координат є однією з базових для людини, оскільки пов'язана із такою цінністю як «Дім», що «... виступає головним елементом малої батьківщини для багатьох поколінь, основою, що формує локальну ідентичність» [5, с. 19].

Іншою гранню аналізу проблеми соціального включення на рівні територіальної громади є те, що сам процес соціального включення є важливою складовою формування локальної ідентичності. Це судження ґрунтується на розумінні ідентичності не як чогось усталеного, а як динамічної системи ідей, ідеалів, норм

та цінностей, а саме такою вона є в умовах децентралізації влади, коли поступово відбувається трансформація (руйнування, розмивання, розширення тощо) традиційних територіальних утворень (спільнот) на локальному рівні, а отже, й усталених локальних ідентичностей. Процеси об'єднання (укрупнення) територіальних громад не лише створюють умови для певних перспектив їх соціально-економічного розвитку, а й провокують певні загрози щодо поширення соціальної ексклюзії окремих категорій населення, а то й навіть окремих територій (населених пунктів), які опинилися в умовах периферії щодо адміністративного (а отже, фінансового, політичного центру нової громади) й не отримують належного доступу до розподілу ресурсів, процесів ухвалення рішень чи то навіть окремих соціальних послуг. У таких умовах соціальна інклюзія (залучення) стає не самоціллю, а складовою загальної політики консолідації громади, конструювання її нової ідентичності й поступово втілюється у відповідній муніципальній політиці [9]. Більше того, важко не погодитися з авторами аналітичного дослідження НІСД за результатами реформи децентралізації влади в Україні (2019), що усвідомлення громадою того, що вона є повноправним учасником процесів управління, є важливим чинником формування нової ідентичності об'єднаної громади, яка є самостійною управлінською, економічною одиницею, з чітко виписаними і унормованими повноваженнями, з прямими відносинами з державним бюджетом, ширшими можливостями формувати проекти, залучати інвестиції [10, с. 79].

Слід зауважити, що в загальному, децентралізація влади та укрупнення територіальних громад покликані подолати проблеми, що виникають у зв'язку з проблемами «соціального виключення», що полягає у наближенні надання соціальних та адміністративних послуг населенню. Серед них пріоритетне значення мають доступ до медичної допомоги, освіти, соціального захисту населення тощо, залучення населення до формування та ухвалення управлінських рішень, реалізація

принципу прямого народовладдя, планування соціально-економічного розвитку громади, регуляторної політики на місцевому рівні тощо. Натомість, попри намагання максимально реалізувати принцип субсидіарності та наблизити надання відповідних послуг до населення, у ході здійснення децентралізації влади, шляхом формування ОТГ, виникають цілком обумовлені процеси централізації влади всередині самої ОТГ. І те, що на рівні держави вбачається як включення (інклюзивність розвитку громад, яка досягається передачею широких повноважень та ресурсів органам місцевого самоврядування, що змушує їх представників ефективніше реагувати та розв'язувати місцеві проблеми, громадянам дає більше інструментів безпосереднього впливу [10, с. 71]), на рівні громади має форму соціальної ексклюзії – неврахування прав та інтересів периферійних територій громади при плануванні її розвитку, розподілі та використанні ресурсів громади тощо. Прикладом цього може стати формування освітніх округів – створення опорних шкіл за рахунок пониження ступеня наявних закладів середньої освіти, реформування надання медичної допомоги – закриття ФАПів та амбулаторій, нівелювання статусу районних закладів медичної освіти за рахунок скорочення переліку спектру послуг та наявних фахівців, які можуть надати необхідну спеціалізовану медичну допомогу населенню, тощо. Важливу роль при цьому відіграє певне «виключення» за географічним принципом, коли переважна кількість послуг та «переваг» концентруються у «центрі» утвореної ОТГ, у той час як периферії – старостинські округи – мають певні обмеження. А у деяких випадках і взагалі відмову від деяких послуг. В ідеалі ОТГ має на свій розсуд вирішити це питання, максимально врахувавши потреби та інтереси її жителів, натомість практично завжди пріоритетну роль відіграє фактор економічної доцільності та ефективності, який, власне, є одним із вирішальних при проведенні укрупнення громад.

Висновки.

Підсумовуючи, слід наголосити на наступному:

1. «Включеність» (залучення) у мережу соціальних відносин та колективної взаємодії є визначальним фактором формування громади як певного соціального організму, який функціонує на основі спільності інтересів, соціальної довіри та здатності до колективної дії. Важливою ознакою такої громади є наявність спільної ідентичності.

2. Соціальне виключення безпосередньо пов'язане з рівнем розвитку суспільства, наявністю доступу до ресурсів та соціальних послуг. Одним з основних факторів, що обумовлюють виникнення соціальної ексклюзії є соціально-економічний фактор, зокрема, бідність. Це прямий шлях до втрати громадянських прав та ідентичності з громадою.

3. Соціальне включення передбачає, перш за все, підвищення рівня економічної активності людини, подолання пасивності та споживацтва як в соціально-економічному, так і в суспільно-політичному контексті. Залучення людини до системи соціальної взаємодії (у т.ч. й через інструменти громадської участі) забезпечує по можливості ширшу репрезентацію інтересів населення, створює умови для консолідації громади як соціальної спільноти, формує світоглядний фундамент її спроможності та самодостатності, норми та цінності.

4. Діяльність посадових осіб місцевого самоврядування у формуванні локальної ідентичності та соціального включення громади може мати два різні вектори спрямування: по-перше, це коли у наслідок зосередження повноважень та ресурсів в руках вузького кола «професіоналів» створюються умови для соціального виключення всієї громади, а, з іншого боку, саме від голови громади, депутатського корпусу залежить загальна політика щодо формування соціально-комфортних умов життя в ОТГ, пошуку консолідуючої ідеї, формування локальної ідентичності, стимулювання прояву у громадськості соціально (та економічно) активної життєвої позиції. Одним

із аспектів соціального виключення в умовах формування об'єднаних територіальних громад є централізація влади – повноважень та ресурсів в самих ОТГ, неврахування (або недостатнє врахування) прав та інтересів периферійних територій громади, що безпосередньо пов'язано з розмитістю їх ідентичності, відсутністю ідейно-ціннісної спорідненості.

Таким чином, соціальне включення слід

розглядати як фундаментальну форму соціальної взаємодії і механізм відтворення суспільного порядку в громаді, зокрема й шляхом формування локальної ідентичності. Спільність соціальної інклюзії та локальної ідентичності полягає у подоланні дезорієнтації людини у суспільстві, формуванні лояльності груповим цілям, консолідації та мобілізації громади на виконання соціально значущих проєктів.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Савельєв Ю. Оцінка концептуальних засад політики соціального включення (соціальної інклюзії) у Європейському союзі (Assessment of Conceptual Grounds of the Policy of Social Inclusion in the European Union). URL: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2814872_code2283609.pdf?abstractid=2814872&mirid=1.
2. Оксамитна С., Хмелько В. Соціальна ексклюзія в Україні на початковій стадії реставрації капіталізму. *Соціол.: теорія, методи, маркетинг*. 2004. № 3. С. 66–77.
3. Савельєв Ю. Соціальне включення та ексклюзія як форми взаємодії у суспільстві: евристичний потенціал соціологічних концепцій. *Український соціум*. 2015. № 4. С. 64–71. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Usoc_2015_4_8.pdf.
4. Лібанова Е., Левенець Ю., Макаров О., Котигоренко В., Черенько Л. та ін. Національна доповідь про людський розвиток 2011 «Україна: на шляху до соціального залучення». Київ. 2011. 124 с.
5. Котенко Я., Ткачук К. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 48 с.
6. Децентралізація: результати, виклики та перспективи. Проміжний звіт. URL: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-rezultati-vikliki-i-perspektivi>.
7. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР : із змінами. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
8. Рєвнінцева О. В. Соціальне включення: проблеми визначення та дослідження. *ІДСД*. 2008. № 1. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/8940/08-Revizzeva.pdf?sequence=1>.
9. Лола В. Локальна ідентичність та «соціальне включення» в умовах децентралізації. Науково-практичне забезпечення розвитку та співробітництва об'єднаних територіальних громад : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпро, 30 жовтня – 30 листопада 2018 р. / за заг. ред. І. А. Чикаренко. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. С. 175–179. URL: http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/2018_10_30_materialy_mup.pdf.
10. Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2019. 115 с.
11. Wilson L. Developing a Model for the Measurement of Social Inclusion and Social Capital in Regional Australia. *Social Indicators Research*. 2006. Vol. 75. No. 3. P. 335–360.

REFERENCES

1. Savieliev, Yu. *Otsinka kontseptualnykh zasad polityky sotsialnoho vkluchennia (sotsialnoi inkluzii) u Yevropeiskomu soiuzi [Assessment of Conceptual Grounds of the Policy of Social Inclusion in the European Union]*. Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2814872_code2283609.pdf?abstractid=2814872&mirid=1 [in Ukrainian].
2. Oksamytna, S., & Khmelko, V. (2004). *Sotsialna eksklyuziia v Ukraini na pochatkovii stadii restavratsii kapitalizmu [Social exclusion in Ukraine at the initial stage of restoration of capitalism]*. *Sotsiol.: teoriia, metody, marketynh – Sociology: theory, methods, marketing*, 3, 66–77 [in Ukrainian].
3. Saveliyev, Yu. (2015). *Sotsialne vkluchennia ta eksklyuziia yak formy vzaiemodii u suspilstvi: evrystychnyi potentsial sotsiologichnykh kontseptsii [Social inclusion and exclusion as a form of interaction in society: the heuristic potential of sociological concepts]*. *Ukrainskyi sotsium – Ukrainian society*, 4, 64–71. Retrieved from http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Usoc_2015_4_8.pdf [in Ukrainian].

4. Libanova, E., Levenets, Yu., Makarov, O., Kotyhorenko, & V., Cherenko, L. et al. (2011). *Natsionalna dopovid pro liudskiyi rozvytok 2011 "Ukraina: na shliakhu do sotsialnoho zaluchennia" [National Human Development Report 2011 "Ukraine: Towards Social Inclusion"]*. Kyiv [in Ukrainian].
5. Kotenko, Ya., & Tkachuk, K. (2016). *Lokalna identychnist yak umova rozvytku obiednanykh terytorialnykh hromad (navchalnyi modul) [Local identity as a condition for development of united territorial communities (training module)]*. Kyiv: IKTs "Lehalnyi status" [in Ukrainian].
6. Detsentralizatsiia: rezultaty, vyklyky ta perspektyvy. Promizhnyi zvit [Decentralization: results, challenges and prospects. Interim Report]. Retrieved from <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-rezultaty-vyklyki-i-perspektivi> [in Ukrainian].
7. Pro mistseve samovriaduvannia: Zakon Ukrainy vid 21 trav. 1997 r. № 280/97-VR: iz zminamy [On Local Self-Government: Law of Ukraine of 21 May. 1997 No. 280/97-BP: as amended]. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
8. Rievnitseva, O. V. (2008). Sotsialne vkluchennia: problemy vyznachennia ta doslidzhennia [Social Inclusion: Problems of Definition and Research]. *IDSD – IDSS, 1*. Retrieved from <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/8940/08-Revnitseva.pdf?sequence=1> [in Ukrainian].
9. Lola, V. (2018). Lokalna identychnist ta «sotsialne vkluchennia» v umovakh detsentralizatsii [Local Identity and "Social Inclusion" in Decentralization]. Proceedings of the Scientific and Practical: *Naukovo-praktychne zabezpechennia rozvytku ta spivrobitnytstva obiednanykh terytorialnykh hromad – Scientific and practical support of development and cooperation of the united territorial communities*. (pp. 175–179). I. A Chykarenko (Ed.). Dnipro: DRIDU NADU. Retrieved from http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/2018_10_30_materialy_mup.pdf [in Ukrainian].
10. Zhalilo, Ya. A., Shevchenko, O. V., & Romanova, V. V. et al. (2019). *Detsentralizatsiia vlady: poriadok dennyi na serednostrokovu perspektyvu. Analitichna dopovid [Decentralization of power: an agenda for the medium term. Analytical report]*. Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen. Kyiv [in Ukrainian].
11. Wilson, L. (2006). Developing a Model for the Measurement of Social Inclusion and Social Capital in Regional Australia. *Social Indicators Research, 75* (3), 335–360.

Лола Вікторія Василівна

Кандидат наук з державного управління
Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління Національної академії
державного управління при Президенті України
49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

Lola Victoria

Ph.D. of Public Administration
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public
Administration National Academy for Public
Administration under the President of Ukraine
29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

Email: vikalolag@gmail.com

Цитування: Лола В. В. Локальна ідентичність та «соціальне включення» в умовах децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*, 2020 Т. 8, № 1. С. 129–137.

Citation: Lola, V. V. (2020). Lokalna identychnist ta «sotsialne vkluchennia» v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini [Local identity and "social inclusion" in the conditions of decentralization of power in Ukraine]. *Public administration aspects, 8* (1), 129–137.

Стаття надійшла / Article arrived: 07.02.2020

Схвалено до друку / Accepted: 29.02.2020