



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

АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

www.aspects.org.ua

2021 ТОМ 9 № 2

Видається з вересня 2013 року
6 разів на рік

Дніпро
Видавництво «Грані»
2021



Аспекти публічного управління

Науковий журнал

Том 9 № 2 2021

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

Свідоцтво про реєстрацію
КВ № 20424 - 10224 Р від 28.11.13

Відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України № 886 від 02.07.2020 р. надано статус фахового видання з державного управління

Друкується за рішенням Вченої ради Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (протокол № 02/242 від 23.02.2021).

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

Індексується:
DOAJ
IndexCopernicus
ERIH PLUS
Google Scholar
Vernadsky National Library of Ukraine
CrossRef
Ulrichs web
WorldCAT

Видавець:
Видавництво «Грані»
Україна, 49000, Дніпро
вул. Старокозаська, 12д, к. 8
+38(097)269-55-13
+38(050)258-83-86
grani-print.dp.ua
graniprint@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» 2021

Редакційна колегія

Абельсеїтова Світлана	к. тех. н., доц. (Казахстан)
Аврейцевич Ян	д.т.н., проф. (Польща)
Андріанов Ігор	д. ф-м. н., проф. (Німеччина)
Бобровська Олена	д. держ.упр., проф.
Бородін Євгеній	д.і.н., проф.
Гао Тяньмін	к. екон. н., доц. (КНР)
Глук Кшиштоф	д.ф.н., доцент. (Польща)
Гончарук Наталія	д. держ.упр., проф.
Гугнін Олександр	д. філос.н., проф. (Польща)
Іванова Світлана	к. філол.н., доцент
Квітка Сергій	д. держ. упр., проф.
Кравченко Богдан	д. держ.упр., проф. (Киргизька Республіка)
Кравченко Віктор	к. юр. наук, проф.
Крушельницька Таїсія	д. держ. упр., проф.
Кузнецовене Йоланта	д.ф.н., проф. (Литва)
Липовська Наталія	д. держ. упр., проф.
Маматова Тетяна	д. держ. упр., проф.
Матвеева Ольга	к. держ. упр., доц.
Молоканова Валентина	д. т. н., проф.
Набаз Навзад Абдулла	д.ф. (Ірак)
Огданський Кирило	к. е. н., доц.
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)
Серьогін Сергій	д. держ. упр., проф.
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., проф.
Шпекторенко Ігор	д. держ. упр., проф.

Редакція

Головний редактор: Квітка Сергій
Заступники головного редактора: Іванова Світлана,
Серьогіна Тетяна, Сорокіна Наталія
Технічний редактор: Лобода Руслана
Коректор української та російської мов: Левщанова Ольга
Коректор англійської мови: Комлева Юлія

Контакти:

+38(050)258-83-86; +38(097)269-55-13
aspects.dnipro@gmail.com
www.aspects.org.ua



Public Administration Aspects

Scientific journal

9 (2) 2021

Founders:

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 № 886 of 02 July 2020 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 № 02/242 dated 23.02.2021)

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

Indexed:

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

Publisher:

Publishing house «Grani»
12d, Starokosatska St., office 8
Dnipro, Ukraine, 49000
+38(097)269-55-13
+38(050)258-83-86
graniprint@gmail.com
grani-print.dp.ua

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» 2021

Editorial board

Abelseitova Svitlana	Assoc. Prof. PhD (Kazakhstan)
Awrejcewicz Jan	Full Prof. Dr. (Poland)
Andrianov Igor	Full Prof. Dr. (Germany)
Bobrovska Olena	Full Prof. Dr.
Borodin Yevheniy	Full Prof. Dr.
Gluc Krzysztof	Assoc. Prof. Dr.
Gao Tianmin	Assoc. Prof. PhD (PRC)
Honcharuk Natalia	Full Prof. Dr.
Huhnin Oleksandr	Full Prof. Dr. (Poland)
Ivanova Svitlana	Assoc. Prof. PhD
Kvitka Sergiy	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.
Mamatova Tetiana	Full Prof. Dr.
Matveieva Olha	Assoc. Prof. PhD
Molokanova Valentyna	Full Prof. Dr.
Nabaz Nawzad Abdullah	Dr. (Iraq)
Ohdanskyi Kyrylo	Assoc. Prof. PhD
Pysmennyi Ihor	Full Prof. Dr.
Prokopenko Leonid	Full Prof. Dr.
Ruzhevichus Yuzas	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Serafinas Dalius	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Serohin Sergii	Full Prof. Dr.
Serohina Tetiana	Assoc. Prof. PhD
Starushenko Halyna	Assoc. Prof. PhD
Sorokina Liudmyla	Assoc. Prof. PhD
Sorokina Natalia	Assoc. Prof. PhD
Tarasenko Tetiana	Assoc. Prof. PhD
Chykarenko Iryna	Full Prof., Dr.
Shpektorenko Igor	Full Prof., Dr.

Editorial office

Editor in Chief: Kvitka Sergiy

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

Technical Editor: Loboda Ruslana

Corrector of Ukrainian and Russian languages: Levshchanova Olha
Corrector of English language: Komleva Yulia

Contacts:

+38(050)258-83-86; +38(097)269-55-13

aspects.dnipro@gmail.com

www.aspects.org.ua

ЗМІСТ

- C. 5
Шаповал Анастасія
Сутність та місце стандарту доказування «поза розумним сумнівом» у системі стандартів доказування
- C.15
Набаз Навзад Абдулла
Фактори, що впливають на прийняття електронного уряду в організаціях державного сектору Курдистану
- C. 28
Комарова Катерина, Ковальчук Наталія
Ключові принципи забезпечення транспарентності в діяльності органів місцевого самоврядування
- C. 35
Василевська Тетяна, Пятківський Роман
Етичне лідерство в публічній службі: смисл і значущість феномену
- C. 43
Ханик Юлія-Божена
Вплив рівня довіри громадян до суб'єктів публічної влади на застосування публічного маркетингу в Україні
- C. 50
Шумляєва Ірина
Удосконалення систем місцевого самоврядування у контексті реформ територіальної організації влади в країнах Північної Європи
- C. 57
Гайдай Володимир
Механізми забезпечення охорони громадського порядку на місцевому рівні в умовах децентралізації влади: досвід ЄС для України
- C. 68
Круглашов Анатолій, Бурега Василь
Здобутки і труднощі в реалізації децентралізації влади в Україні
- C. 77
Ясинська Надія, Меснянко Тетяна, Пугач Оксана
Проблемні аспекти практичної реалізації моделі інтегрованих соціальних послуг в територіальних громадах
- C. 86
Криничко Лілія, Мотайло Олексій
Нові підходи до фінансування системи охорони здоров'я

Contents

- P. 5
Shapoval Anastasiia
The standard of «beyond reasonable doubt» proof concept and its place in the proof standard system
- P. 15
Nabaz Nawzad Abdullah
Factors Affecting the Adoption of e-Government in Public Sector Organizations of Kurdistan Region
- P. 28
Komarova Katerina, Kovalchuk Natalia
Key principles of providing transparency in the activities of local government bodies
- P. 35
Vasylevska Tetiana, Piatkivskyi Roman
Ethical leadership in public service: the meaning and significance of the phenomenon
- P. 43
Khanyk Yuliia-Bozhena
The influence of the level of citizens' trust in public authorities on the application of public marketing in Ukraine
- P. 50
Shumliaieva Iryna
Improving local self-government systems under reforms of the territorial organization of power in the countries of Northern Europe
- P. 57
Haidai Volodymyr
Mechanisms for ensuring public order protection at the local level in conditions of decentralization of government: EU experience for Ukraine
- P. 68
Kruglashov Anatoliy, Bureha Vasyl
Achievements and difficulties in the implementation of decentralization of power in Ukraine
- P. 77
Yasynska Nadiia, Mesnyanko Tatyana, Puhach Oksana
Problem aspects of practical implementation of the integrated social services model in territorial communities
- P. 86
Krynychko Lilia, Motailo Oleksii
New approaches to financing the health care system



Анастасія Шановал

Інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Київ, Україна)

Сутність та місце стандарту доказування «поза розумним сумнівом» у системі стандартів доказування

Система кримінальної юстиції в Україні покликана забезпечувати ефективні охорону і захист прав та інтересів осіб, суспільства, держави, і для цього існує потреба вносити нові та вдосконалювати наявні елементи, при цьому віддаючи належне презумпції невинуватості як основоположному принципу, який визначає стандарти доказування, які мають бути враховані учасниками кримінального провадження, а також визначає обов'язок нести тягар доказування.

Вагомим внеском у впровадження стандартів доказування в національну практику стала ратифікація Загальної декларації прав людини, Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, а також європеїзація українського законодавства в цілому. У зв'язку з цим, міжнародні стандарти прав людини, у тому числі спрямовані на справедливий судовий розгляд, стали невіддільною складовою наукового поля в рамках дискусії щодо проблем здійснення провадження в межах змішаного кримінального процесу.

Статтю присвячено дослідженню концепції стандарту доказування «поза розумним сумнівом» в кримінальному процесуальному праві України. Актуальність даної теми зумовлена неоднозначністю застосування даного стандарту як у доктрині, так і на практиці. При написанні роботи було досліджено національне законодавство, вітчизняні та іноземні доктринальні джерела. Метою статті є визначення змісту стандарту доказування «поза розумним сумнівом». У результаті було проведено дослідження стандарту доказування «поза розумним сумнівом» як багатоаспектної категорії, виділено критерії досягнення рівня переконання відповідно до цього стандарту. Особливу увагу було приділено співвідношенню стандарту доведення «поза розумним сумнівом» з іншими стандартами, внутрішнім переконанням судді або присяжного і метою кримінального процесуального доказування.

Ключові слова: *стандарт доказування, стандарт доказування «поза розумним сумнівом», розумність сумніву, мета доказування, внутрішнє переконання судді, тлумачення сумнівів на користь обвинуваченого, ймовірність та достовірність*

Anastasiia Shapoval

Institute of Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv (Kyiv, Ukraine)

The standard of «beyond reasonable doubt» proof concept and its place in the proof standard system

The criminal justice system in Ukraine is aimed at effective rights and interests' protection of individuals, society and the state. Thereby, there is a necessity to introduce new and to improve existing elements, while acting due presumption of innocence as a fundamental principle that sets proof standards to be taken into account by the participants in the criminal proceedings, and also determines the obligation to bear the burden of proof.

The ratification of the Universal Declaration of Human Rights, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the International Covenant on Civil and Political Rights, and the Europeanization of Ukrainian law, in general, have made significant contributions to the implementation of proof standards in national practice. As a result, international human rights standards, including the right for a fair trial, have become an integral part of the scientific disputes.

The article explores the standard «beyond a reasonable doubt» proof concept in criminal procedural law. During the research, the author has studied national legislation, domestic and foreign doctrinal resources. As a result, the proof standard has been examined as a comprehensive notion, and the criterion for achieving a certain level of belief following the standard "beyond a reasonable doubt" has been identified. The author commends the reader's attention to the correlation between the proof standard "beyond reasonable doubt" and other standards, the inner conviction of a judge or juro and the purpose of proof in criminal litigation.

Keywords: *standard of proof, the standard of proof "beyond a reasonable doubt", the reasonableness of doubt, purpose of proof, inner conviction of the judge, interpretation of doubts in favour of the accused, probability and reliability*



Постановка проблеми.

Однією з умов управління в державах, які сповідають демократичні цінності, є те, що правосуддя і державне управління здійснюються як два паралельні процеси. Єдиний можливий вплив публічної адміністрації на органи судової влади полягає в тому, що вона бере участь у розробці законопроектів з метою вдосконалення нормативно-правової бази.

Удосконалення вітчизняного змішаного кримінального процесу вимагає впровадження міжнародних стандартів судочинства для того, щоб права і свободи особи були ефективно реалізовані, у зв'язку з чим центральне місце у кримінальному процесі займає вимога доведеності вини особи поза розумним сумнівом, закріплена у ч. 2 ст. 17 КПК України. Оскільки ухвалення рішень в рамках кримінального провадження завжди пов'язане з невизначеністю, важливим є встановлення вимог та правил для незалежного судді чи присяжного для належного вирішення кримінально-правового спору. При цьому важливе місце займають стандарти доказування в цілому та стандарт «поза розумним сумнівом» зокрема.

У зв'язку з тим, що стандарт «поза розумним сумнівом» є результатом прецедентної практики судів англо-американської системи права і є порівняно новим для вітчизняного правового поля, виникає потреба його подальшого дослідження з метою визначення сутнісних ознак, співвідношення з іншими стандартами доказування та внутрішнім переконанням судді чи присяжного.

Враховуючи значення даної конструкції для процесу незалежного ухвалення рішень та відсутність у нормах кримінального процесуального закону визначення її змісту, дослідження даного питання залишається доктрині.

Стан досліджень.

Проблема стандартів доказування досліджувалася такими вченими: В.П. Гмирком, Г.Р. Крет, Л.М. Лобойком, А.М. Пого-рецьким, Б.П. Ратушною, Х.Р. Слюсарчук, А.С. Степаненком, М.Є. Шумилом. Також представники

іноземної доктрини кримінального процесуального права зробили значний внесок у розроблення даної тематики, зокрема Т. Андерсон, К. Енгель, К. Клермонт, Д. Твінінг, Д. Шум.

Постановка завдання.

На підставі аналізу вітчизняної та іноземної наукової літератури, кримінальних процесуальних нормативних актів визначити зміст стандарту доказування «поза розумним сумнівом», проаналізувати його співвідношення з іншими стандартами, метою доказування та внутрішнім переконанням суб'єкта прийняття рішення.

Виклад основного матеріалу.

Незалежність судів та суддів – міжнародний стандарт здійснення правосуддя, умова ефективного здійснення судами своїх функцій, яка полягає у їхній відокремленості від інших органів влади, що є невіддільною гарантією захисту прав та свобод особи. Стандарти доказування у свою чергу покликані забезпечити незалежний процес ухвалення рішення у кожній кримінальній справі, що є передумовою існування самостійної судової влади.

Формальність судового механізму захисту прав та інтересів особи, суспільства та держави забезпечує чітку основу для стандартів доказування, які застосовуються на всіх стадіях кримінального процесу - від дозволу поліцейським провести обшук та арешт до ухвалення вироку. Вони також є підґрунтям для незалежного ухвалення рішення суддею за результатами розгляду справи.

Стандарти доказування у судочинстві дозволяють позначити точку між двома крайнощами: гіпотезою з одного кінця та абсолютною впевненістю - з іншого (Del Mar, 2011, р. 98). Складність полягає у тому, щоб розташувати стандарт уздовж цієї шкали. Встановлення стандартів доказування займає центральне місце в запобіганні свавільним порушенням свободи особи та неправдивим звинуваченням. Якби не існувало стандартів доказування, не можна було б оцінити раціональність чи справедливість



рішень, що мають серйозні наслідки для окремих людей, суспільства та держави. Крім того, стандарти доказування мають бути викладеними у передбачуваних правових приписах та пристосованими до конкретних вимог юрисдикції, в яких вони діють, та особливостей справи, в якій застосовуються (Maskis, 2017, p. 101).

У доктрині країн загального права наявність системи взаємопов'язаних стандартів доказування очевидна. К. М. Клермонт стверджує: «те, що у науці єдине, під час практичної діяльності розділяється на три різні стандарти (автор називає їх «магічним числом три») – «перевагу доказів» («баланс ймовірностей»), «чітких та переконливих доказів» та «поза розумним сумнівом» (Clermont, 1987, p. 1115). Зрозуміло, що перші два вищезгадані стандарти стосуються цивільного судочинства, третій – кримінального. Практика ЄСПЛ додала у національне правозастосування також стандарти «обґрунтована підозра» та «достатня підстава».

Стандарти доказування утворюють систему. Варто погодитися з думкою Х.Р. Слюсарчук, що «між стандартами доказування у кримінальному провадженні існує прямий (послідовний) логічний зв'язок, проте система стандартів доказування у кримінальному провадженні немає зворотного зв'язку, оскільки суть правових питань, для вирішення яких застосовуються відповідні стандарти доказування, є різною. Таким чином, хоч стандарти доказування у кримінальному провадженні створюють послідовну систему обґрунтованості знання у кримінальному провадженні, проте вони залишаються цілком самостійними та незамінними за своєю суттю» (Слюсарчук, 2017, с. 100-101). Застосування кожного наступного стандарту є передумовою отримання більш якісного знання про подію, вони сприяють руху цього знання від ймовірного до вірогідного.

Стандарт доказування «поза розумним сумнівом» - фундаментальний для змішаної моделі кримінального процесу, створений з метою гарантування того, що жодна особа не буде засуджена за злочин, поки суб'єкт прийняття рішення

не буде впевнений у вині особи після незалежного аналізу доказових матеріалів та доводів сторін. Так, даний стандарт отримав нормативне закріплення у ч. 2 ст. 17 КПК України, де встановлено, що ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні кримінального правопорушення і має бути виправданим, якщо сторона обвинувачення не доведе винуватість особи поза розумним сумнівом (2012). Таким чином, законодавець змістовно розширив ст. 62 Конституції України, включивши до статті вимогу доведеності вини поза розумним сумнівом, яка грає вирішальну роль при вирішенні кримінально-правового спору.

У доктрині українського кримінального процесу тривають дискусії щодо розуміння стандарту «поза розумним сумнівом». Варто погодитися з А.М. Безсонюком, що спроби дати точне визначення поняття стандарту «поза розумним сумнівом» є цілком даремними, що обумовлено тим, що «по-перше, це поняття є оціночним, а тому складне для визначення; по-друге, наявність такого визначення у законі не гарантуватиме його правильне застосування; по-третє, емпіричні спостереження не демонструють потреби його визначення; по-четверте, відсутність законодавчого визначення стандарту допускає можливість його розвитку разом зі стандартами суспільства, що змінюються» (Безсонюк, 2014, с. 26). Тому немає потреби у законодавчо закріпленому визначенні поняття, оскільки воно має також психологічні аспекти, які навряд чи піддаються правовій раціоналізації. У зв'язку з цим доцільно розкривати суть стандарту доказування «поза розумним сумнівом» через сукупність критеріїв.

Г.Р. Крет пропонує виділяти такі ознаки стандарту «поза розумним сумнівом»: «він відображає рівень достовірності знання про обставини кримінального провадження, якого має досягти суб'єкт доказування; уможливорює досягнення необхідного рівня достовірності знання на основі наявної сукупності належних, допустимих і достовірних доказів; він використовується для ухвалення процесуального рішення про визнання обвинуваченого винуватим/невинуватим у вчиненні кримінального



правопорушення» (Крет, 2019, с. 216). Такий підхід є послідовним та виокремлює даний стандарт серед інших. Зокрема, те, що він застосовується на фінальній стадії судового розгляду – при прийнятті рішення, тобто виступає критерієм оцінки вірогідності знання про обставини кримінального правопорушення на підставі представлених доказів.

Аналізуючи суть поняття стандарту «поза розумним сумнівом», варто розглянути кожен його складову та звернути увагу на значення та співвідношення кожного слова у формулюванні «поза розумним сумнівом», зміст якого важливий для методології та практики пошуку вірогідного знання.

Поняття «сумнів» неодноразово зустрічається в КПК України («усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на користь такої особи», «...виникнення будь-яких сумнівів у тому, що особа є повнолітньою», «... викликають сумнів щодо її осудності», «у разі виникнення сумнівів щодо змісту та обсягу доручення...», «за наявності інших обставин, які викликають сумнів у його неупередженості», тощо) (КПК України, 2012), однак законодавець у жодній із статей кримінального процесуального чи іншого законів не дає йому визначення. Згідно з тлумачним словником української мови «сумнів» - це «непевність щодо вірогідності, можливості чогось; брак твердої впевненості в комусь, чомусь», «ускладнення, нерозуміння, що виникають при розв'язанні якого-небудь питання, певної проблеми» тощо.

У спеціалізованій літературі вчені-процесуалісти використовують загальне значення поняття з додаванням окремих ознак, важливих саме для кримінального процесу. Так, І.Л. Петрухін визначає сумнів як «стан неупевненості, який неодмінно повинен виникнути у слідчого, прокурора та суду в результаті того, що висновок про факт неминуче не впливає із зібраних у кримінальному провадженні доказів» (Петрухін, 2003, с. 19). Таким чином, автор підкреслює психологічний аспект виникнення сумніву у вірогідності фактів у відповідного суб'єкта прийняття рішення, тобто ставлення суб'єкта до

наявності або відсутності обставин, що становлять предмет доказування в рамках кримінального процесу.

Важливо зазначити, що розуміння також суті «розумності» сумніву є умовою правильного застосування стандарту доказування «поза розумним сумнівом» у кримінальному провадженні. У межах англо-американського розуміння розумність сумніву розглядається як моральна впевненість присяжного чи судді, як найвищий з доступних ступенів впевненості.

Розумність сумніву характеризується двома ознаками: він має бути обґрунтованим та непереборним (Слюсарчук, 2017, с. 180). Сумнів може визнаватися обґрунтованим, якщо він впливає з доказів та обґрунтовується ними, а не з припущень. Крім того, як свідчить практика ЄСПЛ, суд може робити також висновки з поведінки учасників кримінального провадження (2012). У зв'язку з цим, на ефективне застосування стандарту «поза розумним сумнівом» негативно впливає закріплене у КПК України поняття доказів, у якому відображена інформаційна концепція доказів. Як зазначає Х.Р. Слюсарчук, розумний сумнів може виникати й через діяльність сторін, а саме характер здійснення ними своїх повноважень, тому, як вже зазначалося, розумність має і психологічний аспект (Слюсарчук, 2017, с. 171-172). У зв'язку з цим варто погодитися з В.П. Гмирко, який стверджує, що «докази як «підставовий» засіб доказування на теоретичному рівні можна трактувати як складну юридичну конструкцію системного характеру, у складі якої є принаймні три блоки (підсистеми): пізнавальний, інформаційний, нормативний, які у взаємозв'язку дозволяють, по-перше, пояснити, саме завдяки чому доказ власне стає доказом, яким чином докази формуються, яким нормативним вимогам відповідають, у якій формі експлуатуються у кримінальному провадженні, а, по-друге, впливати крок за кроком на зміну філософії кримінально-процесуального доказування» (Гмирко, 2002, с. 12). Тому суть розумності сумніву має також діяльну складову, а не лише



інформаційну.

Слід підкреслити, що сумнів також має бути добросовісним, його неможливо відділити від свідомості конкретної особи. «Розумність» сумніву характеризує психологічну та розумову діяльність, завдяки якій здобути знання можна обґрунтувати у зв'язку з тим, що стандарт «поза розумним сумнівом» покликаний гарантувати баланс між інтересами держави та суспільства з одного боку та окремих осіб - з іншого (Слюсарчук, 2017, с. 171). А.А. Кухта вважає, що розумний сумнів можна раціонально пояснити, він ґрунтується на здоровому глузді, а не на упередженнях, припущеннях, симпатії, антипатії тощо (Кухта, 2009, с. 543). Тому «розумний» сумнів – це сумнів перш за все усвідомлений та обґрунтований.

Неспростовним визнається сумнів, який залишається у суддів, присяжних щодо вини обвинуваченого після всебічного, повного і об'єктивного (неупередженого) дослідження обставин кримінального провадження на підставі поданих стороною обвинувачення доказів, які не сформували у них твердого переконання щодо тези обвинувачення (2012). Як справедливо зазначає В.Т. Нор, «сумнів має бути таким, який можна перебороти лише за допомогою додатково поданих стороною обвинувачення доказів» (Нор, 2015, с. 691).

А.А. Кухта має подібну позицію і вважає, що сумнів непереборний, якщо його неможливо усунути шляхом ретельного і всебічного аналізу представлених доказів та який залишається після оцінки кожного окремого доказу та їхньої сукупності (Кухта, 2009, с. 543). Отже, на підставі вищенаведеного, можна зробити висновок, що непереборність характеризується неможливістю подолати його на підставі аналізу наявних доказів та бездіяльністю сторони обвинувачення.

Слід звернути увагу на співвідношення стандарту доказування «поза розумним сумнівом» та принципом тлумачення сумнівів на користь обвинуваченого. Ці положення взаємопов'язані та впливають із презумпції невинуватості, яка є невіддільною складовою інституту сприяння захистові у кримінальному

процесі. Однак, вони мають різне значення для провадження.

Вимога тлумачення сумнівів на користь підсудного під час ухвалення вироку у доктрині є елементом інституту сприяння захисту у кримінальному судочинстві (*favor defensionis*), зміст якої полягає у тому, що при наявності сумнівів щодо певних доказів і якщо певний факт можна тлумачити як на користь, так і на шкоду обвинуваченого, то ухвалюється рішення, більш сприятливе для останнього (Нор, Яворський, 2010). Правило про тлумачення сумнівів на користь обвинуваченого пов'язане із заборобою обґрунтовувати вирок припущеннями, які під час розгляду не повинні братися до уваги. Сумніви і припущення завжди утворюють *circulus vitiosus*: сумнів генерує припущення, а припущення – сумнів.

Правило тлумачення сумнівів на користь обвинуваченого – об'єктивне правило доказування тоді, як стандарт «поза розумним сумнівом» є «узагальненням та основою усіх правил доказування» (Слюсарчук, 2017, с. 184). Стандарти доказування спрямовують в цілому доказову діяльність сторін, а принцип тлумачення сумнівів на користь обвинуваченого – елемент стандарту «поза розумним» сумнівом щодо сприяння стороні захисту під час провадження.

Як справедливо зазначається у літературі, правило щодо тлумачення сумнівів на користь обвинуваченого застосовується, коли його можна трактувати як на користь, так і на шкоду, тобто він є альтернативним (Слюсарчук, 2017, с. 184). У випадку із стандартом «поза розумним сумнівом» суд так оцінювати сумнів не може тому, що він позбавлений гнучкості та має абсолютний характер (Слюсарчук, 2017, с. 184). «Розумність» сумніву завжди сталий критерій прийняття рішення.

Хід провадження може скластися таким чином, що усі сумніви щодо певних обставин були інтерпретовані згідно з правилом тлумачення сумнівів на користь обвинуваченого, але кримінальний процес усе ж закінчився ухваленням обвинувального вироку. У зв'язку з цим, варто зазначити, що правило про тлумачення



сумнівів на користь обвинуваченого може мати як кримінально-правовий, так і кримінально-процесуальний характер (Слюсарчук, 2012, с. 185). Л.М. Васильєв зазначає, що суть кримінально-правового аспекту полягає в аналізі сумнівів щодо наявності чи відсутності елементів складу злочину, а кримінально-процесуальний – сумнівів щодо достатності доказів, можливостей та способів їхнього отримання (Слюсарчук, 2012, с. 185). Тому застосування правила тлумачення сумнівів на користь обвинуваченого не завжди вказує на неналежне виконання стороною обвинувачення обов'язку доведення. Уявляється доведеним, що тлумачення сумнівів на користь обвинуваченого та стандарт доказування співвідносяться як частина і ціле. Якщо згадане правило має обслуговуючий характер, то стандарт є основоположною вимогою доведеності вини поза розумним сумнівом.

З проблемою стандарту доказування «поза розумним сумнівом» тісно пов'язане питання вірогідності знання, отриманого у ході кримінального провадження. У зв'язку з цим коригується і мета доказування – доведення вини поза розумним сумнівом. Однак, у науці непоодинокими є позиції, які визначають мету як пошук істини – об'єктивної, матеріальної, формальної чи конвенційної.

Деякі сучасні науковці притримуються позиції, що мету доказування становить отримання ймовірного (вірогідного) знання, оскільки можливості людського пізнання обмежені і про встановлення істини в ході провадження йтися не може. Так, Б.П. Ратушна вважає, що «результат судового пізнання завжди має елемент ймовірності» (Ратушна, 2012, с. 298).

Британські вчені - процесуалісти Т. Андерсон, Д. Шум та В. Твінг вважають, що в цілому існують п'ять причин імовірності встановлених на підставі доказів фактів та обставин: 1) докази завжди неповні, досліднику ніколи не доступний увесь доказовий матеріал; 2) докази зазвичай неостаточні, що означає можливість одного і того ж доказу вказувати на кілька спірних тверджень або підтверджувати декілька версій; 3) докази завжди неоднозначні; 4) докази, в справі,

як правило, між собою дисонують, деякі докази підтверджувати один факт, інші - другий; 5) джерела доказів не завжди досконалі (Anderson, Schum, Twining, 2005, с. 246).

Стандарт «поза розумним сумнівом», на думку І.Л. Петрухіна, заперечує можливість встановлення істини у кримінальному провадженні, замінюючи її допустимістю високої ймовірності висновку, зробленого на підставі доказів (Петрухин, 2003, с. 19). Як справедливо зазначає А.С. Степаненко, вказаний стандарт встановлює «поріг прийняття рішення на рівні відсутності розумного сумніву, що не має дорівнювати повній, абсолютній доведеності, впевненості, достовірності, істинності обвинувачення» (Степаненко, 2017, с. 50). Тобто йдеться про поріг ймовірності, який є достатнім для ухвалення рішення. Стандарт значно впливає на визначення мети доказування і з урахуванням обмеженості судового пізнання, протиставляє розумний сумнів категоричності. У зв'язку з цим варто проаналізувати категорії ймовірності та вірогідності, оскільки вони є невіддільним елементом суті стандарту доказування «поза розумним сумнівом».

Перш за все, питання ймовірності та вірогідності у жодному разі не повинне розглядатися у контексті встановлення істини під час кримінального провадження. Варто погодитися із Х.Р. Слюсарчук, що будь-який стандарт доказування не має на меті встановлення істини, натомість встановлює вимогу правильного прийняття рішення (Слюсарчук, 2017, с. 59).

Б.П. Ратушна вважає ймовірність та достовірність синонімами, але щодо судових знань потрібно використовувати термін «достовірність» як таку їх характеристику, що означає максимальне наближення суду до повного і правильного встановлення фактичних обставин судової справи (Ратушна, 2012, с. 287). Вчена вважає, що знання може бути істинним щодо окремих фактів у справі, тому результат судового пізнання буде складатися з набору ймовірних та об'єктивно істинних фактів (Ратушна, 2017, с. 289). У зв'язку з цим, вживання



категорії істина щодо результату судового пізнання – некоректно. Натомість М.Є. Шумило зазначає, що «ймовірність та вірогідність – різні сторони знання» (Шумило, 2014, с. 45).

Таким чином, щодо процесу формування достовірного знання у кримінальному провадженні у доктрині склалися дві позиції. Перша позиція полягає у тому, що у ході кримінального процесу ймовірне знання, тобто таке, що припускається, поступово доповнюється та в результаті отримується знання вірогідне. Друга – вірогідне знання отримується в результаті узагальнення як ймовірних, так і вірогідних знань, а рішення ухвалюється на підставі якісної переваги останніх. Варто зазначити, що останній підхід характерний більше для інших видів судочинства, зокрема цивільного та господарського, оскільки за результатами кримінального провадження завжди має бути сформований вірогідний висновок. На думку О.Г. Шило, Ю.М. Грошевого та О.В. Капліної, «ймовірний висновок означає відсутність однозначності отриманого судом знання, яке в силу своєї невизначеності не може бути покладено судом у підґрунтя обвинувального вироку» (Грошевий та ін., 2013, с. 180). Натомість достовірний висновок означає, що «він є однозначним, обґрунтованим, тобто вичерпно доведеним під час доказування встановленими в законі процесуальними джерелами та таким, що відповідає встановленій та перевіреній судом сукупності доказів» (Грошевий та ін., 2013, с. 180).

Слід зазначити, що на користь тези про трансформацію ймовірного знання у достовірне протягом кримінального провадження також свідчить наявність стадій та мета застосування стандартів доказування у національній практиці. На етапі досудового розслідування знання, безумовно, ймовірні, оскільки можуть не підтвердитися результатами подальших слідчих (розшукових) дій або навпаки доповнитися. Тому на цьому етапі знання можуть оцінюватися як «маловірогідні, достатньо вірогідні або з малою чи великою вірогідністю» (Шумило, 2012, с. 45). Крім того, кінцеве рішення у кримінальному

провадженні приймається на підставі не повного знання, а «лише такого його обсягу, який формує внутрішнє переконання, і це призводить до недоцільності подальшого дослідження обставин провадження, оскільки саме такої достовірності знань вимагає закон для прийняття рішення про винуватість особи у змагальній моделі кримінального процесу» (Слюсарчук, 2017, с. 62). Тобто, доказування має за мету отримання достовірних знань про подію кримінального правопорушення та особу, яка його вчинила. Таким чином, стандарт доказування «поза розумним сумнівом» є критерієм ухвалення рішення на підставі вірогідного знання.

Стандарт доказування «поза розумним сумнівом» виступає формалізованим критерієм обмеження психологічного (суб'єктивного) аспекту внутрішнього переконання. Застосовуючи стандарт «поза розумним сумнівом» досягається більший рівень передбачуваності результату судового провадження та підвищується якість обґрунтування судом рішення; стає зрозуміло, яким критерієм керувався суд. К. Енгель, проаналізувавши вплив формалізованих стандартів на внутрішнє переконання, відстоює позицію того, що вони виступають «емоційним сигналом» для сприйняття обставин справи більш серйозно та для ухвалення більш виважених рішень (Engel, p. 461). Тобто, стандарти в цілому та стандарт доказування «поза розумним сумнівом», зокрема, значно впливають на процеси несвідомої обробки інформації при вирішенні кримінально-правового спору.

Стандарт доказування «поза розумним сумнівом» у національному правозастосуванні повинен належно обґрунтовуватися та вмотивовуватися в судових рішеннях з урахуванням ст. 370 КПК України. Обґрунтоване та вмотивоване судове рішення забезпечує якісне та ефективне вирішення спору. Крім цього, обґрунтування виконує наступні функції: є гарантією того, що позиція особи в процесі була почута, оскільки така позиція повинна бути прийнята або спростована судом; дозволяє вищим і міжнародним інстанціям здійснювати контроль справедливості процесу;



розвиває судову практику і забезпечує правову визначеність. На важливості обґрунтованості та вмотивованості судових рішень неодноразово наголошував ЄСПЛ у контексті забезпечення особи права на справедливий судовий розгляд. Так, орган правосуддя повинен розглянути всі питання факту і права, не сприймаючи заяви учасників процесу, включаючи експертів, як незаперечну істину (2013).

Висновок.

Незалежність судової гілки влади - необхідна умова належного здійснення правосуддя. Стандарти доказування при цьому мають за мету забезпечити самостійність судді при ухваленні рішення на підставі доказового матеріалу та позицій сторін, а також досягнення ним певного рівня переконання.

Система стандартів доказування ілюструє трансформацію знання, отриманого в кримінальному провадженні, з імовірного на достовірне.

Стандарт доказування «поза розумним сумнівом» - найвищий стандарт доказування у системі стандартів і застосовується при вирішенні питання винуватості особи на підставі належних та допустимих доказів. Для нього характерний взаємозв'язок з презумпцією невинуватості, публічно-

правовим обов'язком прокурора довести вину, межами доказування.

Слід виділити такі критерії стандарту доказування «поза розумним сумнівом»:

- даний стандарт застосовується на фінальній стадії судового розгляду при ухваленні рішення щодо вини чи невинуватості особи;

- рішення має ґрунтуватися на оцінених суб'єктом прийняття рішення належних, допустимих доказах;

- суб'єкт прийняття рішення, застосовуючи вказаний стандарт, не має обґрунтованих та непереборних сумнівів у правильності встановлених обставин, тобто вважає знання, отримане під час провадження, вірогідним.

Імплементация стандарту доказування «поза розумним сумнівом» зумовила необхідність перегляду становища істини як мети доказування. Враховуючи обмеженість можливостей людського пізнання, доцільно відмовитися від положення про те, що істина може бути метою доказування. Даний стандарт встановлює натомість вірогідність як мету доказування. Стандарт доказування «поза розумним сумнівом» формалізує суб'єктивний аспект внутрішнього переконання.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

Безсонюк А.М. Доведеність поза розумним сумнівом та достовірність як стандарти доказування у кримінальному процесі України. Судова апеляція. 2014. №3(36). С. 23-28.

Гмирко В.П. Кримінально – процесуальні докази: поняття, структура, характеристики, класифікація. Конспект проблемної лекції. Дніпропетровськ: Академія митної служби України. 2002. 63с.

Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.04.2021).

Крет Г.Р. Імплементация стандарту доказування «поза розумним сумнівом» у кримінальне процесуальне законодавство України і практику національних судів. Право і суспільство. 2019. №2. С. 215-220.

Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 15.04.2021).

Кримінальний процес: підручник/Ю.М. Грошевий та ін.; за заг.ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки. Х.; Право, 2013. 540 с.

Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар. За заг. ред. професорів В.Г. Гончаренка, В.Т. Нора, М.Є. Шумила. К.: Юстініан, 2012. 1124 с.

Кухта А.А. Доказывание истины в уголовном процессе: монография. Нижегородская академия МВД России. Новгород. 2009. С. 550.

Нор В.Т. Істина у кримінальному судочинстві: ідея, догма права, реалізація. Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2010. №2. С. 1-14.

Нор В.Т. Поняття «поза розумним сумнівом» у доказуванні винуватості обвинуваченого за новим КПК України / упорядники В. В. Луцик, А. А. Павлишин. Х.: Право, 2015. 880 с.

Нор. В., Яворський Б. Тлумачення сумнівів на користь підсудного під час постановлення вироку. Вісник львівського університету. Серія юридична, 2010. Вип. 51. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/18233/%C2> (дата звернення: 15.04.2021).



- Петрухин И.Л. Истина, достоверность и вероятность в суде // Юридический мир. 2003. № 8. С. 17 – 25.
- Ратушна Б.П. Стандарт доказування як критерій достовірності судового пізнання. Право України. 2012. С. 282-289.
- Слюсарчук Х.Р. Стандарти доказування у кримінальному провадженні: дис... канд. юр. наук: 12.00.09 / Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів, 2017. 258 с.
- Справа «Федорченко та Лозенко проти України»: рішення Європейського суду з прав людини від 20.09.2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_933#Text (дата звернення: 15.04.2021).
- Степаненко А.С. Стандарт доказування «поза розумним сумнівом» в кримінальному провадженні: дис... канд. юр. наук: 12.00.09 / Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса. 2017. 234с.
- Шумило М.Є. Ймовірність і вірогідність знання у кримінальному провадженні як передумова потреби об'єктивізації результатів доказування. Право України. 2014. №10. С. 44-52.
- Anderson T., Schum D., Twining W. Analysis of Evidence. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 246 p.
- Case of Fazliyski v. Bulgaria: Judgment of European Court of Human Rights from 16 April 2013. Para 61. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-118573> (дата звернення: 15.04. 2021).
- Clermont K.M. Procedure's Magical Number Three: Psychological Bases for Standards of Decision. Cornell Law Faculty Publications. 1987. P.1115 – 1155.
- Del Mar K. The International Court of Justice and Standards of Proof. The ICJ and the Development of International law. The Lasting Impact of the Corfu Channel case. London: Routledge 2011. P. 98-123.
- Engel C. Preponderance of the Evidence versus Intime Conviction: a Behavioral Perspective on a Conflict between American and continental European Law . Vermont Law Review. Vol. 33. P. 435-467.
- Mackic, J. Proving discriminatory violence at the European Court of Human Rights. Leiden University. 2017. 273 p.

REFERENCES

- Anderson T., Schum D., Twining W. (2005). Analysis of Evidence. Cambridge: Cambridge University Press, 246 p.
- Bezsonjuk A. M. (2014). Dovedenist poza rozumnym sumnivom ta dostovirmist jak standarty dokazuvannja u kryminalnomu procesi Ukrainy. Sudova apeljacija, 3(36), 23-28 [in Ukrainian].
- Case of Fazliyski v. Bulgaria: Judgment of European Court of Human Rights from 16 April 2013. Para 61. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-118573>
- Clermont K.M. Procedure's Magical Number Three: Psychological Bases for Standards of Decision. Cornell Law Faculty Publications.1987. P.1115 – 1155.
- Del Mar K. The International Court of Justice and Standards of Proof. The ICJ and the Development of International law. The Lasting Impact of the Corfu Channel case. London: Routledge 2011. P. 98-123.
- Engel C. Preponderance of the Evidence versus Intime Conviction: a Behavioral Perspective on a Conflict between American and continental European Law . Vermont Law Review. Vol. 33. P. 435-467.
- Ghmyrko V.P. (2002) Kryminaljno – procesualni dokazy: ponjattja, struktura, kharakterystyky, klasyfikacija. Konspekt problemnoji lekciji. Dnipropetrovsjk: Akademija mytnoji sluzhby Ukrainy, 63 p [in Ukrainian].
- Konstytucija Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28 chervnja 1996 r. Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy»/VR Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
- Kret G.R. (2019). Implementacija standartu dokazuvannja «poza rozumnym sumnivom» u kryminaljne procesualjne zakonodavstvo Ukrainy i praktyku nacionalnykh sudiv. Pravo i suspiljstvo, 2, 215-220 [in Ukrainian].
- Kryminalnyj procesualnyj kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 13 kvitnja 2012 r. # 4651-VI. Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy»/VR Ukrainy. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
- Kryminalnyj proces: pidruchnyk (2013)/Y.M. Ghroshevij ta in.; za zagh.red. V.Ja. Tacija, V.P. Pshonky. Kh.; Pravo, 540 p.
- Kryminalnyj procesualnyj kodeks Ukrainy. Naukovo-praktychnyj komentar. Za zagh. red. profesoriv V.Gh. Ghoncharenka, V.T. Nora, M.Je. Shumyla (2012). K.: Justinian, 1124 p. [in Ukrainian].
- Kukhta A.A.(2009) Dokazuvanye ystynu v ugholovnom processe: monoghrafija. Nyzheghorodskaja akademyja MVD Rossyy. Novghorod, 520 p. [in Russian].
- Mackic, J. Proving discriminatory violence at the European Court of Human Rights. Leiden University. 2017. 273 p.
- Nor V.T. (2010) Istyna u kryminalnomu sudochynstvi: ideja, doghma prava, realizacija. Chasopys Nacionaljnogho universytetu «Ostrozjka akademyja». Serija «Pravo», 2, 1-14. [in Ukrainian].
- Nor V.T. (2015) Ponjattja «poza rozumnym sumnivom» u dokazuvanni vynuvatosti obvynuvachenogho za novym KPK Ukrainy / uporjadnyky V.V. Lucyk, A.A. Pavlyshyn. Kh.: Pravo. [in Ukrainian].
- Nor. V. Javorskij B. (2010) Tlumachennja sumniviv na korystj pidsudnogho pid chas postanovlennja vyroku. Visnyk l'vivskogho universytetu. Serija jurydychna, Vyp. 51. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/18233/%C2>. [in Ukrainian].
- Petrukhyn Y.L.(2003) Ystyna, dostovernostj y verojatnostj v sude // Jurydycheskij myr, 8, 17 – 25. [in Russian].
- Ratushna B.P. (2012). Standart dokazuvannja jak kryterij dostovirmosti sudovogho piznannja. Pravo Ukrainy, 282-289. [in Ukrainian].



Sljusarchuk Kh.R. (2017). Standarty dokazuvannja u kryminaljnomu provadzhenni: dys... kand. jur. nauk: 12.00.09 / Ljvivs'kyj nacional'nyj universytet imeni Ivana Franka. Ljviv, 258 p. [in Ukrainian].

Shumylo M.E.(2014). Imovirnist i viroghidnist znannja u kryminaljnomu provadzhenni jak peredumova potreby objektyvizaciji rezul'tativ dokazuvannja. Pravo Ukrajinu, 10, 44-52. [in Ukrainian].

Sprava «Fedorchenko ta Lozenko proty Ukrajinu»: rishennja Jevropejs'kogho sudu z prav ljudyny vid 20.09.2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_933#Text.

Stepanenko A.S. (2017) Standart dokazuvannja «poza rozumnym sumnivom» v kryminaljnomu provadzhenni: dys... kand. jur. nauk: 12.00.09 / Nacional'nyj universytet «Odes'ka jurydychna akademija», Odesa, 234 p. [in Ukrainian].

Shapoval Anastasiia

Student, <https://orcid.org/0000-0002-3480-9356>, n98.shapoval@gmail.com

Стаття надійшла / Article arrived: 06.02.2021

Схвалено до друку / Accepted: 08.04.2021



Nabaz Nawzad Abdullah

Knowledge University (Kurdistan Region, Iraq)

Factors Affecting the Adoption of e-Government in Public Sector Organizations of Kurdistan Region

Government institutions digitalization is an important element of development in advanced systems. The adoption of e-Government has great potential for the effective interaction between citizens and policymakers. The trends for development and digitalization of governmental activities raised the necessity for the adoption of the e-government in public sector institutions. The key factors affecting the adoption of e-government in the Kurdistan Region have been investigated in this study. The study has also been made to highlight obstacles that limited government capability to elude the paper-based system and to measure the extent of public support in approaching the new administration, which sought to be a pre-condition for its successful implementation. The exploratory research design has been used and data has been collected through a questionnaire. Four key factors that affect the implementation of e-government in public sector organizations of Kurdistan Region have been identified: motivational factor, personal factor, technical factor and reliability factor. All factors have a positive connection with e-government adoption, but they are not equally influencing the process of its implementation. The motivational factor is more effective compared to other factors due to the perceived benefits of the system to the citizens, but the personal factor has the least impact on the adoption of e-government. It has been determined by the study that citizens appreciate the perceived values created by the e-government as it minimizes routines and inefficiency of public administration that burden their resources. It has been highlighted that there is a positive impression for citizens on the adoption of e-government, which supports the successful implementation of the process. It has been said in the study that IT infrastructure development, adequate training, public awareness and more motivation on perceived benefits can profoundly guarantee the success of e-government adoption and can become an important tool of reform in public sector institutions. Its successful implementation can also improve the quality of public sector management and work on the delivery of public services in an effective and efficient manner.

Keywords: *e-government, digitalization, public sector, good governance practice, public administration, governance, efficiency*

Набаз Навзад Абдулла

Університет знань (Курдистанський регіон, Ірак)

Фактори, що впливають на прийняття електронного уряду в організаціях державного сектору Курдистану

Цифровізація державних установ є важливим елементом розвитку передових країн. Впровадження системи електронного урядування має великий потенціал для формування ефективної взаємодії між громадянами та політиками. Тенденції розвитку та цифровізації державної діяльності зумовили необхідність впровадження системи електронного урядування в державних установах. У цьому дослідженні вивчено ключові фактори, що впливають на впровадження системи електронного урядування в Курдистані. Дослідження також було проведено з метою висвітлення перешкод, що обмежують можливості уряду відмовитись від паперової системи, та оцінювання обсягу державної підтримки у наближенні до нової адміністрації. Така підтримка мала стати передумовою її успішного впровадження. Було використано проектні дослідження, а дані було зібрано за допомогою анкети. Визначено чотири ключові фактори, що впливають на впровадження електронного урядування в організаціях державного сектору Курдистану: мотиваційний фактор, особистий фактор, технічний фактор та фактор надійності. Усі фактори мають позитивний зв'язок із впровадженням електронного урядування, але вони не однаково впливають на процес його імплементації. Мотиваційний фактор є більш ефективним у порівнянні з іншими факторами завдяки відчутній вигоді системи для громадян, та особистий фактор найменше впливає на впровадження електронного урядування. Дослідження встановило, що громадяни позитивно оцінюють цінності, створені електронним урядуванням, оскільки він зводить до мінімуму рутину та неефективність державного управління, які забирають їхні ресурси. Було підкреслено, що у громадян склалося позитивне враження щодо прийняття електронного уряду, це підтримує успішне впровадження процесу. Також у дослідженні було сказано, що розвиток ІТ-інфраструктури, адекватне навчання, обізнаність громадськості та більша мотивація щодо можливих



переваг можуть гарантувати успіх прийняття електронного уряду та можуть стати важливим інструментом реформування в установах державного сектора. Успішне його впровадження також може покращити якість управління державним сектором та дозволити ефективно надавати державні послуги.

Ключові слова: електронне урядування, цифровізація, державний сектор, хороша практика управління, державне управління, управління, ефективність

1. Introduction

The emergence of e-government and developments in the sector of information technology has profoundly influenced the governing process globally. Introducing a large number of ICT-related programs in the last decades has a great potential for public organizations and transforms the traditional methods of governing to up-to-date public affairs management (Hirschfeld, 2012; Reddick, 2010; and Serageldin, 2011). The key objective of e-government is to bid an increased portfolio of government services to the citizens in a very cost-effective manner. The e-government system is also designed to increase transparency and accountability of the public institutions towards the fulfillment of public demands and offering them an increased service (Atkinson and Castro, 2008). In fact, the government is accountable to update its system from time to time based on the necessities of citizens. The classical public administration might be not effective anymore for public policymakers; therefore advanced technology becomes a precondition to the success of any government in modern time. Public institutions and policymakers should undertake a radical change to increase public services, design and encourage good governance practices, empower civil servants through training and education system, minimizing unnecessary costs and expenditure, and finally creating a friendly environment for business entities to foster a productive economy. Here, ICT plays a major role in maintaining and achieving the aforementioned goals and it would be strictly limited without the adoption of e-government system.

This process simplifies and facilitates the governing process and enables the government to successfully improve the overall quality of life. The digitalizing governing process ensures government regulations and policies to be implemented and it also ensures public participation. The greater public participation, the greater satisfaction could be achieved. Citizens when utilizing e-government may

better involve in designing public services and reshape government policies based on their needs. It's also an opportunity to produce active citizens and give them a greater role in the public policymaking process (Abdullah and Abdulrahman, 2015; Ambali, 2010; Bonina and Cordella, 2008; Navarra and Cornford, 2007; Torres et al., 2005). They also stress its potential to connect them quickly and directly, to what the government has to offer – no queues, no waiting, 24/7 services.

The adoption of e-government becomes a precondition to the development of public service delivery and citizen's engagement in the governing process. The notion has been taken seriously by some governments especially in the developed countries. Some Middle Eastern and North African (MENA) governments adopted the notion in their public administration processes such as United Arab Emirates, Qatar and Bahrain. As an emerging economic market, the United Arab Emirates is among the first Middle Eastern country to adopt information and communication technology to further enhance its economy and sustainable development. The UAE has introduced initiated e-government Strategic Framework in 2011-2013 aimed to promote the transformation of all government services through electronic methods within three years. The objective of this plan was to enable citizens to deliver their desired services via ICT devices including their mobile phones and online apps. Through this system as the ruler of Dubai highlighted is to reach out to citizens other than waiting for citizens to come to them. It's the notion of new public management and fulfills the expectation of citizens toward the public institution. The government through the use of modern technology may enhance the delivery of public services and fulfill citizen satisfaction. Thus, the UAE government has signified e-government in its governing process and enabled digitization of government institutions, especially the introduction of electronic voting machines, e-banking, and e-payment. In this regard, a certain mechanism



has been used, such as offering millions for the best technology-driven solution and apps. The award has encouraged experts and IT professionals to compete and create a kind of technology needed by the government to offer efficient and effective services to the citizens. The Kurdistan Regional Government sees Dubai as the role model in the region and tries to make Erbil the second Dubai in the region.

Despite financial and political instability in the region, the 9th cabinet of the KRG attempts to transform towards e-government and digitalization. In the new cabinet, digitalization becomes a vision based on three principles of a customer-centric, shared platform, security and privacy. The government also admits that citizens can better reach government services through digitalization and a shared platform that minimizes costs and maximizes public sector efficiency (KRG, 2021). The government has established the data center. The Data Center is planning to establish the first T3 Data Center to create efficiency in administration. It is creating Digital Identity for the KRG residents and completing the second phase of KRG biometric registration. The government aims to create a digital identity for every citizen in the KRG and then expand its e-government to other services such as e-tax system, e-notary, e-land registry, and company

registration. The KRG already created a single portal to the government department (gov.krd). On several occasions, the officials of KRG vowed to digitalize the government. However, implementing e-government is a complicated process. Several factors influence citizens to use the digital system and the KRG is lacked guidelines and infrastructure to perform such a system. Citizens also find it difficult to adapt to the system and to transform from paperwork to online services. The objective of this study is to identify factors affecting the adoption of the e-government system in the Kurdistan Region of Iraq. Understanding these factors helps the KRG to successfully deliver e-services to citizens and to apply a digital system. For that, the study adopted the E-government Adoption and Utilization Model, which is known as (EGAUM). The model is developed by Alghamdi and Beloff (2017). The objective of the EGAUM model is to identify factors that are influencing the intention and belief of users along with their behavior that determines their adoption and the extent of their usages. In this model four dimensions are used as the independent variables which are sought to have a major influence on the adoption of e-government in public sector organizations, including Personal Factor, Motivational Factor, Technical Factor and Reliability Factors.

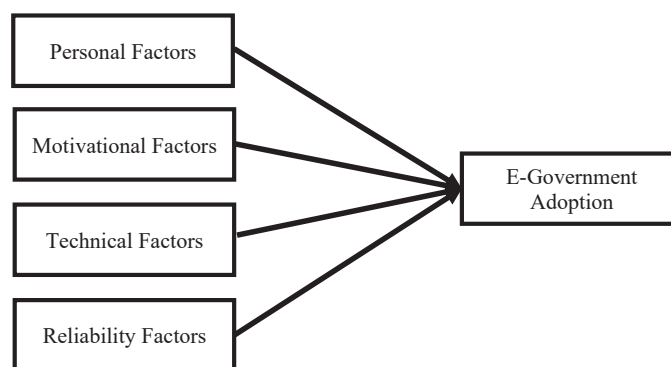


Figure 1: EGAUM model (Alghamdi and Beloff 2017)

2. Literature Review

Electronic government (E-government) also known as the digital government is an online government that refers to the use of information technology by the citizens to access government services, business and other related matters (Alrashidi, 2012). In advanced government systems, technology

is a primary source of information and the bridge between citizens and officials. The E-government system has eased the governing process and citizens can access different kinds of services without having any physical contact with service providers. The general concept of e-government does not solely concentrate on public service delivery (government-to-citizen),



but also government-to-business, government-to-government, and government-to-employees (Layne and Lee, 2001). Sometimes, other than intra-government affairs, e-government is used to connect governments all around the world.

The goal of e-government is to deliver public services to the citizens promptly (Tola, 2020). The efficient governing process eases public service delivery and conveniences which consequently bring up public service satisfaction. The advanced information technology becomes an opportunity for the governments to communicate with citizens, bring citizens closer to the government and deliver smarter services (Tola, 2020; OECD, 2010). Thus, e-government services enhance accountability, transparency and accessibility of the government which delivers services to citizens efficiently and cost-effectively (West, 2004). These factors are important for citizens to adopt this innovative governing tool. Citizens in the 21st century are expecting the government to provide an efficient and effective method to deliver public services as the private sector has developed their online systems and is competing to deliver their services and products to the citizens in a timely and quality manner. Besides, public participation becomes an issue in a classical governing system where less power is left for citizens. However, one of the motives of e-government adoption as found by Norazah and Ramayah (2011) is increasing individual power within the government. The following sections explain how PMTR derived from the EGAUM model impacts on e-government adoption around the world.

2.1 Personal Factors

The previous study has shown relationships between age and adoption of e-government. The personal factors encompass age, gender, education, location and individual income. Hill et al. (1998), Baker, Qahtani, and Hobuna (2007) concluded in their study that age is an important factor of e-government adoption. Adults are more likely to use technology than the elder and younger generations. For that, the countries with more young citizens are more likely to adopt e-government systems. However, age might not be important in every situation, but there are other important demographic factors such as public awareness that need to be considered while analyzing the relationship between personal factors and the

actual adoption of e-government. Al Otaibi and Al Zahrani (2009), Al Rawi and Alsabri (2009) have given more insight on the age factor. They found that older people are easily getting bored with using technology and they are more likely to oppose the use of modern technology. In contrast, the same study highlighted that people below 25 years are more likely to use technology and they are more into the e-government process in their interaction with the government.

The gender factor is also considered to be another personal factor that likely impacts on the adoption of e-government. The gender issue here is more related to the fact that women in closed societies have little or less knowledge on the use of technology as they lack technology training and awareness. In this regard, Al Ghamdhi and Billof (2014) believe that there is a relationship between literacy and the use of e-government. They found that lack of literacy negatively impacts the use of e-government.

The geographical location of citizens is also considered to be another personal factor that determines the level of e-government usage and the success of the process. There is a gap between citizens from the urban area to the rural areas in terms of technology awareness, knowledge, and accessibility. People who are living in remote and poor areas are less likely to use technology compared to the people in urban areas. Thus, a strong relationship is found by Al Omari, Wuduz, and Sandur (2010), Al Subhi, WiberCodi, and Kamal (2010). Also, citizens in remote areas might not have access to modern technology and that becomes a barrier to their tendency towards e-government adoption. Thus, the first hypothesis could be stated as:

H1: Personal factor is positively affecting on the citizen's use of e-government

2.2 Motivational factor

The construct of the motivation factor is also important when studying the adoption of e-government. The motivation factor refers to the perceived benefits citizens might get in dealing with the new system. Citizens are likely to use a particular system to receive or get something in return. The critical changes in values, culture, government structure and business behavior has been made as a motivational factor that affects the use of



e-Government services (A. Al-Shehry, et al, 2006). It has been argued that motivational factor helps policymakers to reduce risk factors and appreciate success in e-Government adoption (Alrashidi, 2012).

In constructing the EGAUM model, Alghamdi and Beloff (2014) have used motivational factors as an important variable to the utilization of e-government. The author has used four main factors relating to motivational factors towards e-government adoption including perceived benefits, socio-cultural and awareness. The perceived benefit refers to the extent to which e-government offers functional and non-functional benefits to its users. More clearly, the perceived benefits create understanding where users believe they can get benefits from using the system. The functional benefits relate to the benefits that users can gain from the utilization of e-government. The benefits include the online services, history of services or archives, reforming bureaucracy which troubles citizens to complete their daily works.

The non-functional benefits, on the other hand, refers to intangible benefits that citizens can get from the utilization of the e-government system including time-saving, crown avoidance, satisfaction in conducting services, reducing bribery and efforts to obtain services. Thus, the second hypothesis concerning motivation factor could be stated as:

H2: Motivation factor is positively affecting on the citizen's use of e-government

2.2.1 Awareness

Awareness is very important in the implementation of public policy. People who are aware of the importance of the policy, will not resist its implementation. The use of technology in public sector organizations requires awareness from citizens as well as government employees. For that, (20) indicates that perceived awareness is a major contributor to e-government adoption. The failure to spread public awareness of digital tools and technology will create a situation where chances of success become very limited. The process of spreading awareness is more needed in the remote and rural areas where people might find it difficult to deal with the modern system as they used to complete their paper works through face-to-face interaction. To spread awareness in society,

several methods can be used to successfully maintain the process including the use of social media, interactive advertisement, and some other methods that could be applicable in this matter. It has been found by Abdelsalam et al (2013) and Zheng (2013) that social media is the most influential method that increases the level of awareness concerning e-government interactions.

2.2.2 Socio-cultural.

The socio-cultural factor is also studied by other scholars as a motivational factor influencing e-government adoption. The authors have classified sociocultural into the social aspect and cultural aspect and identified a positive correlation between the two dimensions. The social aspect mainly refers to the extent of influence created by the social norms. Individuals could be under the influence of their family members and friends to use e-government services. (40 and 41) have argued that colleagues, family members and friends have a major impact on the adoption of users toward new technology particularly when it comes to e-government. The cultural aspects, on the other hand, refer to the norms, values, profession and behaviors of social groups, which have a fundamental impact on the people's intention towards e-government adoption. The socio-cultural factor is explained from various angles including image, the influence of others and resistance. Image is a motive when using technology, especially in developing nations. When someone is proficiently using modern technology that indicates the person is highly educated and modern. Such understanding adds more value to the adoption of new technology that consequently facilitates e-government adoption.

The influence of others is rooted in culture. Thus, the most powerful indicator which changes individual attitude is the influence of others. Such influence is even higher in societies where individuals are interrelated and coherent. The use of e-government adoption, in this case, could be influenced by people's factors where individuals influence each other and become a common norm to use technology to deliver public sector services.

Since the adoption of new technology is highly related to human or cultural factors, to adopt e-government, resistance from people should be taken into consideration. Usually,



people resist changes in the first place and that affects the process. So, the successful implementation of e-government is highly related to the openness of people towards the use of modern technology which sometimes happens due to the security and trust issue. However, as the author highlighted, in some cases users avoid new technology as they prefer face-to-face interaction, which they believe, affects customer confidence.

The influence of connection or interpersonal social networks is another issue related to the implementation of e-government. Corruption is widespread in developing countries and becomes a social norm where sometimes citizens get to benefit from the process. Applying e-government in the public management process makes it very difficult for them to use any sort of connection as the e-government system is electronically controlled. This case led to some resistance especially from authorities and their relatives to reject the idea of e-government adoption as they find it as a threat. Usually, in the traditional public administration system, a manager can easily break down the system and complete paperwork without having many rules and regulations to do so, but the full control is concentrated in the hand of the manager. For that, e-government adoption becomes a barrier for people seeking corruption and desiring to break the rules to process their paperwork and relatives' application.

The factors affecting the adoption of e-government vary from one country to another based on the characteristics of that country including culture, society, economy and politics (Alsaif, 2013). In studying e-government adoption in Saudi Arabia, Alsaif (2013) also identified management, technical and human factors. The author highlighted such factors highly impact on the adoption of e-government and that's what differentiates between developed and developing countries as their culture and social and psychological related issues are different. In this regard, the author has identified in his research that in terms of e-government adoption in developing nations the culture or individual citizens should not be blamed, but relevant technology should be used that goes well with social and cultural values.

2.3 Technical factor

Adopting e-government requires strong

technical support. Technical support could be in the form of infrastructure and human resources (Aliyu et al. 2019, p.3) or it could be theoretical: such as simplicity, interface design, reaching out e-services and service description and hints (Alghamdi and Beloff, 2014). The technical support that relates to the technology infrastructure is discussed by Aliyu et al. (2019) who believes that to implement an e-government system, there must be available physical infrastructure and upgrading the existing technologies. The availability of technology may impact on the use of e-government systems and solutions should be available to overcome technical issues and update the existing system. Besides technology infrastructure, the availability of human resources in terms of technical competency is required to influence citizens. Thus, the author recommends human capital investment. Human capital development could be in the form of skill development, ICT competency building and promoting personal abilities to examine and use data. The two factors are complementary to each other. The availability of physical infrastructure does not complete the process, but technical support in the forms of human capital is needed to promote and deal with the system.

Simplicity, on the other hand, is a theoretical technical factor that may impact the use of e-government. Simplicity refers to the ease of use that allows citizens to adapt to the system without any difficulties. It's been used as a key factor in the adoption of e-government (Alghamdi and Beloff, 2014; Olaitan, 2015 and Idris, 2012). Al Jujran (2013) argues that the extent to which citizens believe the system is easy to use changes the attitude of citizens towards the use of the system. The author tested the relationship between the perceived ease of use and citizens' intentions toward the use of the e-government system and the results show a significant relationship between the two variables. The ease of use and perceived usefulness of the system account for 5.6% of the variances ($R^2=0.542$). Likewise, Aliyu and Virgiyantid found a positive relationship between e-government adoption and ease of use in the case of Nigeria. The author used system recoverability, friendliness of the system and user interface as dimensions of ease of use.

Alghamdi and Beloff (2014) argued that the



design of the e-government interface impacts on its adoption. The website design in terms of simplicity to use, design, layout, color contrast, fonts labels, easiness of the searches, language options and lack of spelling errors can all influence the citizens' use of the system. When the websites are designed in the proper way, citizens will have more intention to use them. Citizens could have difficulty in finding information and data if the interface is not well designed to facilitate the usage.

Locating and navigating digital information is part of technical issues when adopting e-government. The search engines should be designed in a way that citizens can easily reach the information, otherwise, any difficulty in reaching out digital information insignificantly impacts on e-government adoption (Alghamdi and Beloff, 2014). The authors also discuss that clear and comprehensive guidelines should be available for the users to be able to understand how their information is processed and delivered. Thus, the third hypothesis could be stated as:

H3: Technical factor positively effects on the citizen's use of e-government

2.4 Reliability Factor

The reliability factor such as trust in the system is very important in adopting e-government. The new users of online government need trust more than any other parties and their expectations should be fulfilled to enhance the possibility of success. Warkentin et al. (2002) believes that strong judicial support to e-government adoption is a major factor that can build trust with citizens. The author in his study proposed the use of perceived risk, perceived behavioral control and avoidance of uncertainty impacts on the adoption of e-government and could be used as the independent variable. The perceived risk here refers to the fear of losing control over personal information and being monitored by the government. In light of such fears, individual users are looking for trust and assurance from the system on how and when their information will be used. The other variable that the author used is uncertainty avoidance that relates to trust for e-government adoption. Usually, individual citizens do not want to approach the risks of losing control over their personal information. Thus, the author highlights that trust is the most important factor of e-government adoption

among other factors (Kumar et al., 2007).

The reliability variable was also used by Gilbert and Balestrini (2004) as an independent dimension within perceived barriers. The perceived barriers used by the author include confidentiality, personalization, control, cost, convenience and avoidance of individual interaction. The reliability factor plays a major role in citizen's intentions to use e-government services as it was also confirmed in the case of Jordan. However, trust is not an easy process that can be built in a short period and effort. The use of the digital system is not a simple issue because major studies have found that e-government and online services negatively affect public citizens' privacy and security (Kramer, 1999). On that issue, Al-Khoury (2012) believes that trust is not a gradual, but a cumulative process. As recommended, to successfully implement an e-government system, citizens should have the intention to be involved in the process to send and receive information through the system. Thus, the fourth hypothesis could be stated as:

H4: Reliability factor positively effects the citizen's use of e-government

3. Methodology

The study has conducted the exploratory research design to examine factors affecting e-government adoption in Kurdistan Region. These factors have not been found before in the case of Kurdistan, but this study tries to investigate and figure out these factors along with the existing limitations. Simple random sampling was used for this study as the target population are citizens. This method of data collection is derived from the objective of the study that tries to understand the factors from citizens' perspectives. A questionnaire was designed based on the previous literature and relevant questions were added to make it suitable for the respondents to answer each question. The first part of the questionnaire included 5 items for the background of the information, not included as the research found it unnecessary, but important for the validity of the responses. The 5 liker scale was used and this part of the questionnaire was classified into 5 sub-sessions, namely: personal factor (7 items), motivational factor (13 items), reliability factor (5 items), technical factor (9 items) and e-government adoption (17 items). The study collected data from respondents with



different backgrounds and different positions, mostly concentrated on Erbil, the capital of the Kurdistan Region. Gender balance was considered and 120 questionnaires were distributed. The total amount questionnaire returned was 105, 11 questionnaires were never returned and 4 questionnaires were mistakenly filled. After confirming the validity of the primary data received from respondents, the data were analyzed through SPSS. At first, the internal consistency was tested by using Cronbach's alpha to verify the consistency of the measures and reliability of the study, then followed by the correlation coefficient. Mean value and standard deviation were used to provide a robust answer to the research objectives.

4. Findings and Discussion

4.1 Internal Consistency

In this current study, the internal consistency

was measured using Cronbach's alpha. Reliability of data indicates the consistency of data which relies on consistency between diverse items of the same test. Reliability is measured through Cronbach's Alpha that should exceed 0.6-0.7 to reach the accepted level of reliability (Ursachi, Horodnic and Zait, 2015). If the value is above 0.8, it's even better; however, if the obtained value is greater than 0.95 it's not a preferred level. The values of Cronbach's Alpha in respect of all the constructs used in this study well exceed the threshold of 0.7 and did not reach 0.95 which is not a good level of reliability. However, as shown in Table 1, it suggests that the data collected in respect of all the constructs are reliable and all the statements used to measure the opinion of respondents about the respective constructs well explain these constructs with an excellent degree of internal consistency.

Table 1

Cronbach's coefficient for entrepreneurship competencies

Slno.	Domains	Cronbach's Alpha	No. of Items
1	Personal Factor	0.859	7
2	Motivational Factor	0.741	13
3	Technical Factor	0.948	9
4	Reliability Factor	0.810	5
5	E-government adoption	0.937	17

4.2 Correlations among factors affecting the adoption of e-government

Table 2 demonstrates the correlation between factors affecting the adoption of e-government in the Kurdistan Region. The results indicate a positive correlation between all variables. The level of relationships is somehow different between predictors and e-government adoption. Based on the below table, personal factor is positively correlated with adoption of e-government in Kurdistan Region with a Beta Coefficient of 0.201. This indicates the approval of H1. The relationship between the motivational factor and e-government adoption was also tested and the result shows a Beta Coefficient of 0.438**, which indicates a positive and medium relationship and the acceptance of H2. The value of the motivation factor is the highest and has a greater impact on the successful adoption of e-government. This finding is consistent with Alghamdi and Beloff (2014) concerning the motivational factor as they used it as the main variable in their study. The motivational factor creates an

image that influences citizens to use the system due to the perceived benefits they receive from the system and avoid problems such as bureaucracy, routines, nepotism, bribes. The process is timely and effective compared to the traditional paper-work, which disturbs citizens and provides no benefits other than facilitating the corruption act, which serves the minority people and leaves the majority with the ineffective administrative process. On the other hand, the obtained value of the relationship between the technical factor and reliability factor indicates a positive but weak relationship both between predictors and the e-government adoption. That result indicates the acceptance of H3 and H4. In this current study, the technical factor is more important than trust with the Beta Coefficient of 0.280**, but the obtained value of Beta Coefficient reliability factor is 0.244*, which is the least factor after personal factor that includes gender, age, education and economic background dimensions. Despite the positive relationship between reliability factor and e-government



adoption, it contradicts the findings of Al Hujran, Anas, and Ikhlās (2013) who found out that trust in government and reliability to the system plays the most important role in convincing citizens to use e-government as well as impacts their level of satisfaction. The

author used reliability as three independent dimensions under services quality variable towards citizen's intention to use e-government services. As discussed, the motivational factor is more important among all other factors and is followed by the technical factor.

Table 2

Correlations among factors affecting the adoption of e-government

Domains	Personal Factor	Motivational Factor	Reliability	Technical Factors	E-government adoption
Personal Factor	1				
Motivational Factor	.606**	1			
Reliability	.509**	.619**	1		
Technical Factors	.566**	.564**	.483**	1	
E-government adoption	.201*	.438**	.244*	.280**	1

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

4.3 Personal factor of e-government adoption

The below tables display the personal factor items. According to the table, having limited financial support does not limit the use of e-government with the mean value of 3.0962. However, the financial background, including social class, might influence the capability of the citizens to use e-government. This item is followed by the education level which is believed not to become an obstacle

to the use of e-government. However, participants somehow believe that having physical IT infrastructure is important. This result is partially consistent with Al Subhi, WiberCodi and Kamal (2010), who believe people in urban areas are using e-government more commonly compared to the rural areas due to the availability of ICT infrastructure. The availability of personal computers, as well as other means of communication, is important for the users to embrace the system.

Table 3

Personal factor of e-government adoption

Items	Rank	Mean	Std. Deviation
I have adequate information on using e-government	4	3.0680	1.25450
My financial background does not limit my ability to use e-government.	5	2.9524	1.36847
The education system is supportive for the use of e-government.	3	3.4038	1.30361
The education level will never become an obstacle to use e-government	2	3.5096	1.42103
Regardless of geographical location, the government provides e-government services to the citizens	6	2.8750	1.22821
The lack of physical IT infrastructure is not an obstacle in using e-government	7	2.9143	1.27184
I can use an e-government system with limited financial resources.	1	3.0962	1.29614

4.4 Motivational Factors and e-government adoption

The below table shows that the motivational factor is so important in adopting the e-government system. The mean value of the motivational factor shows that people

are eager to use e-government to get rid of something that becomes a routine in public sector institutions where citizens have to wait for hours to complete their official matters. Adopting e-government can solve this issue and that's the most important motivation



factor that people support digitalization and e-government. In addition, people believe that they can become a citizen of the 21st century by using the e-government system. The current traditional system of public administration is outdated and troubles citizens. That shifting from paperwork into digitalization can help to become a modern citizen in that aspect.

The least value that somehow becomes a justification for the change denial is the lack of available resources; however, it's the least motivational factor compared to other items. Overall, all motivational factors assured a good level of acceptance by the respondents and higher than other factors of e-government adoption.

Table 4

Motivational Factor of e-government adoption

Item	Rank	Mean	Std. Deviation
I have adequate resources for the use-government system	10	3.2381	3.08072
Given the resources, opportunities and knowledge, it would be easy for me to use the system.	12	3.0095	1.18074
Society has an influence on me to use the e-government system to complete my official works.	8	3.4667	1.20947
Through a public awareness campaign, the government was able to encourage employees and citizens to more focus on digitalization in their work.	9	3.2404	1.26564
The existing rules and regulations in KRG are supportive in adopting e-government	11	3.1553	1.22680
I have adequate resources to use the e-government system.	13	3.0000	1.24635
If using the e-government, I can complete my work efficiently.	5	3.8667	1.18538
By using an e-government system, I get rid of bureaucracy and routines	7	3.7981	1.10057
By adopting e-government, people will not have to queue up and waste a lot of time completing their official matters	1	4.0857	1.16944
Social media networks become an important factor to think about the e-government system.	6	3.8190	1.23865
I become a modern citizen by using the e-government system	2	4.0385	1.00410
People with special needs will get more advantage by using the e-government system in public sector administration.	4	3.8846	.96851
People with special needs can complete their official matters without the help of other people; thus, encouraging the use of e-government	3	3.9615	1.01372

4.5 Reliability Factor of e-government adoption

Table 5. shows how respondents see the reliability factor as a precondition to the adoption of e-government. Overall participants agreed that the security of the e-government system is an important factor of its adoption with a mean value of 3.61. Besides, people still have trust in the system and believe that the government will complete citizens' official matters online including the banking transaction, which is an important aspect of e-government. The reliability is one of the main concerns of the citizens when using e-government as their data is recorded online and is a subject to attacks and hackers. However, this study highlights trust on government capability that their data will be protected from

hackers and spam attacks. Although people trust in government, there is still a concern in this matter as people believe that the government may or may not adopt the proper standard in the digitizing process of public sector organization in terms of data protection. In addition to that, the type of information is somehow important to be highlighted that people need to provide to the government as its concern for the people. It's related to the existing rules and regulations regarding data protection in the Kurdistan Region. This argument is consistent with Warkentin et al. (2002) who agrees that law enforcement is effective in adopting e-government. So, having special rules and relations can serve the goal of e-government and offer more reliability to the public when using e-government system.



Table 5

Reliability Factor of e-government adoption

Item	Rank	Mean	Std. Deviation
I believe in the security of the e-government system.	4	3.3398	1.27996
The government can protect my confidential information and it will not be used for a special purpose that harms me.	6	3.3173	1.36719
The government adopted proper standards in the digitizing process of public sector organizations in terms of security and data protection.	9	3.1154	1.25650
The government is capable to protect the system and public data from hackers.	3	3.4000	1.26795
I trust the government to complete my official matters online including banking transactions.	2	3.4615	1.32872
I can provide all my personal information to the government institution for the adoption of government system.	7	3.1553	1.31177
There is a special law that supports e-government adoption and avoids the misuse of the system.	5	3.2308	1.20057
The government issued the law of information and data protection for citizens and people who know the use of the system.	8	3.1429	1.27422
In general, I believe the security of the e-government system is an important factor in its adoption.	1	3.6154	1.20119

4.6 Technical Factor of e-government adoption

The results demonstrate that citizens of the Kurdistan Region find e-government easy to use if they have adequate training to develop their ICT skills. Training could be systematic and should be provided by the government for government employees and through media and public channels to citizens. Olaitan (2015) in his study found a similar result as the author explains that the citizens' capacity to use digital information is an effective factor that simplifies and motivates

citizens to adopt the system. It's also important because accessing public information online without much burden ensures public service delivery and trust in government which partially explains the technical as well as reliability factor of the e-government system. Therefore, due to the technical issues concerning internet connectivity, the government is better to provide information that does not require high connectivity, so everyone can access them. Improving the technical capacity of the government is significant in maximizing the chance of successful e-government adoption.

Table 6

Technical factor of e-government adoption

Item	Rank	Mean	Std. Deviation
Learning to operate the e-government system is easy for me.	5	3.3333	1.06551
I would find the e-government system easy to use if I got suitable training.	1	3.6923	1.07104
E-government system via the Internet will not be useful due to the inefficient availability of government information and services on the e-government portal.	2	3.3592	1.05584
Overall, I believe that the online government system is easy to use.	4	3.4904	1.08829
I do not see any big limitations to avert the use of e-government adoptions.	3	3.5048	1.24903

4.7 E-government adoption

The adoption of e-government as shown in below table improves public service delivery and minimizes the level of corruption and nepotism. The paper-based administration increases the chance of corruption in public sector organizations due to

the nature of the process. However, when things are digitized, fraud, nepotism and bribes are not likely to happen and some sort of justice could be achieved for the public. The e-government system also expedites the process of public administration and makes things more efficient with less human



error. The result saves resources to the government that was misused in the paper-based system and minimizes government expenditure. That result is inconsistent with West (2004) who believes that

e-government adoption minimizes government spending as the process is efficient. The table below explains more about the result for each item from the perspective of respondents.

*Table 7**E-government adoption*

Item	Rank	Mean	Std. Deviation
The adoption of e-government reduces the act of corruption in public sector institutions.	7	4.0476	1.17981
The adoption of e-government solves the issue of bribe and nepotism.	2	4.1048	1.08241
The adoption of e-government solves the trust issue between government and citizens	14	3.9429	.89688
The adoption of e-government resolves routines and slow delivery of public services	13	3.9619	.89790
The adoption of e-government creates a positive image for the government	12	3.9714	.97524
The adoption of e-government results in good governance practice.	16	3.8846	.95843
The adoption of e-government minimizes public expenditure.	4	4.0769	.97236
The adoption of e-government empowers the government	10	4.0095	.93537
The adoption of e-government improves public service delivery.	1	4.1078	.83140
The adoption of e-government increases public participation and improves representation.	11	3.9709	.83380
The adoption of e-government helps the government to provide online services to the citizens.	13	3.9619	.89790
The e-government adoption attracts foreign direct investment and encourages foreign investors to invest their money here.	8	4.02885	.864137
Adopting e-government improves the quality of public sector institutions and facilitates the reform process.	9	4.0286	.94520
The adoption of e-government increases the transparency and accountability of the government.	15	3.9423	.96368
The adoption of e-government helps the exchange of information between a public institution and, thus, increases the efficiency of the public sector.	3	4.0874	.90864
The adoption of e-government supports and empowers the education system.	6	4.0481	.92830
The adoption of e-government improves business citizens' communication and results in market development.	5	4.0667	.84656

5. Conclusion and Recommendation

The widespread use of e-government has persuaded the government to make some reforms and digitalize their system to be more open and transparent towards their citizens. The main problem of this study was a lack of understanding of factors that impact e-government adoption in Kurdistan. Besides, the lack of public understanding and motivation among citizens was another factor that caused the slow implementation of the process. The study concluded that the four factors: personality,

motivation, technical ones and reliability are important in adopting e-government. The global trends of development leave no justification for the Kurdistan Regional Government other than e-government adoption. However, robust policy and strategies are needed to achieve that goal. The e-government system, as concluded in this study, improves public service, citizens' satisfaction, openness, transparency, accountability, efficiency and effectiveness. Besides, it solves problems of nepotism, corruption and the misuse of public funds,



mistreatment, routines, bureaucracy, government spending, misconducts, bribery and many other services. Therefore, to achieve these goals of development, the government should create value for the citizens to motivate them to use the digital system. Citizens should understand the benefits of such a system before using it. Thus, it motivates citizens to be able to approach the modern system. Besides, citizens should be assured of the data protection and reliability of the system. For the government employees to

work with the system with fewer errors and more efficiency, this study recommends that having a training and development program is a must. The study also suggests organizing training courses for employees, which is necessary, but the government has not found any solution so far, which may become a major problem for e-government adoption. Strengthening the IT infrastructure can also help government efforts to successfully implement e-government with public access to e-services.

REFERENCES

- Abdelsalam, H.M., Reddick, C.G., Gamal, S. and Al-shaar, A. (2013). Social media in Egyptian government websites: Presence, usage, and effectiveness. *Government Information Quarterly*, 30(4), 406-416.
- Abdullah, A., Rogerson, S., Fairweather, N. B. and Prior, M. (2006, September). The motivations for change towards e-government adoption: Case studies from Saudi Arabia. In *E-government Workshop* (Vol. 6, No. 1, pp. 1-21).
- Abdullah, N.N. and Rahman, M.F.A. (2015). The Use of Deliberative Democracy in Public Policy Making Process. *Public Policy and Administration Research*, 5(3), 221-229.
- Al Hujran, O., Aloudat, A., and Altarawneh, I. (2013). Factors influencing citizen adoption of e-government in developing countries: The case of Jordan. *International Journal of Technology and Human Interaction (IJTHI)*, 9(2), 1-19.
- Alghamdi, S., and Beloff, N. (2014, September). Towards a comprehensive model for e-Government adoption and utilization analysis: The case of Saudi Arabia. In *2014 Federated Conference on Computer Science and Information Systems* (pp. 1217-1225). IEEE.
- Aliyu, S., Virgiyanti, W. Tom, A.M., Haruna, I, U., Taiye, M.A., Barakat, M.M. (2019). Factors That Determine the Use of E-Government System for Higher Education Institutions. Modibbo Adama University of Technology, Adama, Nigeria.
- Al-Khouri, A.M. (2012). E-Government strategies the case of the United Arab Emirates (UAE). *European Journal of ePractice*, 17(September), 126-150.
- Alrashidi, A. (2012). User acceptance and motivation of E-Governance services based on employees levels of experience in the UAE SME. *American Journal of Economics*, 2(6), 132-135.
- Alsaif (2013) has used awareness, resource availability and service quality as a motivational factor affecting the adoption of e-government in KSA. The author identified a significant relationship between computer self-efficiency and resource availability and usage behavior of e-government.
- Alsaif, M. (2014). Factors affecting citizens' adoption of e-government moderated by socio-cultural values in Saudi Arabia (Doctoral dissertation, University of Birmingham).
- Kramer, R.M. (1999). Trust and distrust in organizations: Emerging perspectives, enduring questions. *Annual review of psychology*, 50(1), 569-598.
- Idris, S.H.M. (2016). Significant Factors Determining E-government Adoption in Selangor, Malaysia. *Acta Universitatis Danubius. Economica*, 12(3), 163-172.
- Kumar, V., Mukerji, B., Butt, I. and Persaud, A. (2007). Factors for successful e-government adoption: A conceptual framework. *Electronic Journal of E-government*, 5(1).
- Layne, K. and Lee, J. (2001). Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government information quarterly*, 18(2), 122-136.
- S. Norazah and T. Ramayah, "Modelling Customer's Attitude towards E-Government Services," *International Journal of Human and Social Sciences*, vol. 6, pp. 17-23, 2011.
- Tola, A. (2020). Effect of E-Government Based Service Delivery on Customers' Satisfaction: The Case of Addis Ababa City Administration Vital Events Registration Agency. GRIN Verlag.
- Warkentin, M., Gefen, D., Pavlou, P.A. and Rose, G.M. (2002). Encouraging citizen adoption of e-government by building trust. *Electronic markets*, 12(3), 157-162.
- West, D.M. (2004). E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes. *Public administration review*, 64(1), 15-27.
- Zheng, L. (2013). Social media in Chinese government: Drivers, challenges and capabilities. *Government Information Quarterly*, 30(4), 369-376.

Nabaz Nawzad Abdullah

Dr. Sc., <https://orcid.org/0000-0001-7186-8008>, nabaz.abdullah@knu.edu.iq

Стаття надійшла / Article arrived: 07.02.2021

Схвалено до друку / Accepted: 10.04.2021



Катерина Комарова¹, Наталія Ковальчук²

¹ Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України (Дніпро, Україна)

² Університет митної справи та фінансів (Дніпро, Україна)

Ключові принципи забезпечення транспарентності в діяльності органів місцевого самоврядування

У статті розглядаються ключові принципи забезпечення реалізації транспарентності в діяльності органів місцевого самоврядування. Транспарентність як інструмент доброго врядування дозволяє забезпечити реалізацію прав на участь громадськості в процесі прийняття рішень у формуванні регіональної та державної політики шляхом доступу до публічної інформації через відкритий діалог та партнерство. Аналіз таких важливих принципів транспарентності, як: прозорість, участь, підзвітність, етичні принципи діяльності органів місцевого самоврядування є ключовими аспектами демократичного управління в діяльності органів публічної влади та розглядається як одне з важливих досягнень реформ, що проводяться останні роки в Україні. Акцентовано увагу на обґрунтуванні доцільності використання механізмів місцевої демократії в діяльності органів публічної влади. Готовність українського суспільства використовувати механізми місцевої демократії знаходиться на достатньо низькому рівні. Низький показник готовності українського громадянського суспільства до спільного прийняття рішень та розв'язання місцевих проблем говорить про недовіру до представників влади, відсутність відкритих комунікацій та небажання громадян брати на себе відповідальність. У цьому контексті формування та розвиток громадянської компетентності – необхідна умова реалізації процесу участі громадськості у процесі прийняття рішень. Такі форми участі громадськості як партнерство, делегування повноважень щодо розв'язання актуальних питань, громадське керування – приклади реальної участі громади в суспільному житті.

Аналіз дослідження забезпечення принципу транспарентності сприяє визначенню ключових напрямів та механізмів удосконалення управління на місцевому рівні та взаємодії між владою і громадою.

Ключові слова: транспарентність, прозорість, підзвітність, органи місцевого самоврядування, механізми місцевої демократії, електронна транспарентність, індекс прозорості, рівень підзвітності

Katerina Komarova¹, Natalia Kovalchuk²

¹ Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Dnipro, Ukraine)

² University of Customs and Finance (Dnipro, Ukraine)

Key principles of providing transparency in the activities of local government bodies

The article considers the key principles of ensuring the implementation of transparency in the activities of local governments. Transparency as a tool of good governance allows implementing the right of the public for participation in the decision-making process during the formation of regional and state policy via access to public information through open dialogue and partnership. The analysis of such important principles of transparency as: transparency, participation, accountability and ethical principles of local self-government are key aspects of democratic governance in public authorities and are considered to be one of the important achievements of reforms in recent years in Ukraine. Emphasis has been placed on the substantiation of the expediency of local democracy usage mechanisms in the activities of public authorities. The readiness of Ukrainian society to use the mechanisms of local democracy is quite low. The low level of readiness of Ukrainian civil society to make decisions jointly and to solve local problems indicates the distrust to governmental officials, lack of open communication and reluctance of citizens to take responsibility. In this context, the formation and development of civic competence is a necessary condition for the implementation of the public participation in the decision-making process. Forms of public participation such as partnership, delegation of authority to address pressing issues and public governance are examples of real participation in community life. The analysis of the research of transparency principle helps to identify key areas and mechanisms for improving governance at the local level and for the cooperation between government and the community.

Key words: transparency, accountability, local self-government bodies, mechanisms of local democracy, electronic transparency, transparency index, level of accountability



Постановка проблеми

На сьогодні актуальною проблемою в управлінні сучасним демократичним суспільством залишається не тільки зниження довіри і поваги до влади зі сторони громадянського суспільства, відсутність відкритого діалогу з представниками влади, але й низький рівень готовності суспільства до участі у процесі прийняття рішень щодо розв'язання місцевих проблем. Умова успіху в подоланні цієї кризи лежить у площині формування інформаційної прозорості та відкритості діяльності органів публічної влади, розвитку громадянських компетенцій щодо використання сучасних інструментів локальної демократії, налагодження довіри та партнерських відносин громади та влади, забезпечення зворотного зв'язку між суспільством і представниками влади як регуляторами суспільних відносин.

Актуальність теми дослідження також визначається критичною ситуацією в Україні в контексті індексу корупційності. За 2020 рік показники України в Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI) виросли лише на 3 бали. Із 33 балами зі 100 можливих Україна отримала 117 місце зі 180 країн у списку CPI (Індекс сприйняття корупції-2020, 2021). Така ситуація посиляє науковцям виклики щодо критичного аналізу даної проблематики, її всебічного дослідження та визначення шляхів покращення (Офіційний сайт Transparency International Ukraine).

Реалізація принципу прозорості є ключовим аспектом демократичного управління в діяльності органів публічної влади та розглядається як одне з важливих досягнень реформ, що проводяться останні роки в Україні. Аналіз ключових принципів забезпечення реалізації прозорості в діяльності органів публічної влади є актуальним та необхідним напрямом наукової діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі аспекти прозорості викладені в працях зарубіжних науковців, зокрема: Г. Пізіної, С. Сергєєвої, П. Манченко, М. Баухр, К. Худ, Н. Насірітуосі, Д. Кауфманн, Р. Лоурі, С. Пьотровські, М. Грімес.

Серед вітчизняних науковців

досліджували прозорість Г. Атаманчук, Е. Афонін, О. Барановський, С. Єсімов, І. Ібрагімова, Т. Кагановська, О. Кошова, О. Крет, Л. Наливайко, М. Пашковська, В. Пилаєва, Є. Романенко, М. Романов, Д. Співак, Г. Терещук, Є. Тихомирова. Однак, праць, присвячених дослідженню впровадження принципу прозорості в діяльність органів місцевого самоврядування з урахуванням демократизації багатьох сфер суспільного життя, вкрай недостатньо. У зв'язку з вищенаведеним, постає необхідність здійснення аналізу існуючої бази розуміння сутності прозорості, як вітчизняних, так і закордонних вчених, враховуючи наукові напрацювання та практичний досвід.

Метою дослідження є визначення та аналіз ключових принципів забезпечення реалізації прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу.

Однією з ключових, реальних проблем управління сучасним демократичним суспільством є зниження довіри і поваги до влади зі сторони громадян. Умова успіху в подоланні цієї колізії, налагодженні поваги та партнерських відносин громади з владою лежить у площині сталих взаємозв'язків, у забезпеченні зворотного зв'язку між суспільством і представниками влади як регуляторами суспільних відносин. Для практичної реалізації цього зворотного зв'язку фундаментальними засадами управління державою повинні бути його прозорість і відкритість. Високий рівень прозорості і відкритості функціонування органів публічної влади розглядається як одне з важливих досягнень реформ, що проводяться останні роки в Україні.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і, відповідно до закону, наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. Норми Закону, який прямо регулює діяльність органів місцевого самоврядування, говорять, що останні є представниками народу, приймають від його імені рішення, засновані на принципах місцевого самоврядування (гласність, колегіальність, відповідальність),



а, відповідно, повинні і звітувати про наслідки прийняття таких рішень. Тобто органи місцевого самоврядування є підконтрольними громадськості, а отже, мають бути прозорими та відкритими у своїй діяльності (Про місцеве самоврядування в Україні, 1997).

У Законі України «Про схвалення стратегії розвитку інформаційного суспільства» зазначені основні напрями щодо розбудови інформаційної інфраструктури для забезпечення розвитку інформаційного суспільства. На основі аналізу положень даного нормативно-правового акту можна зазначити, що існує необхідність застосування наступних принципів: рівноправного партнерства державних органів, громадян і бізнесу; прозорості та відкритості діяльності державних органів; гарантованості права на інформацію, вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, установлених законом; підконтрольності та підзвітності державних органів громадськості (Про схвалення стратегії розвитку інформаційного суспільства, 2013).

5 лютого 2014 року Комітет міністрів Ради Європи на своєму 1190 засіданні прийняв рішення щодо необхідності на європейському, національному та місцевому рівнях вжити заходів та розглянути шляхи сприяння впровадженню 12 принципів доброго врядування, а саме: чесне проведення виборів, представництво та участь; зворотний зв'язок; ефективність та результативність; відкритість і прозорість; верховенство права; етична поведінка; компетентність і спроможність; інноваційність та відкритість до змін; сталий розвиток та стратегічна орієнтація; раціональне управління фінансами; права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість; підзвітність.

Принципи доброго врядування є перевіреними практикою механізмами, що дозволяють в умовах реалій XXI сторіччя за допомогою залучення до прийняття та реалізації рішень і політик всіх заінтересованих сторін уникати великої кількості ризиків і досягати у найбільш прийнятні терміни та за найбільш прийнятний бюджет планованих результатів, забезпечуючи тим самим оптимальну для всіх сторін якість публічного управління (Гук, 2018, с. 7).

У науковій практиці сформувалися різні підходи щодо визначення поняття

транспарентності. Усе це призводить до того, що визначення змісту транспарентності діяльності органів публічної влади в Україні викликає складність для розуміння. Поряд із терміном «транспарентність» використовують терміни «прозорість», «відкритість», «гласність», «підзвітність», «доступ до публічної інформації» тощо. На нашу думку, така наукова невизначеність стримує процес реалізації принципу транспарентності в органах публічної влади.

Виходячи із такого розуміння категорії транспарентності, необхідно зауважити, що всі її органічні складові взаємопов'язані між собою. Тобто, якщо прозорість – це рівень обізнаності діями влади, а відкритість – це функціональна характеристика влади до демонстрації своєї діяльності, то можна сказати, що обізнаності в діях влади не наступить, допоки влада не буде діяти відкрито. Якщо гласність – це характеристика влади, що робить її доступною до громадського обговорення, публічність – це здатність влади виконувати свої функції перед «публікою» (тобто особами, що її обрали), а підзвітність є обмежувальною характеристикою влади, що відображає громадський контроль за її діяльністю, то акцентуємо увагу на тому, що саме така «публічна» діяльність влади спричиняє громадське обговорення, а після – контроль (приводить до підзвітності) (Наливайко, Романов, 2016).

Американські науковці В. Брук та М. Теллер зазначають, що транспарентність – це складне поняття із довгою історією, яке відображає процес постійного підвищення відкритості уряду для громадського контролю, розширення доступу громадян до публічної інформації, участь громадян у процесі прийняття рішень. Прозорість також включає етичну поведінку, ставлення і дії як громадян, так і державних службовців (Burke, Teller, 2009).

Таким чином, аналізуючи теоретичний аспект транспарентності, можна виділити наступні її ключові принципи: участь, прозорість та підзвітність, етичні принципи діяльності органів місцевого самоврядування.

1) Участь – принцип забезпечення реалізації права на участь громадськості в процесі прийняття рішень у формуванні регіональної та державної політики. Українське законодавство передбачає можливість участі громадян



в процесі прийняття рішень місцевого значення через механізми місцевої демократії: збори громадян за місцем проживання, громадські слухання, місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення, місцевий референдум, консультації з громадськістю, петиції, громадський бюджет тощо.

Міжнародна асоціація з участі громадськості International Association for Public Participation (IAP2) визначає 5 рівнів участі:

– Інформування: надання громадськості збалансованої та об'єктивної інформації, яка допоможе їй у розумінні проблем й у пошуку альтернатив, можливостей та рішень через веб-сторінки, відкриті офіси, відкриті звіти (публічне звітування). Це відносно низький рівень участі, який складається з одностороннього надання інформації від органів влади.

– Консультавання: отримання громадської думки щодо аналізу, альтернатив та/або рішень стосовно конкретного політичного питання або політичного процесу через використання таких інструментів, як: фокус-групи, опитування, публічні зустрічі та обговорення.

– Залучення: двосторонні комунікації, які ґрунтуються на взаємних інтересах та потенційно спільних цілях з метою забезпечення постійного обміну думками. Працювати безпосередньо з громадськістю упродовж усього процесу, щоб забезпечити послідовне розуміння та розгляд суспільних проблем і прагнень через відкриті громадські слухання, спеціалізовані наради між громадою та органами місцевої влади.

– Співпраця: співпрацювати з громадськістю у кожному аспекті рішення, включно з розробкою альтернатив та

визначенням бажаного рішення. Громадські дорадчі комітети, консенсусні заходи дозволяють працювати із громадою на засадах повноправного партнера. Такий діалог є більш результативним, оскільки він складається зі спільних, як правило, частих і регулярних зустрічей та має на меті розробку основних політичних стратегій і часто призводить до узгоджених результатів.

– Партнерство: надати громадськості можливість остаточного ухвалення рішення, використовуючи громадське журі, делеговані рішення, бюлетені. Це найвищий рівень залучення громадськості. Партнерство може включати такі заходи, як делегування громаді конкретного завдання, наприклад, у сфері надання послуг, а також форуми участі і створення органів із прийняття спільних рішень, включаючи питання фінансового забезпечення.

Готовність українського суспільства використовувати механізми місцевої демократії знаходиться на достатньо низькому рівні. Про це свідчать результати всеукраїнського соціологічного дослідження, яке проводилося Центром «Соціальні індикатори» у серпні-вересні 2020 року на замовлення Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні». Третина респондентів (37%) за останні 2-3 роки брали участь у принаймні одному заході місцевої демократії. Найбільше респондентів брали участь у зборах громадян (23%) і громадських слуханнях (11%). На рис. 1 наведені дані у розрізі окремих верств населення (Аналітичний звіт «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати п'ятої хвилі соціологічного дослідження серед населення України, 2020).

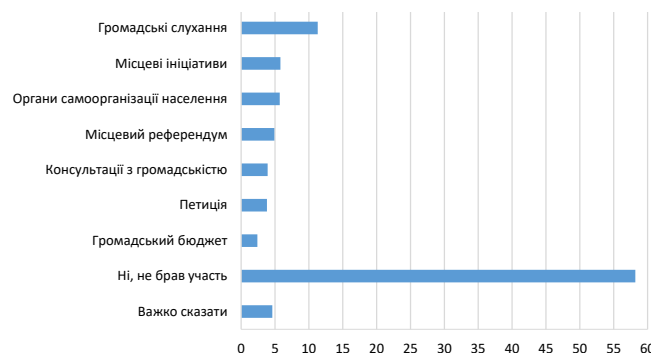


Рис. 1. Використання механізмів місцевої демократії

Низький показник готовності українського громадянського суспільства до спільного прийняття рішень та розв'язання місцевих проблем говорить про недовіру до представників влади, відсутність відкритих комунікацій та неготовності громадян брати на себе відповідальність. Це зумовлює необхідність акцентувати увагу на процесі взаємодії влади та громадян для пошуку більш дієвих інструментів втілення принципів транспарентності. Питання готовності громадян до участі в прийнятті рішень на місцевому рівні на сьогодні є дуже актуальним, а здатність громадян використовувати інструменти прямої демократії є лише питанням часу. У цьому контексті формування та розвиток громадянської компетентності – необхідна умова реалізації процесу участі громадськості у процесі прийняття рішень.

2) Прозорість – забезпечення органами публічної влади доступу до повної, об'єктивної та достовірної інформації. Високий рівень прозорості і відкритості функціонування органів публічної влади розглядається як одне з важливих досягнень

реформ, що проводяться останні роки в Україні.

3) Підзвітність – забезпечення підзвітності органів місцевого самоврядування та демократичний контроль за діяльністю влади, використовуючи такі інструменти як: аудит, кодекс етики, нагляд.

31 березня 2021 р. громадська організація Transparency International Ukraine презентувала результати двох рейтингів – Рейтингу прозорості 100 найбільших міст України та Рейтингу підзвітності 50 міст України. Лідерами обох Рейтингів став Маріуполь. У прозорості Маріуполь отримав 86,6 бали, а найближчий до нього Львів – 85,2 бали. У підзвітності міста отримали 32 бали та 22 бали відповідно. За чотири роки рейтингування прозорості, середній показник прозорості зріс на 59,5% і тепер становить 47,7 бали. Однак, попри позитивну динаміку, цього року темпи підвищення прозорості міст уповільнилися і становлять 4,4%.

За результатами обох досліджень рівень підзвітності виявився вчетверо нижчим за рівень прозорості (рис. 2).

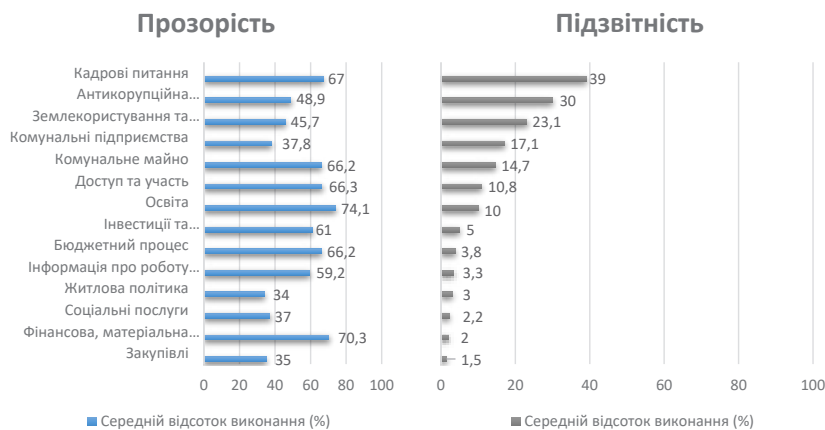


Рис. 2. Порівняння середнього відсотку виконання сфер у підзвітності й прозорості міст України

Так, середній показник підзвітності в рейтингуванні 2020 року становить 12,5 бали, тоді як цього річного показник прозорості серед 50 міських рад – 54,4 (найнижчий – 34,4 бали був у 2017 р.). Попри розрив у балах, між прозорістю і підзвітністю прослідковується позитивна кореляція: міста, які мають вищий бал у Рейтингу прозорості, більш вірогідно отримають вищий бал у Рейтингу підзвітності (Аналітичний звіт «Рейтинги прозорості та підзвітності міст – 2020, 2020»).

За результатами дослідження підзвітності

міст можна стверджувати, що загальний рівень реалізації підзвітності менший, ніж прозорості. Рівень прозорості та підзвітності міст не залежить ані від їхнього розміру, ані від регіону. Головним фактором у впровадженні змін є проактивна позиція органів місцевого самоврядування. Ще одна причина відставання сфер підзвітності від прозорості полягає у розриві між формальною і практичною відкритістю. Виконання індикаторів прозорості є передумовою, а не гарантією виконання індикаторів підзвітності.



4) Етичні принципи діяльності органів місцевого самоврядування. У цьому зв'язку викликає інтерес практика управління репутацією органів місцевого самоврядування та визначення можливостей її позитивного впливу на результативність та ефективність діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Черговим етапом удосконалення інституції транспарентності публічної влади є прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України» (2019), в напрямку розширення електронної форми комунікації між громадянами, інститутами громадянського суспільства та державними органами (Про доступ до публічної інформації, 2011). З урахуванням таких інновацій, реалізація принципу транспарентності стає реальністю для кожного громадянина.

Передумовами розвитку діджиталізації та електронізації прозорості в органах виконавчої влади є: збільшення обсягу електронних звернень; виконання міжнародних зобов'язань з інформаційно-правового розвитку, в тому числі, у зв'язку з приєднанням до Міжнародної хартії відкритих даних; необхідність підвищення культури менеджменту даних в епоху інформаційної перенасиченості; посилення вимог до публічної підзвітності тощо (Терещук, 2020, с. 84).

Пошук ефективних інноваційних рішень у сфері публічного управління, направлених на якісні результативні зміни у контексті геополітичних, економічних, екологічних, соціальних та технологічних викликів, лежить у площині цифрової трансформації органів місцевого самоврядування. Одним із інструментів подолання кризових явищ є цифровізація та розвиток інформаційного суспільства через впровадження наступних цифрових технологій: дані, які стають головним джерелом конкурентоспроможності; розвиток сфери Інтернету речей (Internet of things, IoT); цифрові трансформації як окремих бізнесів, так і цілих секторів; економіка спільного користування (sharing economy); віртуалізація фізичних інфраструктурних IT-систем; штучний інтелект (ШІ, з англ. artificial intelligence, або AI); цифрові платформи.

Висновок.

Реалізація принципу транспарентності є ключовим аспектом демократичного

управління в діяльності органів публічної влади та розглядається як одне з важливих досягнень реформ, що проводяться останні роки в Україні. Транспарентність як інструмент доброго врядування дозволяє забезпечити реалізацію прав на участь громадськості в процесі прийняття рішень шляхом доступу до публічної інформації через відкритий діалог та партнерство. Прозорість, участь, підзвітність та етичні принципи діяльності органів місцевого самоврядування є важливими компонентами управління, заснованого на принципах транспарентності. Проаналізовані результати рейтингу прозорості та підзвітності міст в Україні. За результатами досліджень, рівень підзвітності виявився вчетверо нижчим за рівень прозорості. Низький показник готовності українського громадянського суспільства до спільного прийняття рішень та розв'язання місцевих проблем говорить про недовіру до представників влади, відсутність відкритих комунікацій. Готовність українського суспільства використовувати механізми місцевої демократії знаходиться на достатньо низькому рівні. Небажання громад брати на себе відповідальність гальмує децентралізацію. У цьому контексті формування та розвиток громадянської компетентності – необхідна умова реалізації процесу участі громадськості у процесі прийняття рішень. Такі форми участі громадськості як: партнерство, делегування повноважень щодо розв'язання актуальних питань, громадське керування – приклади реальної участі громади в суспільному житті, які необхідно впроваджувати в діяльність органів місцевого самоврядування.

Пошук ефективних інноваційних рішень у сфері публічного управління, направлених на якісні результативні зміни у контексті геополітичних, економічних, екологічних, соціальних та технологічних викликів, лежить у площині цифрової трансформації органів місцевого самоврядування. Одним із інструментів подолання кризових явищ є цифровізація та розвиток інформаційного суспільства. Отримані результати можуть стати основою подальших досліджень теоретичного та прикладного характеру, пов'язаних із впровадженням принципу транспарентності в діяльності органів місцевого самоврядування.



БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

Аналітичний звіт «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати п'ятої хвилі соціологічного дослідження серед населення України». – 2020. – 127 с. Відновлено з <https://decentralization.gov.ua>.

Аналітичний звіт «Рейтинги прозорості та підзвітності міст – 2020». – 2020. – 23 с. Відновлено з <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/Analitichnyj-zvit.-Rejtyngy-prozorosti-ta-pidzvitnosti-mist-2020-1.pdf>.

Бенчмаркінг доброго врядування: практичний посібник / За заг. ред. А. Гука. – К.: ТОВ «Видавництво «Юстон», 2018. – 60 с.

Burke W., Teller M. A Guide to Owning Transparency. How Federal Agencies Can Implement and Benefit from Transparency. Washington, 2009. 88 p. Відновлено з https://www.academia.edu/7758087/A_Guide_To_Owning_Transparency_How_Federal_Agencies_can_Implement_and_Benefit_from_Transparency.

Наливайко Л. Поняття транспарентності в світлі європейських цінностей / Л. Наливайко, М. Романов // Екологічне право України. – 2016. – № 1-2. – С. 55 – 59. Відновлено з http://nbuv.gov.ua/UJRN/eklprukr_2016_1-2_15.

Офіційний сайт Transparency International Ukraine. Відновлено з <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2020/>.

Про місцеве самоврядування в Україні. № 280/97-ВР, (1997). Відновлено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

Про схвалення стратегії розвитку інформаційного суспільства. № 386-р. (2013). Відновлено з <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-p>.

Про доступ до публічної інформації: закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. Відновлено з <https://zakon.rada.gov.ua/go/2939-17>.

Терещук Г.А. Принцип транспарентності у діяльності органів виконавчої влади: електронна транспарентність та цифровізація прозорості. Наукові записки. Серія: право. 2020. Вип 8. С. 84 – 90.

REFERENCES

Analitychnyi zvit «Detsentralizatsiia ta reforma mistsevoho samovriaduvannia: rezultaty piatoi khvyli sotsiologichnoho doslidzhennia sered naseleння Ukrainy» (2020). 127 p. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/eklprukr_2016_1-2_15 [in Ukrainian].

Analitychnyi zvit «Rejtyngy prozorosti ta pidzvitnosti mist – 2020» (2020). 23 p. Retrieved from <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/Analitichnyj-zvit.-Rejtyngy-prozorosti-ta-pidzvitnosti-mist-2020-1.pdf> [in Ukrainian].

Huk A. (2018). Benchmarkinh dobroho vriaduvannia: praktychnyi posibnyk. Kyiv, TOV «Vydavnytstvo «Yuston», 60 p. [in Ukrainian].

Burke W., Teller M. A. (2009). Guide to Owning Transparency. How Federal Agencies Can Implement and Benefit from Transparency. Washington, 88 p. Retrieved from https://www.academia.edu/7758087/A_Guide_To_Owning_Transparency_How_Federal_Agencies_can_Implement_and_Benefit_from_Transparency [in USA].

Nalyvaiko L., Romanov M. (2016). Poniattia transparentnosti v svitli yevropeiskykh tsinnosti. Ekologichne pravo Ukrainy, 1-2, 55 – 59. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/eklprukr_2016_1-2_15 [in Ukrainian].

Ofitsiynyi sait Transparency International Ukraine. Retrieved from <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2020/> [in Ukrainian].

Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini, 280/97-VR. (1997). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].

Pro skhvalennia stratehii rozvytku informatsiinoho suspilstva. # 386-r. (2013). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-r> [in Ukrainian].

Pro dostup do publichnoi informatsii: zakon Ukrainy vid 13.01.2011 # 2939-VI. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/2939-17> [in Ukrainian].

Tereschuk H.A. (2020). Pryntsyp transparentnosti u diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady: elektronna transparentnist ta tsyfrovizatsiia prozorosti. Naukovi zapysky. Serii: pravo, Vyp 8, 84 – 90 [in Ukrainian].

Komarova Katerina

Ph.D., Assoc. Prof., <https://orcid.org/0000-0001-5146-7696>, katerinakomarova@gmail.com

Kovalchuk Natalia

Ph.D., Assoc. Prof., <https://orcid.org/0000-0002-3008-1863>, n.v.kovalchuk@gmail.com

Стаття надійшла / Article arrived: 09.02.2021

Схвалено до друку / Accepted: 10.04.2021



Тетяна Василевська, Роман Пятківський

Національна академія державного управління при Президентові України (Київ, Україна)

Етичне лідерство в публічній службі: смисл і значущість феномену

Статтю присвячено аналізу поняття етичного лідерства, розкриттю його проявів у професійній діяльності публічних службовців, окресленню потенціалу даного феномену для посилення етичних засад функціонування публічних служб.

Виявлено, що сучасні теорії лідерства зазвичай зараховують етичну поведінку до важливих ознак особистості лідера, однак при цьому вони або не акцентують увагу на її статусі як такого, що утворює смисл, або розглядають етичне лідерство як притаманне окремим лідерам-особам. Тому наголошено на необхідності ретельного дослідження етичного лідерства на рівні індивідів та рівні інституцій.

Проаналізовано вияви етичного лідерства як складової професійної компетентності керівників органів влади та їхніх підлеглих, підкреслено зростання її значущості в залежності від місця службовця в управлінській ієрархії публічної інституції.

Підкреслено важливість для зміцнення професійно-етичної атмосфери на публічній службі не лише фіксації норм допустимої поведінки службовців у етичних кодексах, але й наявність живого прикладу етичного лідера, який керується також вищими цінностями і стимулює колег до позитивної поведінкової моделі та особистісного зростання. Звертається увага на науковий потенціал ідеї взаємозв'язку між лідерськими навичками управлінця та його спроможністю вирішувати етичні проблеми на робочому місці, а також просуванням етики в організаційній культурі публічної служби.

Проведене дослідження дозволило сформулювати авторське визначення етичного лідерства в публічній службі як такого, що утворює сенс, яке включає в себе володіння лідером необхідними моральними якостями та етичними характеристиками, котрі проявляють себе в стосунках, діях і поведінці, а також етичному менеджменті публічної інституції.

Ключові слова: етичне лідерство, лідер, теорії лідерства, публічна служба, етичний кодекс, професійна компетентність, лідерські навички

Tetiana Vasylevska, Roman Piatkivskyi

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine (Kyiv, Ukraine)

Ethical leadership in public service: the meaning and significance of the phenomenon

The article is devoted to the analysis of the notion's meaning of ethical leadership, the disclosure of its manifestations in the professional activities of public officials, the determination of the potential of this phenomenon for strengthening the ethical principles of the public services' functioning.

It has been established that the main theories of leadership usually classify ethical behaviour as an important characteristic of a leader's personality, but, at the same time, they either do not focus on its meaningful status or consider ethical leadership as inherent for certain individual leaders. Therefore, the necessity for a thorough research of ethical leadership at the level of individuals and institutions is noted.

The manifestations of ethical leadership as a component of the professional competence of the heads of government bodies and their subordinates have been analysed, the growth of its importance depending on the place an employee occupies in the management hierarchy of a public institution has been emphasized.

The importance of strengthening the professional and ethical atmosphere in the public service has been emphasized not only in the form of fixing the norms of acceptable employees' behaviour in ethical codes, but also the existence of a real example of an ethical leader who is also guided by higher values and encourages colleagues to positive behaviour and personal growth. Attention is drawn to the scientific potential of the interaction idea between servants' leadership skills and their ability to solve ethical problems in the workplace, as well as the promotion of ethics in the organizational culture of public service.

The research made it possible to formulate the author's definition of ethical leadership in public service as a meaning-forming, complex phenomenon, which provides for the leader's possession of the necessary moral qualities and ethical characteristics that manifest themselves in relationships, actions and behaviour, as well as ethical management of a public institution.

Key words: ethical leadership, leader, leadership theories, public service, code of ethics, professional competence, leadership skills



Постановка проблеми.

Особистісний потенціал публічного службовця є важливою передумовою успішного функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування в індетермінованих, суперечливих обставинах суспільного буття. Сучасний етап перебудови моделі публічного управління в Україні ще більше загострює потребу публічних інституцій у новому стилі лідерства, невід'ємним атрибутом якого є виражена морально-етична складова. Низький рівень довіри громадян до представників публічних служб у всьому світі, який в Україні взагалі досягає критичних показників, масштаби недоброчесної поведінки чиновників, які фіксують контролюючі органи та громадські спостерігачі, вже давно змушують аналітиків констатувати погіршення ситуації з етикою в публічному управлінні, а дослідників активізувати пошуки інструментів, здатних вирішувати ці проблеми. Одним із перспективних шляхів покращення непростой ситуації деякі експерти починають вважати цілеспрямовану підтримку етики публічних служб поведінкою лідерів, які здатні вибудувати етично коректні відносини з громадянами та колегами. Таким чином, актуальною стає розмова про етичне лідерство публічних управлінців, на яких сьогодні покладається надскладне завдання підтримки не лише організаційної та інституційної, але й ціннісної, інституціональної сталості в середовищі глобалізованого світу, що швидко змінюється.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні проблемі лідерства як процесу впливу окремих осіб на вдосконалення службово-посадової поведінки інших людей з метою підвищення ефективності діяльності організацій присвячено значну кількість наукової літератури, в тому числі у галузі публічного управління та адміністрування. Численні дослідники рекомендують втілювати в управлінську практику теоретико-методологічні напрацювання різних теорій лідерства: теорії лідерських якостей, поведінкової теорії лідерства, теорії ситуативного лідерства тощо. Однак, в аналізі явища лідерства у вітчизняних студіях з публічного управління атрибуція етичної поведінки, на жаль, фігурує нечасто або лише згадується.

Багато авторів дещо поспішно асоціюють лідерство з феноменами героїзму, харизми, рятівництва, забуваючи, що носії цих властивостей проявляють себе руйнівниками не рідше, ніж перетворювачами (Штукина, 1999, с. 549). Прихильники іншого, ще більш оптимістично-романтичного підходу, повністю ототожнюють лідерство з моральним лідерством. Наприклад, Дж.М. Бернс розрізняє тиранів як аморальних лідерів і, власне, лідерів, які є лідерами моральними. Деякі дослідники прагнуть узгодити реальну та ідеалістичну позиції лідерства. З цією метою М. Керен виділяє новий тип лідерства – «провідницький реалізм» як субкатегорію морального лідерства. Вчений вважає таку модель перспективною для тих, хто переймається не тільки моральністю лідерства, але й питаннями його ефективності у справі мотивації та здійсненні процесів трансформації (Штукина, 1999, с. 535).

Моральна складова знаходиться в центрі уваги теоретиків трансформаційного лідерства (Дж.М. Бернс, В.М. Басс, М.А. Девані та ін.), для яких лідер такого типу стає певним моральним ідеалом, орієнтованим на згуртування команди, організації або спільноти.

Ще більше наголошують на моральній складовій і високих етичних стандартах управлінця прихильники автентичного лідерства (Б.Дж. Авола, В.Л. Гарднер, Дж. Хендерсон та ін.), котрі його розуміють як патерн відкритої та етичної лідерської поведінки, яка заохочує відкритість обміну інформацією та враховує думки всіх членів колективу під час прийняття рішень (Зливков, 2016, с. 188).

Значний потенціал для розробки теми етичного лідерства мають ідеї таких дослідників, як Е. Блекмен (Blackman, 2018), М. Браун і Л. Тревіно (Brown та Trevino, 2006), Дж. Даун, Р. Коуелл і К. Морган (Downe та ін., 2016), Дж.Б. Сьюлла та Д.Р. Форсайт (Ciulla та Forsyth, 2011), В. Уебб (Webb, 2016), С. Хак (Sonia Haq, 2011), К. Штукельбергер (Штукельбергер, 2015) та інші.

Українські науковці у своїх публікаціях також звертаються до проблеми лідерства в публічному управлінні (І. Ібрагімова, Л. Івашова, М. Логунова, Л. Пашко, М. Пірен,



Т. Словіцька, М. Ярмистий та ін.). Однак дослідники, зазвичай, або не виділяють етичні зрізи лідерської поведінки, або лише перераховують моральні якості, якими має володіти лідер. Потужний потенціал для застосування в публічно-управлінській сфері, на наш погляд, мають напрацювання В. Зливкова, який ретельно аналізує автентичне лідерство як підхід до керівництва, при якому влада лідера ґрунтується на чесних та етичних стосунках із послідовниками, які цінують вчинки лідерів та поважають їхній внесок у спільну діяльність (Зливков, 2016, с. 184).

Таким чином, в умовах зростаючого запиту на нову якість політичного та публічно-управлінського лідерства в середовищі дослідників поступово зростає інтерес до моральної складової лідерства. Однак сутність цього феномену та його значущість для функціонування публічних служб потребують більш ретельного дослідження. Зробити свій внесок у заповненні дослідницької прогалини у питаннях етичного лідерства і намагаються автори у запропонованій статті.

Метою статті є проаналізувати сутнісні характеристики феномену етичного лідерства та його проявів у публічній службі, а також окреслити значущість його потенціалу для посилення етичних засад функціонування колективів публічних службовців.

Виклад основного матеріалу.

Насамперед слід визнати, що лідерство представляє собою досить складне явище й морально-етичні характеристики не описують його повністю. Однак саме ці властивості є такими, що утворюють сенс для феномена лідерства, а, значить, недооцінка їх неодмінно спричинятиме деформації суспільно значущої природи цього явища.

На наше переконання, етичне лідерство – це не окремий вид лідерства, а підкреслення, акцентуація уваги на його моральних, етичних складових. Ми підтримуємо позицію Кристофа Штукельберґера, який зазначає, що «роль лідера – слідувати баченню та місії організації і направляти інших досягати теж саме, дотримуючись цінностей організації і працюючи етично (Штукельберґер, 2015, с. 14-15). Отже, етичне лідерство виступає певною гранню лідерства як такого.

На даний час вчені здійснюють

пошук проявів феномену етичного лідерства. Вернер Уебб визначає етичне лідерство як «демонстрацію нормативно відповідної поведінки через особисті дії та міжособистісні відносини, пропагування такої поведінки послідовникам за допомогою двостороннього спілкування, підкріплення і прийняття рішень» (Webb, 2016). Також відповідальне (етичне) лідерство розглядається як етичний акт, який «надихає інших на здійснення позитивних змін шляхом досягнення спільної мети» (Проблеми реформування, 2018, с. 111). Дж.Б. Сьюлла і Д.Р. Форсайт вважають, що етичний лідер – це людина, яка не просто досконало здійснює правильні дії, але виконує їх належним чином в ім'я благих цілей і таким чином трансформує моральні цілі в етичні вчинки (Ciulla та Forsyth, 2011).

Явище етичного лідерства потребує серйозного розгляду як на рівні індивідів, так і на рівні інституцій. При цьому на індивідуальному рівні спонукання до вияву лідерських якостей в публічному управлінні може бути звернено до кожного публічного службовця, а не лише до тих, хто займає вищі позиції в організації.

Тема індивідуального етичного лідерства набуває своєї інтерпретації як керівництво у власному житті, як здатність управляти власною долею. В такому контексті публічний службовець, незалежно від його службового рангу, може розглядатися як етичний лідер, якщо в професійній сфері він мотивується й керується етичними принципами, вільно та усвідомлено робить вибір та відповідально ставиться до наслідків своєї діяльності.

Оскільки відповідальність кожної особи в організації залежить від її становища, впливовості та знань (Г. Ленк), безумовно, очікування щодо вияву лідерського потенціалу службовців буде диференціюватися залежно від їхнього місця в організації. Як ми зазначали раніше при розгляді базових професійно-етичних вимог до бюрократії (Василевська, 2008, с. 237–238), величезна відповідальність лежить на тих представниках влади, які приймають рішення, проте тут індивідуальна відповідальність публічних управлінців, що наділені повноваженнями приймати рішення, поєднується з колективною, груповою відповідальністю



перед суспільством. Однак працівник може суттєво впливати на прийняття та реалізацію публічно-управлінських рішень й через свій авторитет або інші чинники, навіть не обіймаючи високу посаду, адже особисті якості, що обумовлюють впливовість особи, постають вагомим фактором диференціації відповідальності. До того ж особа, яка володіє більшим масивом знань, здатна приймати більш адекватні, продумані, правильні рішення, більш компетентно та якісно їх втілювати, а тому несе підвищену відповідальність.

Етичне лідерство у «рядових» публічних службовців виявлятиметься не лише у формальному дотриманні етичних приписів, а й у відповідальному ставленні до посадових обов'язків, активному неприйнятті неетичної поведінки, виявленні етичної чутливості й вмінні вирішувати етичні дилеми, формувати пропозиції щодо належної діяльності організації.

Сьогодні в багатьох демократичних країнах лідерство фіксується як одна із професійних компетенцій керівників органів влади, а значить його прояви є бажаними й необхідними в публічно-управлінській діяльності.

Очікування вияву етичних лідерських якостей зростатимуть стосовно керівників середньої ланки, оскільки вони є модераторами міжособистісних комунікацій та взаємодій. Налаштування підлеглих на реалізацію місії та принципів організації, вміння мобілізувати співробітників та формувати команди стає викликом-завданням для цього ієрархічного рівня управлінців.

Для вищих публічних службовців вияв етичного лідерства, крім іншого, здійснюється в етично коректному формулюванні місії й цінностей публічної служби, стратегічному баченні майбутніх цілей й кореляції їх з моральними смислами демократичної держави та забезпечення реалізації цих цілей етично вивіреними засобами.

Мислителі, описуючи впродовж кількох тисячоліть якості видатних осіб, поступово вибудовували теорію лідерства. Конфуцій, Сократ, Платон, Марк Аврелій, Сенека, Іммануїл Кант, Йоган Фіхте, Вільфредо Парето, вітчизняні мислителі – Володимир

Мономах, Станіслав Оріховський-Роксолан, Іван Франко, В'ячеслав Ліщинський та інші інтелектуали наголошували, що особа-лідер повинна володіти певними моральними цінностями, етичними характеристиками, моральними якостями. При цьому вони усвідомлювали, що володіти якостями ще не означає реалізувати свої наміри в діях і відносинах. Тому мислителі віддавна підкреслювали ще одну важливу складову етичного лідерства – «належну поведінку», готовність реалізувати моральні якості у вчинках і стосунках, здійснювати «правильні дії» належним чином і «в ім'я благих цілей».

У цьому контексті виникає запитання: а які вчинки можна назвати правильними в публічно-управлінській діяльності?

Зазвичай основні рамки правильних, етично коректних дій представників публічного управління відображаються в етичних кодексах. Етичні кодекси в публічній службі – це сукупність цінностей, професійно-етичних принципів, норм і стандартів поведінки публічного службовця, що приписуються до виконання [Василевська, 2018, с.190]. Це є форма базових документів, в яких викладені основні цілі і завдання бюрократії, описуються загальні норми етично допустимої поведінки.

У деяких країнах вимоги й правила, що висуваються до керівників, для яких лідерство є необхідною професійною компетентністю, можуть бути більш жорсткими, ніж до рядових працівників.

Так, в Канаді довгий час існувало 2 етичних кодекси публічних службовців: 1) для службовців середньої та нижчої ланки (Values and Ethics Code for Public Service); 2) для службовців, які займають керівні позиції (Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders) й мають керуватися більш жорсткими правилами. У 2012 р. у цій країні було прийнято новий документ – Кодекс цінностей і етики в державному секторі, який розповсюджує свою дію на всіх канадських службовців державного сектора федерального рівня. Однак службовці центрального державного апарату мають ще дотримуватися додатку «Керівництво щодо конфлікту інтересів та дій після складання службових повноважень» (Values and ethics, 2011).

У просторі публічного управління



функціонують також так звані кодекси лідерства, які є прикладом спеціального кодексу, що застосовується лише до високопосадовців, парламентарів (в Уганді, Танзанії, Папуа Новій Гвінеї тощо). Такі документи мають антикорупційну спрямованість й відіграють принципову роль при вступі на посаду.

Віддаючи належне значній смисловій та функціональній ролі етичних кодексів публічних службовців, зазначимо, що сьогодні їх нерідко критикують за недемократичність, звуження прав і свобод осіб, що знаходяться на публічній службі, втручання в приватне життя останніх, створення перешкод для подальшої кар'єри працівника (обмеження вибору місця роботи після відставки публічного службовця), акцентування уваги на примусі, а також за використання кодексу як засобу політичної боротьби та неефективність механізму його впровадження в життя (Dobel, 1993, p. 158-161).

Все частіше дослідники підкреслюють, що покладатися виключно на формальні механізми регулювання (в тому числі на етичні кодекси) не варто. Так, у контексті обговорення питання «Що визначає етичну поведінку в громадських організаціях: правила або лідерство?», Дж. Даун, Р. Коуелл і К. Морган зауважили, що етичне лідерство – це набагато більше, ніж просто дотримання правил, оскільки дії лідерів можуть бути важливі для просування гарної поведінки та формування етичної культури. Особисті моральні цінності лідерів, які подають приклад для наслідування, на думку вчених, мають вирішальне значення. Ефективні лідери повинні бути готові неформально втручатися, щоб управляти поведінкою в своїх організаціях і вирішувати виникаючі проблеми, а не покладатися на формальні механізми регулювання (Downe та ін., 2016).

Ендрю Блекмен звертає увагу на те, що для деяких людей етична поведінка означає дотримання закону або правил, встановлених регулятором, однак це не зовсім так. Можна вчиняти неетично та дотримуючись правил та приписів, якщо це вступає в конфлікт з особистими цінностями працівників або цінностями організації. Тому етичному лідеру важливо проводити грань між етикою та правилами, заохочувати працівників

бачити етику в контексті цінностей, а не дотримання правил (Blackman, 2018).

Буває, захоплюючись авторитетом і творчим потенціалом керівника, підлеглі часто доручають йому створення групової системи цінностей і зразків поведінки, втілення нововведень та перевірки нових способів взаємодії, дозволяючи при цьому йому самому в деякій мірі відступати від групових норм заради закріплення за ним престижу і лідерського статусу. Однак дуальна система стандартів для керівництва і для рядових членів організації здебільшого призводить лише до дисбалансу в етичній регуляції, провокує вседозволеність керівника та порушення ним професійно-етичних стандартів групи. Тому справжній етичний лідер у своїх діях повинен спиратись не лише на ціннісні орієнтири і моральні принципи, але й дотримуватися норм і правил поведінки, які впливають з професійного призначення і формалізуються в нормативно-правових актах, що регулюють діяльність публічних службовців (Василевська, 2008, с. 229–230).

Лідерство – це завжди особливі відносини між лідером та оточенням. Тому етичний лідер, крім демонстрації кращих зразків поведінки, повинен надихати, мотивувати, організовувати дії послідовників, бути ініціатором етично обґрунтованих групових взаємодій. Тобто, він повинен стати етичним менеджером. Як відзначають М. Браун і Л. Тревіно, моральний менеджер покликаний усвідомлено впливати на поведінку співробітників за допомогою навмисного і видимого рольового моделювання етичних дій, а також використовувати організаційні винагороди та покарання, щоб змусити людей відповідати за свої дії (Brown, Trevino, 2006).

Таким чином, етичні лідери встановлюють норми і служать зразком для наслідування в етичній поведінці, приймають етичні рішення в організації, реагують на неетичну поведінку, вказуючи на те, що є прийнятним, а що – ні.

Етичне лідерство сьогодні все більше характеризується здатністю мотивувати через залучення співробітників в управління. Зовнішні ефекти від такого залучення мають суттєві праксеологічні та етичні конотації: розширення варіантів рішення,



можливість виявити їхні слабкі та сильні місця, посилення мотивуючих чинників, підвищення загальної ефективності роботи організації, покращення задоволеності клієнтів результатами професійної діяльності. Одночасно таке етичне лідерство спричиняє корисні внутрішні ефекти: працівники відчувають повагу до себе, свою організаційну та суспільну цінність, вони отримують поле для більш повної самореалізації тощо.

Морально насичені ознаки етичних лідерів підкреслюють прихильники концепції автентичного лідерства: вони «створюють такий організаційний клімат, де працівники відчувають переважно позитивні емоції»; «уособлюють позитивну поведінкову модель, орієнтуючись на яку підлеглі розвивають власну автентичність»; «підтримують самодетермінацію підлеглих, стимулюючи їх до особистісного зростання і розвитку автономності» (Зливков, 2016, с. 190).

Цікавий взаємозв'язок між загальними лідерськими навичками, етичним лідерством та просуванням етики в публічній службі виявляє Соня Хак. Дослідниця стверджує, що такі виміри лідерства як технічні, концептуальні, міжособистісні навички, емоційний та соціальний інтелект сприяють правильному розумінню етичних дилем, етичного прийняття рішень, поширенню та встановленню етичних цінностей. Лідери, що мають ці навички, можуть вказати шлях до посиленої етики публічних служб (Sonia Naq, 2011, p. 2796).

С. Хак стверджує, що технічні навички допомагають керівнику стати більш ефективним та чуйним, самостійно приймати технічні рішення і, тим самим, виявляти будь-які спроби обману, пов'язані з технічними питаннями. Знання та дотримання норм-правил допомагає встановити верховенство закону, підзвітність та прозорість. Маючи чітке розуміння правил і норм, лідер, швидше за все, працює в межах закону. Це зменшує ризики неетичної поведінки. Концептуальні навички підтримують лідерів у ефективному плануванні, організації та вирішенні проблем. Ці навички є надзвичайно важливими для протистояння етичним дилемам та конфліктам інтересів; вони готують лідерів добре оцінювати, дозволяють заздалегідь

зрозуміти наслідки будь-яких дій й уникати суперечливих рішень. Концептуальні навички призводять до етичних рішень та надійності. Міжособистісні навички та соціальний інтелект полегшують передачу етичних цінностей в організації. Вони викликають співчуття та чуйність, сприятливі для посилення етики. Лідери, що володіють цими навичками, можуть легко розповсюдити основні етичні цінності серед членів організації. Керівник також може мотивувати чиновників серйозно сприймати ці цінності, щоб вони були вбудовані в культуру організації. Практика різних міжособистісних та соціальних навичок створює відкрите та доброзичливе середовище, яке мотивує працівників без побоювання викривати неправильні дії. Емоційний інтелект заважає керівництву приймати емоційно упереджені неетичні рішення, отже, сприяє підтримці неупередженості та захисту суспільних інтересів. Цілісність (добросесність) можна посилити за допомогою саморегуляції та самосвідомості. Лідер, що володіє високим емоційним та соціальним інтелектом, може грамотно вибрати доцільне та раціональне рішення у критичних ситуаціях. Ці навички дозволяють адміністративному керівнику оперативно реагувати на нові та різноманітні етичні питання (Sonia Naq, 2011, p. 2795-2796).

Але як етично налаштованому керівнику будувати організаційну культуру, в якій поважають етичні питання? Е. Блекмен рекомендує зробити для цього певні кроки: необхідно визначити свої особисті та організаційні цінності; провести етичну перевірку й побачити поточний стан організації; розробити кодекс корпоративної етики; змодельовати правильну поведінку; організувати навчання персоналу з питань етичного прийняття рішень; весь час наголошувати на важливості етичної поведінки; увімкнути етичні обговорення в свої особисті цілі, а також цілі організації та працівників, і зробити їх частиною оцінки продуктивності в кінці року; наймати на роботу людей, які не лише мають потрібні навички та досвід, але й показують правильний етичний підхід до роботи; заохочувати участь працівників у процесі прийняття рішень та наданні



зворотного зв'язку; закликати себе і інших до відповідальності (Blackman, 2018).

Досить часто можна почути тезу про те, що етичний лідер «не розказує, як і що треба робити, а власним прикладом це демонструє, щоб його наслідували». Ще раз погодившись із вже описаною у цій статті думкою про важливу роль особистого прикладу керівника-лідера для моделювання поведінки співробітників, тим не менше зауважимо, що й розмови про необхідну етичність діяльності теж потрібні. Постійне акцентування уваги управлінців на етичних аспектах у прийнятті рішень, виявлення можливих моральних наслідків на етапі їхнього обговорення і реальних моральних наслідків на етапі оцінки їх втілення є важливими чинниками як етичної професійної соціалізації публічних службовців, так і формування етично чутливої організаційної культури.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень у даному напрямку.

Як ми могли переконатися, етичне лідерство не представляє собою окремих вид лідерства, а творить певну його грань, акцентуючи увагу на моральних, етичних

його складових, які для лідерства є такими, що утворюють сенс. Етичне лідерство в публічній службі – це комплексне явище, яке включає в себе володіння особою-лідером певними моральними якостями та етичними характеристиками, вираз їх в стосунках, діях і поведінці, а також в етичному менеджменті – при визначенні етичних рішень в організаціях публічної служби, виконанні функцій мотивування, організації дії послідовників, ініціюванні етично обґрунтованих групових взаємодій, реагуванні на неетичну поведінку публічних службовців. Одним із найважливіших виявів етичного лідерства є створення належної професійно-етичної організаційної культури, носіями якої виступатимуть етично чутливі публічні службовці.

Визначення сутнісних характеристик і шляхів підтримки етичного лідерства в публічному управлінні вимагають подальшого комплексного дослідження, а здобуті результати заслуговують того, щоб їх пропагувати публічним службовцям, від особистісних якостей яких залежить ефективність органів державної влади та місцевого самоврядування та їх авторитет серед громадян.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Василевська Т.Е. Етика в публічній службі: підручник. Київ: НАДУ, 2018. 256 с.
- Василевська Т.Е. Особистісні виміри етики державного службовця: монографія. Київ: НАДУ, 2008. 336 с.
- Зликов В.Л. Автентичне лідерство в контексті сучасної соціально-політичної ситуації. Проблеми політичної психології. 2016. Вип. 4. С. 184–192.
- Проблеми реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні : монографія / за заг. ред. Т.Е. Василевської. Київ: НАДУ, 2018. 256 с.
- Штукельбергер К. Практикум по ответственному лидерству для сотрудников и руководителей. Женева: Globethics.net, 2015. 118 с. URL: https://www.globethics.net/documents/4289936/15469226/GE_Praxis_1_rus_final_web.pdf
- Штукина Т.А. Новое измерение феномена политического лидерства. Психология и психоанализ власти: Хрестоматия: В 2-х т. Самара: БАРАХ, 1999. Т.1. С. 523–549.
- Blackman A. What Is Ethical Leadership? How to Be a More Ethical Leader. 2018. URL: <https://business.tutstplus.com/tutorials/what-is-ethical-leadership--cms-31780>
- Brown M.E., Trevino L.K. Ethical leadership: A review and future directions // The Leadership Quarterly. 2006. Vol. 17. P. 595–616. URL: https://iranakhlagh.nipc.ir/uploads/science_p_10105_5765.pdf
- Ciulla J.B., Forsyth D.R. Leadership ethics // The SAGE Handbook of Leadership. L.: SAGE, 2011. P. 229–241. URL: <https://scholarship.richmond.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1057&context=jepson-faculty-publications>
- Dobel R.J. The real politics of ethics codes: An implementation approach to public ethics // Ethics and public administration. N.Y., 1993. P.158–176.
- Downe J., Cowell R., Morgan K. What Determines Ethical Behavior in Public Organizations: Is It Rules or Leadership? Public administration review. 2016. Volume 76, Issue 6. P. 898–909. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/puar.12562>
- Haq S. Ethics and leadership skills in the public service / Procedia –Social and Behavioral Sciences. 15 (2011). P. 2792–2796. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042811007361>
- Values and ethics of the public service. Government of Canada. 2011. URL: <https://www.canada.ca/en/government/publicservice/values.html>
- Webb W. Ethical Leadership (2016) // Farazmand A. (eds) Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Springer, Cham. URL: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-3-319-31816-5_1345-1



REFERENCES

- Vasylevs'ka T.E. (2018). *Etyka v publichnii sluzhbi*. [Ethics in public service]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
- Vasylevs'ka T.E. (2008). *Osobystisni vymiry etyky derzhavnoho sluzhbovtzia*. [Personal dimensions of civil servant ethics]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
- Zlyvkov V.L. (2016) *Avtentychne liderstvo v konteksti suchasnoi sotsialno-politychnoi situatsii*. [Authentic leadership in the context of the current socio-political situation]. *Problemy politychnoi psykholohii – Problems of political psychology*, 4, 184–192 [in Ukrainian].
- Problemy reformuvannia derzhavnoi sluzhby ta sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini* (2018) [Problems reforms of civil service and service in local self-government bodies in Ukraine] T.E. Vasylevs'ka (Ed.). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
- Shtukelberher K. (2015). *Praktykum po otvetstvennomu lyderstvu dlia sotrudnykov y rukovodytelei*. [Responsible leadership workshop for employees and leaders]. Zheneva: Globethics.net. URL: https://www.globethics.net/documents/4289936/15469226/GE_Praxis_1_rus_final_web.pdf [in Russian].
- Shtukyna T.A. (1999) *Novoe yzmerenye fenomena polytycheskoho lyderstva*. [A new dimension of the phenomenon of political leadership]. *Psykholohyia y psykhoanalyz vlasty: Khrestomatyia. – Psychology and psychoanalysis of power: A Reader*. (Vols. 1–2) Vol.1. Samara: BARAKh [in Russian].
- Blackman A. (2018). *What Is Ethical Leadership? How to Be a More Ethical Leader*. URL: <https://business.tutstoplus.com/tutorials/what-is-ethical-leadership--cms-31780>
- Brown M.E., Trevino L.K. (2006). *Ethical leadership: A review and future directions*. *The Leadership Quarterly*. Vol. 17. P. 595–616. URL: https://iranakhlagh.nipc.ir/uploads/science_p_10105_5765.pdf
- Ciulla J.B., Forsyth D.R. (2011). *Leadership ethics*. *The SAGE Handbook of Leadership*. L.: SAGE, P. 229–241. URL: <https://scholarship.richmond.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1057&context=jepson-faculty-publications>
- Dobel R.J. (1993) *The real politic of ethics codes: An implementation approach to public ethics*. *Ethics and public administration*. N.Y., P.158–176.
- Downe J., Cowell R., Morgan K. (2016). *What Determines Ethical Behavior in Public Organizations: Is It Rules or Leadership? Public administration review*. Vol. 76, Issue 6. P. 898–909. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/puar.12562>
- Haq S. (2011). *Ethics and leadership skills in the public service*. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*. Vol. 15. P. 2792–2796. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042811007361>
- Values and ethics of the public service*. Government of Canada. (2011). URL: <https://www.canada.ca/en/government/publicservice/values.html>
- Webb W. *Ethical Leadership* (2016). Farazmand A. (eds) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham. URL: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-3-319-31816-5_1345-1

Vasylevska Tetiana

Dr., Full Prof., <https://orcid.org/0000-0001-6565-4142>, tvasilevs@ukr.net

Piatkivskiy Roman

Doctoral Candidat, <https://orcid.org/0000-0001-6821-3043>, promole@i.ua

Стаття надійшла / Article arrived: 10.02.2021

Схвалено до друку / Accepted: 11.04.2021



Юлія-Бошена Ханик

Національний університет «Львівська політехніка» (Львів, Україна)

Вплив рівня довіри громадян до суб'єктів публічної влади на застосування публічного маркетингу в Україні

В наш час відбувається активний розвиток маркетингу довіри, котрий покликаний сформувати тривалі взаємовідносини між клієнтами та комерційними підприємствами, забезпечуючи останнім помітні конкурентні переваги на споживчому ринку. Усвідомлення важливості чинника довіри в комерційному секторі та підтримання його на високому рівні дозволяє підприємствам збільшувати власний прибуток. Якщо особа довіряє підприємству, то вона скоріше придбає товар у нього, ніж у того, кому вона взагалі не довіряє. Не менш важливою є і довіра громадян до публічної влади. Адже, вона постає таким собі авансом у відносинах стосовно майбутньої діяльності. Високий кредит довіри громадян до суб'єктів публічної влади дозволяє публічним управлінням реалізовувати реформи, здійснювати зміни у суспільстві, впроваджувати інновації швидше. Недовіра ж призводить до опору змінам, підвищує нестабільність держави, зрештою збільшує витрати часу та коштів на перевірку інформації, документів тощо.

У науковій статті описано відмінності між державною та публічною владою. Так, визначено, що суб'єктами державної влади виступають органи законодавчої, виконавчої та судової влади, а суб'єктами публічної влади виступають органи державної влади та органи місцевого самоврядування в Україні. Висвітлено тлумачення поняття «довіри», проаналізовано рівень довіри громадян України до суб'єктів публічної влади. Також, визначено та проведено аналіз ряду факторів, що впливають на формування довіри та недовіри до органів публічної влади в Україні. Виявлено, що корупція, недостатній рівень професіоналізму та моральних цінностей публічних управлінців, непрозорість та невідповідність українських міст сприяють формуванню недовіри до влади у населення. Встановлено, що фактор довіри громадян до публічної влади впливає також і на успішне здійснення публічного маркетингу. Адже, чим більшим кредитом довіри володіють суб'єкти публічної влади, тим переконливіше для громадян звучатиме подання тих публічних ідей та рішень, що просуваються за допомогою використання інструментів публічного маркетингу.

Ключові слова: держава, орган влади, довіра, публічне управління, публічний маркетинг, публічна влада

Yuliia-Bozhena Khanyk

L'viv Polytechnic National University (Lviv, Ukraine)

The influence of the level of citizens' trust in public authorities on the application of public marketing in Ukraine

Nowadays there is an active development of trust marketing, which is designed to form long-term relationships between customers and businesses, providing the latter with significant competitive advantages in the consumer market. Awareness of the importance of trust in the commercial sector and maintaining it at a high level allows companies to increase their profits. If a person trusts the company, he is more likely to buy the product from him than from someone he does not trust at all. Equally important is the trust of citizens in public authorities. After all, it appears as a kind of advance in the relationship regarding future activities. A high credit of public confidence in public authorities allows public administrators to implement reforms, make changes in society and innovate as soon as possible. Distrust leads to resistance to change, increases the instability of the state, ultimately increases the cost of time and money to verify information, documents and so on.

The scientific article describes the differences between state and public authorities. Thus, it has been determined that the subjects of state power are the legislative, executive and judicial authorities and the subjects of public authority are public authorities and local governments in Ukraine. The interpretation of the concept of "trust" has been covered, the level of trust of Ukrainian citizens to public authorities has been analysed. Also, a number of factors influencing the formation of trust and distrust in public authorities in Ukraine have been identified and analysed. It has been found that corruption, insufficient level of professionalism and moral values of public managers, opacity and lack of accountability of Ukrainian cities contribute to the formation of distrust to the government among the population. It has been established that the factor of citizens' trust in public authorities also influences the successful implementation of public marketing. After all, the greater the credit of trust held by public authorities, the more convincing it will



sound for citizens to present those public ideas and decisions that are promoted through the use of public marketing tools.

Key words: state, authority, trust, public administration, public marketing, public authority

Вступ.

Постановка проблеми в загальному вигляді.

В сучасних умовах великої варіативності поглядів на ту чи іншу ситуацію або проблему, особа починає сприймати позитивно та прислухатись лише до того джерела інформації, котрому вона найбільше довіряє. Якщо громадянин довіряє власній публічній владі, то і довірятиме тієї інформації котру вона поширює, зрештою легше та скоріше піддаватиметься її впливу. Публічний маркетинг зосереджується на тому, щоб вплинути на громадян держави за допомогою використання різних інструментів маркетингу. Виходить так, що чим більше громадяни довіряють публічній владі, тим успішніше проводитиметься публічний маркетинг. Однак, українські наукові реалії свідчать про те, що навіть саме застосування маркетингу в публічному секторі є доволі новим та малодослідженим явищем, не говорячи вже про дослідження тих факторів, що можуть мати на нього вплив.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Особливостями формування довіри та недовіри громадян до представників публічної влади займався ряд вітчизняних вчених. Серед них, зокрема, можна виділити праці Білошицького С., Лопушинсько-го І.П., Крутія О.М., Новаченка Т.В., Кучабського О.Г., Погорелого С.С., Пеліна О.В., Волянської О.В., Чабанної М.В., Пахомової Т., Іжа М. та інших.

Впливом фактору довіри на маркетингову діяльність комерційних підприємств займалися такі вітчизняні науковці, як Телетов А.С., Нісходовська О.Ю., Романова Л.В., Бонечкий О.О.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. Тим, як впливає фактор довіри на здійснення маркетингової діяльності комерційних підприємств, займався ряд вітчизняних вчених, однак серед них авторіві статті не вдалося віднайти ґрунтового аналізу чи наукових досліджень щодо того, як впливає фактор довіри на здійснення саме публічного маркетингу. Зрештою, сама концепція

публічного маркетингу в Україні залишається ще малодослідженим явищем.

Метою статті є визначення рівня довіри громадян до публічної влади в Україні та аналізування впливу довіри на здійснення публічного маркетингу.

Матеріал та методи досліджень. Матеріалами для написання статті послужили праці вітчизняних та закордонних науковців, котрі займалися дослідженнями соціальної довіри та маркетингу, а також результати опитувань аналітичних центрів, показник сприйняття корупції, підзвітності та прозорості територій України.

У науковій статті використовувалися загальнонаукові методи індукції та дедукції, систематизації, аналізу та синтезу.

Результати дослідження.

В наш час відбувається активний розвиток маркетингу довіри, котрий покликаний сформувати тривалі взаємовідносини між клієнтами та комерційними підприємствами, забезпечуючи останнім помітні конкурентні переваги на споживчому ринку. Усвідомлення важливості чинника довіри в комерційному секторі та підтримання його на високому рівні дозволяє підприємствам збільшувати власний прибуток. Якщо особа довіряє підприємству, то вона скоріше придбає товар у нього, ніж у того, кому вона взагалі не довіряє. Не менш важливою є і довіра громадян до публічної влади. Вона постає таким собі авансом у відносинах стосовно майбутньої діяльності. Однак, для того, щоб проаналізувати зв'язок між довірою громадян до суб'єктів публічної влади та успішністю проведення публічного маркетингу для початку необхідно визначитись із поняттєвим апаратом, про котрий йдеться.

На жаль, в Україні ще остаточно не сформовано єдиного поняття «публічного управління» і різні наукові джерела просто прирівнюють державне управління до публічного, чинячи їх синонімічними. Проте, автор у даному дослідженні схиляється до думки тих науковців, що розрізняють два типи управління – державне та публічне. А відтак, виокремлює державну та публічну владу, які, на думку автора, не є тотожними поняттями.

Згідно статті 5 Конституції України,



єдиним джерелом влади в країні постає народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Звідси випливає те, що органи місцевого самоврядування не входять до механізму державної влади. Дану тезу підтверджує і стаття 6 Конституції України, де описано те, що державна влада реалізується на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Тож, під державним управлінням доцільно розглядати діяльність органів державної влади. Так, згідно енциклопедичного словника (Сурмін, 2010:150), державним управлінням називається діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами.

Віднайдення етимології слова «публічний» дасть більш глибоке розуміння того, що ми можемо назвати публічною владою. Поняття слова «публічний» походить від лат. publicus – суспільний, народний (Мельничук, 1974:643). Тобто, публічною є та влада, в котрій влада належить народу, суспільству. А місцеve самоврядування якраз постає специфічною формою реалізації належної народо́вї влади. Тож, автор статті схиляється до думки, що суб'єктами державної влади виступатимуть органи законодавчої, виконавчої та судової влади, а суб'єктами публічної влади виступатимуть органи державної влади та органи місцевого самоврядування в Україні. Публічним маркетингом називається механізм публічного управління некомерційного характеру, що сприятиме реалізації певного публічного рішення за

допомогою використання інструментів різних типів маркетингу (Подольчак, Білик, Ханік, 2020:157). І, зрозуміло, що публічний маркетинг здійснюватиметься саме публічною, а не державною владою.

В приватній сфері довіра відіграє центральну роль. Так, на думку Р.Б. Шо, у швидкозмінних та стресових умовах сучасного світу, організації, котрі будуються на фундаменті довіри, мають найкращі шанси для досягнення передбачуваних комерційних результатів (Шо, 2000:11-12). Загалом, Дж. Хоманс вважав, що всі види обміну можуть характеризуватись як довірчі відносини (Хижняк, 2017:14). Так, в комерційній сфері, якщо продавець виправдовує довіру покупців, то він здобуває репутацію, яку в подальшому може використовувати для отримання додаткових прибутків (Турчин, 2012). Дане твердження, спроектоване на публічну сферу, отримує вигляд: якщо суб'єкт публічної влади виправдовує довіру громадянина, то він здобуває репутацію, котру в подальшому може використовувати для позитивного прийняття більшою частиною населення держави тих публічних рішень, котрі він здійснює або здійснюватиме. Тобто, при довірливих відносинах громадян із публічною владою, опір прийнятим публічним рішенням зменшуватиметься, що, зокрема, дозволить швидше змінювати життя громадян на краще, а також пришвидшить проведення реформ у державі.

За даними світового опитування, проведеного компанією Gallup, в Україні протягом 2008-2018 років спостерігалась найнижча довіра до державної влади у світі. За результатами ж найновіших внутрішніх соціологічних досліджень, котрі здійснювались провідним недержавним аналітичним центром України у березні 2021 року, ситуація не дуже змінилась на краще (рис.1).

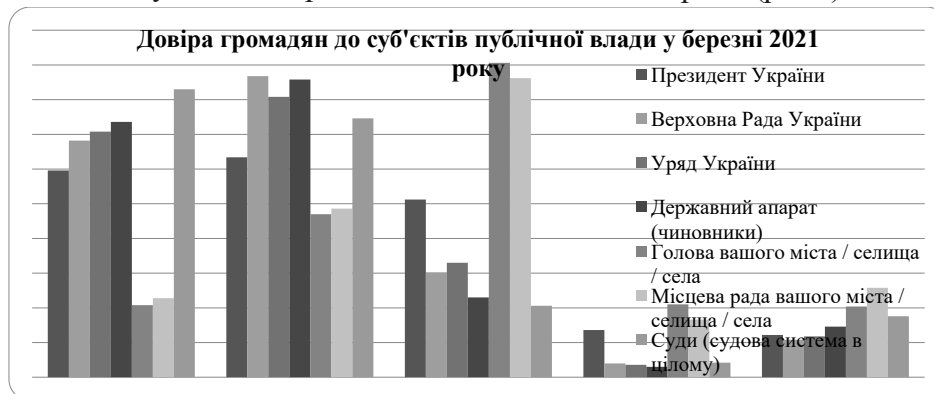


Рис. 1. Довіра громадян до суб'єктів публічної влади у березні 2021 року
Джерело: сформовано автором на основі даних (Центр Разумкова, 2019)



За результатами опитування Центру Разумкова, баланс довіри-недовіри до суб'єктів публічної влади майже у всіх випадках був негативним. Так, найменше громадяни України довіряють державному апарату (чиновникам), де баланс довіри-недовіри є негативним і становить -66,7%. Порівнюючи з іншими суб'єктами публічної влади, найбільше українці довіряють органам місцевого самоврядування, хоча в загальній сукупності і цей баланс знаходиться не на найкращому рівні. Так, баланс довіри-недовіри місцевій раді міста/селища/села становить 15,7%, а голові міста/селища/села – 21,9%.

Енциклопедія Сучасної України визначає соціальну довіру як впевненість у надійності соціального об'єкта, що ґрунтується на уявленні або знанні про нього і пов'язана зі здатністю передбачати, прогнозувати чи впливати на дії цього об'єкта, контролювати його діяльність. Уявлення про об'єкт формується на основі досвіду взаємодії з ним, а також у процесі комунікації, коли інформація про об'єкт транслюється безпосередньо іншими людьми або опосередковано через ЗМІ, книги, фільми тощо (Урсулєнко, 2006). Тобто, одним із способів підвищити соціальну довіру громадян до суб'єктів публічної влади постає інформаційна кампанія про те, чим даний суб'єкт займається, якою є його функція і т.д. Також, доступність та можливість без перешкод комунікувати із суб'єктами публічної влади, отримуючи вчасно необхідну інформацію щодо нагальних питань сприяє формуванню довірливих відносин між громадянами та суб'єктами публічної влади.

Якщо джерело інформації володіє ознаками, котрим ми можемо довіряти, то ми здатні повірити у будь-яку інформацію, котра походить із даного джерела. Тобто, публічні звернення, що передаються суб'єктами публічної влади, котрі заслуговують високої довіри, виявляються найбільш переконливими. Наприклад, за допомогою використання різних інструментів маркетингу (PR, реклама і т.д.), публічній владі буде легше переконати населення країни щодо переваг євроінтеграційного курсу, якщо між цими суб'єктами існують довірливі відносини. Або ж, якщо громадяни довіряють публічній владі, то вони скоріше відкинуть користування житлово-експлуатаційними конторами і почнуть створювати об'єднання співвласників багатоквартирного будинку або користуватися послугами приватних компаній на даному ринку.

При цьому, для їх переконання, зрозуміло, що влада застосовуватиме інструменти публічного маркетингу.

Г. Свендсен стверджує, що однією із перешкод до встановлення довірливих відносин між громадянами та державною владою постає централізований устрій. Адже, на його думку, монополізація влади бюрократами при централізованому устрої сприяє підвищенню корупції в країні, а високий рівень корупції веде до зниження довіри до інститутів держави (Свендсен, 2003:7). Це твердження на практиці доводить соціологічне опитування Центру Разумкова, де органам місцевого самоврядування українці виявляють набагато більший кредит довіри, ніж органам державної влади. Однак, з часом, якщо корумпованість матиме місце в органах місцевого самоврядування, то довіра громадян і до цих органів зменшиться. На жаль, корупція в Україні все ще залишається на високому рівні. Індекс сприйняття корупції в державному секторі, котрий щорічно розраховується на основі 13 досліджень міжнародних установ та дослідницьких центрів свідчить, що в Україні гроші більше, ніж громадяни, впливають на публічне управління. У 2020 році Україна отримала 33 бали із 100 максимально можливих, розділивши 117 місце в даному рейтингу із такими країнами, як Єгипет, Сьєрра-Леоне, Непал, Сьєрра-Леоне та Замбія.

На думку Ф. Котлера, факторами, що впливають на рівень довіри до джерела певної інформації є професіоналізм, добросовісність та привабливість (Котлер, 2007:412). Таким чином, представники публічної влади мають володіти необхідними професійними компетенціями та мати достатній рівень моральних цінностей, а також вести прозору, підвітну управлінську діяльність, що в комплексі сприятиме підвищенню довіри громадян до них. Розрахувати реальний рівень професійних компетенцій працівників публічного сектора в Україні доволі складно, адже наявність документа про вищу освіту або ж навіть наявність наукового ступеня в багатьох із них не свідчить про високі професійні компетенції. Так, в докторських дисертаціях багатьох публічних осіб було винайдено високий рівень академічного плагіату. А корупція в державному секторі власне показує низький рівень моральних цінностей публічних управлінців. Щодо



прозорості та підзвітності публічної влади, то у 2020 році антикорупційною організацією було представлено рейтинг прозорості 100 найбільших міст України та рейтинг підзвітності 50 міст України. Згідно цих досліджень, рівень прозорості українських міст зростає, проте самі темпи сповільнюються. У 2018 році загальний рівень прозорості 100 міст підвищився на 38,5%, у 2019 році — на 10,4%, а у 2020 році — на 4,4%. У Рейтингу підзвітності лише 5 з 45 міст увійшли до категорії «Переважно невідповідні» (20-39 балів), решта міст набрали менше 20 балів і мають статус взагалі невідповідних. Так, середній показник підзвітності 50 міст в чотири рази нижчий за показник прозорості цих міст (54,4 проти 12,5).

З однієї сторони, всі ці вищеперераховані негативні явища сприяють формуванню недовіри громадян до публічної влади, а відтак ставлять під сумнів повністю успішне застосування маркетингу в публічному секторі. На думку Ф. Котлера, маркетингом називається вид людської діяльності, спрямований на задоволення потреб шляхом обміну (Котлер, 2007:21). Тобто, з іншої сторони, застосування маркетингу в публічному секторі допоможе виявити, наприклад, проблему із підзвітністю публічної влади. А коли відбуватиметься поступове усунення цієї проблеми, то громадяни платитимуть більшим проявом довіри до публічної влади. Фактично, публічна влада пропонуватиме певну стратегію щодо збільшення власної підзвітності в обмін на довіру громадян до неї.

Одним із способів підвищення довіри до публічної влади в Україні постає їх взаємодія із тими непублічними соціальними інститутами, котрим громадяни довіряють найбільше, та висвітлення цієї взаємодії шляхом використання інструментів маркетингу. Наприклад, співпраця із волонтерськими організаціями, церквою, громадськими організаціями, котрі володіють великим кредитом довіри в Україні, а пізніше створення рекламної кампанії, котра буде ставити акцент на цій взаємодії у питаннях вирішення конкретних соціальних проблем чи потреб. На такому способі залучення третьої сторони у рамках відновлення позитивного балансу між довірою і недовірою у своїй праці акцентує і О.В. Хижняк, котрий зазначає, що проблема довіри чи недовіри — це проблема вибору посередників у процесі соціальної взаємодії (Хижняк, 2017:12).

Висновки.

В приватній сфері довіра відіграє центральну роль, вона, зокрема, постає найвпливовішим фактором у розвитку комерційної діяльності та збільшення прибутків підприємств. Довіра також є одним із чинників, що впливають на успішність проведення усього комплексу публічного маркетингу. Водночас, якщо брати до уваги лише комунікативну складову маркетингової діяльності, то публічний маркетинг здатний посприяти встановленню довірливих відносин між публічною владою та громадянами. Тобто, за допомогою засобів маркетингових комунікацій можна позитивно впливати на деякі фактори, що впливають на довіру, зокрема, прозорості чи підзвітності публічної влади. А ще одним способом підвищення рівня довіри є використання посередників у процесі взаємодії між публічною владою та громадянами. Так, співпраця суб'єктів публічного управління із соціальними інститутами, котрі володіють більшим кредитом довіри, ніж сама публічна влада, і активне афішування цієї співпраці за допомогою інструментів маркетингу, на думку автора статті, може посприяти відновленню позитивного балансу довіри-недовіри. Однак, варто наголосити, що корупція, недостатній рівень професіоналізму та моральних цінностей публічних управлінців, непрозорість та невідповідність українських міст сприяють формуванню недовіри. Провівши аналіз рівня довіри громадян до публічної влади в Україні, виявлено, що органи місцевого самоврядування володіють найбільшим кредитом довіри, порівняно з іншими органами публічної влади, що свідчить про їхній потенціал у відновленні довіри між публічною владою та громадянами. Проте, слід враховувати те, що якщо корумпованість матиме місце і в цих органах публічної влади, то рівень довіри до них зменшуватиметься. Загалом, недовіра до суб'єктів публічної влади призводить до зростання дистанціювання населення від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що в свою чергу породжує апатію та пасивність самих громадян.

Перспективою подальших досліджень постає виділення та аналізування комплексу чинників, що здатні впливати на успішність публічного маркетингу, а також дослідження тих чинників, на котрі впливає застосування маркетингу в публічному секторі.



БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Індекс сприйняття корупції-2020. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/> (дата звернення: 22.04.2021).
- Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>. (дата звернення: 18.04.2021).
- Котлер Ф. Основы маркетинга: Краткий курс. Издательский дом "Вильямс", 2007. 656 с.
- Мельничук О.С. Словник іншомовних слів. Київ: «Українська радянська енциклопедія», 1974. 865 с.
- Оцінка ситуації в країні, довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян (березень 2021р.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-institutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-berezen-2021r>. (дата звернення: 21.04.2021).
- Подольчак Н.Ю., Білик О.І., Ханік Ю.-Б.Р. Поняття публічного маркетингу та приклади його застосування в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2020. № 1. С. 155–160. DOI: 10.32702/2306-6814.2020.1.155
- Про що свідчать 70 сторінок плагиату у кандидатській дисертації Яценюка. URL: <https://life.pravda.com.ua/columns/2017/04/10/223612/> (дата звернення: 22.04.2021).
- Результати рейтингів прозорості та підзвітності за 2020 рік від ТІ Україна. URL: <https://ti-ukraine.org/research/rezultaty-rejtyngiv-prozorosti-ta-pidzvitnosti-za-2020-rik-vid-ti-ukrayina/> (дата звернення: 22.04.2021).
- Сурмін Ю.П., Бакуменко В.Д., Михненко А.М. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред.: Ковбасюка Ю.В., Трошинського В.П. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
- Турчин Л.С. Сутність поняття “довіра” як економічної категорії. Ефективна економіка. 2012. № 5. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1173>. (дата звернення: 19.04.2021).
- Урсуленко К.В. Довіра соціальна. Енциклопедія Сучасної України: електронна версія. Київ: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2008. URL: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=20476. (дата звернення: 21.04.2021).
- Хижняк О.В. Культура довіри в рекламі та PR технологіях: практикум. Х.: Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, 2017. 96 с.
- Шо Роберт Б. Ключи к доверию в организации: Результативность, порядочность, проявление заботы. М.: Дело, 2000. 272 с.
- Svendsen G.T. Social Capital, Corruption and Economic Growth: Eastern and Western Europe. Working Papers. 2003. Vol. 3, No 21. URL: <https://pure.au.dk/ws/files/32304040/0003156.pdf>. (дата звернення: 21.04.2021).
- World-Low 9% of Ukrainians Confident in Government. URL: <https://news.gallup.com/poll/247976/world-low-ukrainians-confident-government.aspx>. (дата звернення: 19.04.2021).

REFERENCES

- Indeks spryiniattia koruptsii-2020 [Corruption Perceptions Index 2020]. Retrieved from <http://cpi.ti-ukraine.org/#/> [in Ukrainian].
- The Constitution of Ukraine from 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> [in Ukrainian].
- Kotler F. (2007). *Osnovy marketinga: Kratkii kurs* [Marketing Fundamentals: A Short Course]. Izdatelskii dom "Viliiame" [in Russian].
- Melnychuk O.S. (1974). *Slovyk inshomovnykh sliv* [Dictionary of foreign words]. Kyiv: «Ukrainska radianska entsyklopediia» [in Ukrainian].
- Otsinka sytuatsii v kraini, dovira do instytutiv suspilstva ta politykiv, elektoralni orientatsii hromadian (berezen 2021r.) [Assessment of the situation in the country, trust in the institutions of society and politicians, electoral orientations of citizens (March 2021)]. Retrieved from <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-institutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-berezen-2021r> [in Ukrainian].
- Podolchak, N., Bilyk, O. and Khanyk, Y.-B. (2020). *Poniattia publichnoho marketynhu ta pryklady yoho zastosuvannia v Ukraini* [Concepts of public marketing and examples of its application in Ukraine]. Investytsiyyi: praktyka ta dosvid. Issue 1, pp. 155–160. DOI: 10.32702/2306-6814.2020.1.155 [in Ukrainian].
- Pro shcho svidchat 70 storinok plahiatsu u kandydatskii dysertatsii Yatseniuka [As evidenced by 70 pages of plagiarism in Yatsenyuk's PhD dissertation]. Retrieved from <https://life.pravda.com.ua/columns/2017/04/10/223612/> [in Ukrainian].
- Rezultaty reitynhiv prozorosti ta pidzvitnosti za 2020 rik vid TI Ukraina [Results of transparency and accountability ratings for 2020 from TI Ukraine]. Retrieved from <https://ti-ukraine.org/research/rezultaty-rejtyngiv-prozorosti-ta-pidzvitnosti-za-2020-rik-vid-ti-ukrayina/> [in Ukrainian].
- Surmin Yu.P., Bakumenko V.D., Mykhnenko A.M. (2010). *Entsyklopedychnyi slovyk z derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedic dictionary of public administration]. (Yu.V. Kovbasiuka, V.P. Troshchynskoho, Ed.). K. : NADU [in Ukrainian].
- Turchyn L.Ye. (2012) *Sutnist poniattia “dovira” yak ekonomichnoi katehorii* [The essence of the concept of "trust" as an economic category]. *Efektivna ekonomika*. № 5. Retrieved from <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1173> [in Ukrainian].



Ursulenko K.V. (2008). Dovira sotsialna. Entsyklopediia Suchasnoi Ukrainy: elektronna versiiia [Social trust. Encyclopedia of Modern Ukraine: electronic version]. Kyiv: Instytut entsyklopedychnykh doslidzhen NAN Ukrainy. Retrieved from http://esu.com.ua/search_articles.php?id=20476 [in Ukrainian].

Khyzhniak O.V. (2017). Kultura doviry v reklamii ta PR tekhnolohiiakh: praktykum [Culture of trust in advertising and PR technologies: workshop]. Kh. : Kharkivskiy natsionalnyi universytet imeni V. N. Karazina [in Ukrainian].

Sho Robert B. (2000). Kliuchi k doveriiu v organizatsii: Rezultativnost, poriadochnost, proiavlenie zaboty [Keys to Organizational Trust: Performance, Decency, Show of Care]. M.: Delo [in Russian].

Svendsen G.T. (2003). Social Capital, Corruption and Economic Growth: Eastern and Western Europe. Working Papers. Vol. 3, No 21. Retrieved from <https://pure.au.dk/ws/files/32304040/0003156.pdf> [in English].

World-Low 9% of Ukrainians Confident in Government. Retrieved from <https://news.gallup.com/poll/247976/world-low-ukrainians-confident-government.aspx> [in English].

Khanyk Yuliia-Bozhena

Ph.D., <https://orcid.org/0000-0002-6449-1238>, julia.khanyk@gmail.com

Стаття надійшла / Article arrived: 17.02.2021

Схвалено до друку / Accepted: 14.04.2021



Ірина Шумляєва

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Дніпро, Україна)

Удосконалення систем місцевого самоврядування у контексті реформ територіальної організації влади в країнах Північної Європи

Розглядаються особливості проведення реформ територіальної організації влади на муніципальному рівні в країнах Північної Європи з метою вдосконалення функціонування системи місцевого самоврядування, а також підвищення ефективності та покращення координації надання послуг членам місцевих громад. У зв'язку з цим, розкрито зміст двох основних напрямів реформування місцевого територіального управління, які започатковані у ХХ ст. і продовжуються нині в європейських країнах, побудовані на заохоченні місцевих громад до співпраці через мережу організацій міжкомунального співробітництва та/або укрупнення громад шляхом злиття для належного виконання муніципальних й адміністративних функцій.

Аналізуються підходи, які були використані в Данії, Норвегії та Фінляндії для забезпечення більшої ефективності системи місцевого управління, створення дієздатних місцевих громад, які спроможні більш ефективно виконувати завдання місцевого самоврядування. Досліджується досвід Данії в частині проведення укрупнення місцевих громад і створення великих муніципалітетів, як обраний урядом країни єдиний шлях належним чином забезпечити відповідальне виконання функцій муніципального врядування. Розкриваються особливості муніципального реформування в Норвегії, яке характеризується послідовністю та чітким визначенням кроків його здійснення, а також показано результати щодо скорочення кількості муніципалітетів. Аналізується специфіка та етапи муніципальних перетворень у Фінляндії, протягом яких було вжито заходи, спрямовані на заохочення муніципалітетів до добровільного злиття, а також виокремлено причини, які негативно вплинули на реалізацію реформи місцевого самоврядування на низовому рівні. Зроблено висновок про загальну тенденцію для цих країн у напрямку створення більш великих муніципальних утворень шляхом злиття, що є більш результативним за умови застосування примусових заходів і державних стимулів для об'єднання місцевих громад.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, реформування, муніципальна реформа, послуги, місцева громада, укрупнення, злиття*

Ірина Шумліаєва

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Dnipro, Ukraine)

Improving local self-government systems under reforms of the territorial organization of power in the countries of Northern Europe

The article considers the peculiarities of the reforms of the territorial organization of power at the municipal level in Northern European countries. The reforms are aimed at developing the local self-government system, as well as increasing the efficiency and improving the coordination of services provided by local communities. In this regard, the article studies the content of the two main directions of local territorial reforms in European countries, which began in the twentieth century and continue today. These directions are based on encouraging local communities to collaborate through a network of organizations for inter-communal cooperation and/or community consolidation through mergers to properly fulfil municipal and administrative functions.

The approaches used in Denmark, Norway and Finland to ensure greater efficiency of the local government system and to create capable local communities, which can more effectively perform the tasks of local self-government, have been analysed. The peculiarities of municipal reforming in Norway, characterized by consistency and the clear definition of the steps of its implementation, have been revealed; the results of reducing the number of municipalities have been shown. The specifics and stages of municipal transformations in Finland, during which measures were taken to encourage municipalities to merge freely, have been analysed; the reasons that negatively affected the implementation of local self-government reform at the local level have been highlighted. It has been concluded that there is a common trend for these countries to create larger municipalities through mergers, which is more effective applying coercive measures and state incentives to amalgamate local communities.

Keywords: *local self-government, reforming, municipal reform, services, local community, consolidation, merger*



Постановка проблеми.

Дослідження процесів здійснення реформування територіальної організації влади на місцевому рівні в розвинених демократичних країнах світу, обумовлених необхідністю забезпечення більшої ефективності системи місцевого управління, актуалізується в Україні у зв'язку із сучасною тенденцією до трансформацій у сфері місцевого самоврядування, що відповідає світовим та європейським напрямкам розвитку сфери публічного управління. Наприкінці ХХ ст. у низці європейських країн розпочалися ґрунтовні реформи територіального управління на локальному рівні, які продовжуються й нині. Зважаючи на необхідність модернізації всіх змістовних компонентів публічного управління відповідно до нових умов і значних соціальних змін, такі реформи проводяться з метою гармонізації публічної влади, тому їх об'єктом є різні місцеві (регіональні, субрегіональні) органи влади залежно від організації адміністративного управління в кожній окремій країні.

Удосконалення системи місцевого самоврядування в контексті цих реформ стало одним з пріоритетних напрямів державної політики щодо розвитку відповідних територій, що відобразилося на суттєвих змінах територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації та субсидіарності як результату еволюції функцій держави щодо місцевого рівня управління, змін економічної ситуації і бурхливого розвитку технічного прогресу. Зважаючи на проблеми побудови публічної влади на місцевому рівні в Україні, що стосуються незбалансованості функцій та компетенції самоврядної влади, а також з метою забезпечення належного вирішення питань місцевого значення, важливим є вивчення і використання досвіду європейських країн з метою напрацювання власних політичних та організаційно-правових ідей та їх втілення в публічно-владну практику відповідно до закріплених на конституційному рівні цінностей соціальної державності й демократії в інтересах людини і громадянина.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання муніципального реформування, здійснення реформ територіальної

організації влади на місцевому рівні в європейських країнах висвітлено у роботах вітчизняних і зарубіжних вчених. Проблемам здійснення реформ на низовому рівні місцевого самоврядування в країнах Північної Європи присвячено праці багатьох зарубіжних науковців, серед яких: К. Вренгбок, Дж. Ейрексінен, Дж. Клаусен, М. К'єргаард, А. Коскі, М. Пекола-Сьоблом, Х. Піиндт, Л. Харбо. Водночас дослідження сучасного європейського досвіду щодо здійснення муніципальних перетворень залишаються надзвичайно актуальними, що детермінує необхідність його глибокого вивчення з метою використання здобутків при проведенні реформи місцевого самоврядування в Україні.

Метою статті є аналіз муніципальних реформ, які проводилися в Данії, Норвегії та Фінляндії в контексті адміністративно-територіальних змін з метою вдосконалення системи місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Сучасний етап розвитку місцевого самоврядування в країнах Європи сприяв здійсненню консеквентних структурних і функціональних реформ організації влади на місцях. Одним з найважливіших завдань муніципальних реформ в усіх європейських країнах сьогодні залишається створення дієздатних громад, спроможних виконувати завдання місцевого самоврядування. Якщо в одних країнах головним напрямом реформування визначається розробка та запровадження різних методів заохочення громад до співпраці та об'єднання для виконання муніципальних та адміністративних функцій (функціональний підхід), то в інших країнах ключовим питанням є визначення оптимальної кількості місцевих самоврядних одиниць з подальшим укрупненням (органічний підхід). У першому випадку має місце утворення мережі організацій міжкомунального співробітництва у формі публічно-правових установ постійного чи тимчасового характеру, які на договірних засадах здійснюють співпрацю щодо виконання певних функцій з утворенням спільних органів. У другому випадку має місце об'єднання базових адміністративно-територіальних одиниць шляхом їх злиття, у



результаті чого створюється нова громада зі створенням відповідного органу.

За матеріалами проекту «Системне управління фінансуванням адміністративно-територіальної реформи (SuFTAR)» було проведено аналіз досвіду проведення різних програм такого реформування в країнах Європи. За результатами діяльності робочої групи було розроблено концепція, в якій відзначається, що до вигоди від укрупнення відноситься: можливість децентралізації більшої кількості функцій, забезпечення більшої цілісності процесу планування, зменшення диспропорцій між доходами тощо. Окрім потенційних переваг, було виділено негативні очікування, пов'язані з укрупненням, зокрема: віддаленість від місцевих органів влади як в політичному, так і у фізичному сенсі (може бути вирішено збільшенням функцій, які наближають органи управління до населення, а також покращенням «мобільних» функцій в управлінні громадою через інструменти електронного уряду); домінування великих сіл або міст поряд із соціальним занедбанням невеликих (може бути нівельовано мажоритарною виборчою системою замість пропорційної); втрата невеликими селами власної ідентичності (має бути запроваджено символічні форми самоврядування з дорадчими функціями та делегування їм деяких місцевих функцій) (Фінансові наслідки, 2006).

У новому тисячолітті в багатьох країнах Європи знову постало питання покращення реалізації засад місцевого самоврядування, обумовлене новими потребами суспільства. Зокрема, цікавим є досвід країн Північної Європи, де ініціативи щодо вдосконалення місцевого управління були детерміновані необхідністю вирішення двох основних проблем: зменшення тиску на систему пенсійного і соціального забезпечення, що виник в результаті старіння населення, яке стало потребувати надання більшої кількості послуг, а також ті, що пов'язані з розширенням ринку праці, зокрема, в частині поїздок громадян на роботу поза межами муніципалітетів. Зміни в структурі самоврядних одиниць вплинули на потреби і очікування мешканців громад щодо надання послуг, а економічні чинники

– на бажання скоротити адміністративні витрати за рахунок об'єднання завдань в меншій кількості муніципальних утворень та переоцінку розміру податків, необхідних для виконання цих завдань.

Незважаючи на відмінності, спільним завданням в країнах Північної Європи було визначено підвищення ефективності та покращення координації послуг, що було визнано можливим лише у разі створення більших муніципальних утворень шляхом злиття, оскільки вони можуть краще забезпечити поточне повсякденне життя громадян. У результаті трансформацій у Данії та Гренландії було значно скорочено муніципалітети, у Швеції та Данії відбулися зміни на регіональному рівні, в Ісландії та Фінляндії було здійснено спроби добровільно об'єднувати громади (Harbo, 2015).

Найбільш вдалою і глобальною серед скандинавських країн вважається реформа, яку було проведено в Данії протягом 2005-2007 рр., в результаті якої було переглянуто систему територіального устрою та створено нові муніципалітети для досягнення максимальної ефективності місцевого самоврядування. Підготовка до цієї реформи розпочалася у 2002 р., коли досить несподівано було оприлюднено відповідну стратегію реформування, оскільки урядом заздалегідь не планувалися зміни в муніципальній структурі. Після її анонсування вона ще 15 місяців обговорювалася спеціально створеною комісією. Укрупнення муніципалітетів було визначено однією з частин великої реформи. Водночас, міжмуніципальна співпраця залишалася важливою альтернативою укрупнення місцевих громад. Одним з доступних варіантів для реалізації цього напряму було «зобов'язуюче партнерство», яке базувалося на законі, що передбачав передачу значних повноважень створеному органу місцевого самоврядування.

У результаті укрупнення громад з 1 січня 2007 р. в Данії було створено 98 муніципалітетів (до 31 грудня 2006 р. їх було 271), а на регіональному рівні було скорочено адміністративні одиниці з 13 до 5. В ході реформи урядом погоджено єдиний критерій для громади – мінімум 20 тис.



мешканців для муніципалітетів (винятком є острови з меншою кількістю населення). Зараз середнє населення муніципалітету становить 54 тис. осіб, а до 20 тис. осіб мають лише сім муніципалітетів (Пиндт, 2012). Не дивлячись на це, нині існує думка про те, що Данія має потенціал для подальшого злиття муніципалітетів, які брали участь в реформі 2007 р.

Створення великих муніципалітетів в Данії обумовлено чітко виробленою позицією уряду про те, що лише міжмуніципальне співробітництво не зможе належним чином забезпечити ефективне та відповідальне виконання функцій місцевого самоврядування. Тому було вирішено, що максимальні повноваження мають бути надані місцевому самоврядуванню на низовому рівні, а регіонам залишаються тільки окремі сфери (охорона здоров'я, регіональний розвиток, регіональні питання щодо довкілля тощо). Створений урядом комітет з оцінки реформи місцевого самоврядування в цілому позитивно оцінив новий розподіл завдань між державним, регіональним та місцевим рівнем, а висловлені ним зауваження були враховані в 2013 р., коли парламентом було внесено зміни, які стосувалися покращення сфери взаємовідносин між регіонами та муніципалітетами, охорони здоров'я та муніципального фінансування (The Local Government Reform).

Слід відзначити, що важливим аспектом муніципального реформування для європейських країн, які мають давні демократичні традиції, є питання щодо впливу досліджуваних реформ на місцеву демократію, зокрема представництво громадян в політичній системі, оскільки злиття адміністративних одиниць «зверху» зменшує кількість обраних депутатів від населених пунктів. Наприклад, у Данії у результаті реформи 2007 р. було зменшено кількість муніципальних радників майже наполовину – з 4 597 до 2 520. Крім цього, в результаті реформи було створено обласну раду, до якої, на відміну від попередньої повітової ради (357 осіб), обирається 205 осіб.

Водночас демократичний дискурс реформування, на думку європейських фахівців, має швидше додатковий характер,

оскільки основні аргументи стосуються економічного аспекту та надання послуг. Обговорення проблем щодо демократичної складової реформування стосується вирішення питання: чи призведуть реформи, проведені переважно з економічною мотивацією, до шкідливих побічних ефектів, пов'язаних зі зниженням демократичного аспекту врядування? Тому епізодично піднімається питання щодо надання більшої кількості функцій об'єднаним громадам для підвищення рівня місцевої демократії, оскільки це сприятиме зацікавленості у функціонуванні інститутів місцевого самоврядування (Territorial reforms in Europe, 2017).

У Данії адміністративно-територіальна реформа базувалася не стільки на перевагах місцевої демократії, скільки на критеріях ефективності, проте муніципальна демократія була збережена в межах нових укрупнених громад. Традиція децентралізованого прийняття рішень щодо надання соціальних послуг (освіта, догляд за людьми похилого віку, охорона здоров'я, догляд за дітьми, соціальна допомога тощо) формально підтримується, хоча й обмежується, зокрема шляхом координації рівнів податків/видатків через річні бюджетні угоди між муніципалітетами та урядом, а також шляхом розробки альтернативних механізмів управління з точки зору загальних стандартів, підкріплених контролем та стимулами (Vrangbok, 2010, с. 40).

У Норвегії сучасна муніципальна реформа розпочалася з 2014 р. Позитивною рисою реформування стала послідовність та чітке визначення кроків проведення. Оскільки всім муніципалітетами було запропоновано прийняти рішення щодо об'єднання до липня 2016 р., то протягом 2014-2016 рр. було проведено локальні переговори та було укладено угоди про наміри, було опубліковано доповідь щодо нових завдань для укрупнених органів місцевого самоврядування, а також проведено слухання щодо нової системи доходів місцевого самоврядування тощо. У жовтні 2016 р. уряд отримав рекомендаційні звіти губернаторів округів щодо об'єднання, а у квітні 2017 р. запропонував парламенту нову муніципальну структуру



як для муніципалітетів, так і для округів, яку було затверджено у червні 2017 р. Перший етап об'єднання було заплановано реалізувати до січня 2018 р., а другий – до січня 2020 р. (Klausen, 2017).

Станом на 1 січня 2020 р. в Норвегії залишилося 356 муніципалітетів з 428 (середня кількість населення – 4 770 осіб на муніципалітет), а на регіональному рівні було створено 11 округів змість 19-ти. Після реформування в 36% муніципалітетів кількість жителів становить понад 3 000 осіб, у 14% – від 3 000 до 5 000, в 28% – 5 000-15 000, в 22% – понад 15 000. Ці цифри свідчать про те, що була досягнута основна мета реформування – скоротити кількість муніципалітетів для надання якісних послуг жителям нині та в майбутньому, комплексного і скоординованого розвитку спільнот великих і невеликих муніципалітетів, досягнення сталих і фінансово спроможних місцевих громад, зміцнення місцевої демократії та надання муніципалітетам більше влади. Для реалізації цих напрямів з 1 січня 2020 р. муніципалітетам було передано більше повноважень і розширено їх функції (Reform of local government, 2020). Розподіл обов'язків між різними рівнями локального управління в Норвегії нині базується на принципі однаковості функцій системи місцевих органів влади. Це означає, що всі муніципалітети та органи повітів незалежно від їх розміру несуть однакові обов'язки у сфері надання послуг, забезпечення правових гарантій місцевого самоврядування, планування та локального розвитку.

Стосовно Фінляндії, яка є однією з найбільш децентралізованих країн Європи, слід відзначити, що вона має історично сформовану специфічну систему місцевого самоврядування. Порівняно з іншими країнами, фінські муніципалітети становлять загалом потужний самоврядний муніципальний сектор публічного управління, наділений набагато більшою кількістю завдань і функцій, які постійно розширюються.

Сучасна реформа місцевого самоврядування в Фінляндії обумовлена дисбалансом між потребами в послугах на наявними ресурсами, що з урахуванням

старіння населення потребує скорочення витрат і більш ефективного надання послуг. Тому метою реформування було означено підвищення здатності органів місцевого самоврядування виконувати свої завдання шляхом створення більших, економічно надійних публічних органів влади з акцентом на консолідацію ресурсів та створення природно функціональних зон, інтеграції та водночас децентралізації послуг з використанням більшої кількості технологій.

Загалом протягом 1947-2017 рр. у материковій частині Фінляндії відбулося 176 муніципальних злиттів. Понад половина місцевої влади здійснила принаймні одне злиття і майже чверть з них зазнали трьох або чотири злиттів протягом 70 років (Meklin, 2020, с. 30).

Муніципальна реформа, яку було проведено поетапно, була спрямована на заохочення муніципалітетів до добровільного злиття. Відповідні кроки муніципального реформування мали місце протягом 1961-1982 рр., а в XXI ст. мало місце три хвилі трансформацій, зокрема:

– 2005 р.-2011 рр. період реструктуризації місцевого самоврядування та надання соціальних послуг, вироблення стратегічних підходів до реформування та стимулювання міжмуніципального співробітництва шляхом передачі значної частки компетенції та муніципальних бюджетів до створених в результаті інтеграції установ, шляхом злиття або міжмуніципальної співпраці намагання досягти кількості населення муніципалітету 20 000 жителів (Proposition to the Storting, 2016-2017, с. 146), у результаті 431 муніципалітет скоротився до 336 шляхом злиття;

– 2011-2015 рр. здійснено спроби стимулювання добровільного об'єднання муніципалітетів, а пропозиції щодо примусового об'єднання було відхилено, наслідком було зменшено кількість муніципалітетів з 336 до 317;

– з 2015 р. проводиться нова реформа створення органів регіонального рівня. 19 серпня 2015 р. урядом було оприлюднено рішення про завершення масштабної реформи щодо низового рівня самоврядування і початок реформи



з передачі завдань муніципалітетів на новий регіональний рівень, що передбачає існування 18 обласних рад, до функцій яких віднесено сфери охорони здоров'я та соціального забезпечення.

Фінляндія є прикладом країни, в якій реформи, спрямовані на укрупнення муніципалітетів, не дали задовільних результатів, незважаючи на передбачені на об'єднання муніципалітетів дотації з державного бюджету, розмір яких був диференційований та збільшувався в разі об'єднання комун з чисельністю населення більше 20 тис. осіб; збільшення кількості комун, що об'єднувалися; здійснення об'єднання у перші роки реалізації реформи. Під час добровільного об'єднання багато муніципалітетів відмовлялося від злиття, виступаючи проти структурних змін, які матимуть негативний вплив на споживачів послуг та взагалі їх скорочення, а також змін в системі прийняття рішень, коли об'єднаний муніципалітет буде мати менше обраних посадових осіб тощо. Результати добровільного об'єднання були досить різними – від радикального об'єднання до повної бездіяльності. Після таких добровільних об'єднань кількість місцевих органів влади зменшилася з 452 (у 2000 р.) до 309 (2021 р.), з яких 293 знаходяться в континентальній Фінляндії та 16 в провінції Аланд.

Як відзначають експерти, подальші муніципальні злиття, які будуть здійснені в 2020-2030-х рр. у Фінляндії повинні проходити в умовах планування з використанням оцінки попередніх укрупнень для забезпечення їх належного впровадження у майбутньому. Водночас суттєве зменшення кількості муніципалітетів протягом третьої хвили муніципального злиття, що намічені до 2040 р., є можливим у разі примусових заходів щодо злиттів і державних стимулів (Meklin, 2020, с. 49 – 50), оскільки практика проведеного реформування засвідчила неможливість укрупнення органів низового рівня місцевого самоврядування на добровільних засадах.

Висновки.

Реформи територіальної організації влади на місцевому рівні, що стосувалися муніципального розвитку в країнах

Північної Європи стали ключовим напрямом реформи публічного управління протягом останніх десятиліть в Європі. Чергову хвилю муніципального реформування було обумовлено сучасними несприятливими демографічними тенденціями, необхідністю підвищення ефективності надання послуг членам місцевих громад та їх функціональної децентралізації, а також адаптації адміністративного поділу до розвитку населених пунктів і транспортної мережі. Вирішення проблем, що виникли внаслідок соціальних змін, було пов'язано з припущенням про те, що більша кількість муніципальних послуг може надаватися тільки більшими одиницями самоврядування, так само й завдання щодо вирішення питань місцевого значення можна було б виконувати краще, зменшуючи витрати, в більших територіальних одиницях.

Як засвідчив аналіз досвіду муніципального реформування в країнах Північної Європи (Данії, Норвегії та Фінляндії), характерною рисою здійснених перетворень стала консеквентність й цілеспрямованість в напрямі консолідації малих громад і створення у разі злиття великих громад на низовому рівні місцевого самоврядування, користь від створення яких базується переважно на економічних факторах. Такий підхід обумовлений тим, що муніципалітети розглядаються насамперед як місцеві органи держави, які мають соціальне спрямування, надаючи основні послуги громадянам на місцях.

Поставлене завдання щодо зменшення кількості муніципалітетів шляхом укрупнення було повністю виконано в Данії, успішно продовжуються процеси злиття місцевих громад в Норвегії. Водночас, у Фінляндії реформа, спрямована на заохочення муніципалітетів до добровільного злиття, не мала задовільних результатів і була завершена. Такі відмінності обумовлені наявністю політичної волі щодо муніципальних перетворень, обраними урядами концептуальними підходами до проведення реформування (імперативними або альтернативними), а також особливостями системи місцевого самоврядування кожної з країн.



БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Пиндт Х. Про найбільшу реформу в Данії (15.05.2012). URL: <https://www.csi.org.ua/news/pro-najbilshu-reformu-v-daniyi-vid-odno/>.
- Фінансові наслідки адміністративно-територіальної реформи (презентація), 2006. URL: <http://fisco-id.com/?module=an&action=preview&id=71>.
- Harbo L.G. A new wave of reforms sweeping over the Nordic countries? (September 2015). URL: <https://nordregio.org/nordregio-magazine/issues/reforms-sweeping-over-the-nordic-countries/a-new-wave-of-reforms-sweeping-over-the-nordic-countries/>
- Klausen J.E., Kjærgaard M. The Norway Local Government Reform: Local Agreements of Intention (5.09.2017). URL: <https://ecpr.eu/Filestore/paperproposal/2492eb51-12a4-47b9-bf74-f3b66634277a.pdf>.
- Meklin P., Koski A., Pekola-Sjöblom M., Airaksinen J. Finnish Local Government Reforms from a Research Perspective: The final report of the ARTTU2 Research Programme, ACTA 277. Helsinki 2020. No. 8. 112 p.
- Proposition to the Storting no. 96 S (2016-2017) Changes in the local government structure: Recommendation by the Ministry of Local Government and Modernisation 5 April 2017, approved by the Cabinet of Ministers on the same day (Solberg's Government). 161 c. URL: https://www.regjeringen.no/contentassets/46a1576a806f4e1682f00b0d9a1f4456/proposition_to_the_storting_no_96_s.pdf.
- Reform of local government: article (Last updated 03.12.2020). URL: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/reform-of-local-government/id2548429/>
- Territorial reforms in Europe: Does size matter? / P.Swianiewicz, A. Gendźwił, A.Zardi (November 2017). 122 p. URL: <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamatio/168076cf16/>
- The Local Government Reform and Evaluation: notat // Danske regioner. URL: <https://www.regioner.dk/media/3029/the-local-government-reform-and-evaluation-20.pdf>.
- Vrangbok K. Structural Reform in Denmark: Central Reform Processes in a Decentralized Environment in 2007. Territorial consolidation reforms in Europe / Budapest, Hungary, 2010. Edition: 1st Publisher; OSI/LGI Editor: Swianiewicz, Pawel. C. 27-44.

References

- Pyndt Kh. (2012). Pro najbilshu reformu v Daniji. Retrieved from <https://www.csi.org.ua/news/pro-najbilshu-reformu-v-daniyi-vid-odno/> [in Ukrainian].
- Finansovi naslidky administratyvno-terytorijnoji reformy (prezentacija) (2006). Retrieved from <http://fisco-id.com/?module=an&action=preview&id=71> [in Ukrainian].
- Harbo, L.G. (2015). A new wave of reforms sweeping over the Nordic countries? Retrieved from <https://nordregio.org/nordregio-magazine/issues/reforms-sweeping-over-the-nordic-countries/a-new-wave-of-reforms-sweeping-over-the-nordic-countries/>.
- Klausen, J.E., Kjærgaard, M. (2017). The Norway Local Government Reform: Local Agreements of Intention. Retrieved from <https://ecpr.eu/Filestore/paperproposal/2492eb51-12a4-47b9-bf74-f3b66634277a.pdf>.
- Meklin, P., Koski, A., Pekola-Sjöblom, M., Airaksinen, J. (2020). Finnish Local Government Reforms from a Research Perspective: The final report of the ARTTU2 Research Programme, ACTA 277. Helsinki. No. 8. 112 p.
- Proposition to the Storting no. 96 S (2016-2017) Changes in the local government structure : Recommendation by the Ministry of Local Government and Modernisation 5 April 2017, approved by the Cabinet of Ministers on the same day. (Solberg's Government). 161 c. Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/46a1576a806f4e1682f00b0d9a1f4456/proposition_to_the_storting_no_96_s.pdf.
- Reform of local government (2020). Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/reform-of-local-government/id2548429/>
- Territorial reforms in Europe: Does size matter? / P.Swianiewicz, A. Gendźwił, A.Zardi (2017). Retrieved from <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamatio/168076cf16/>
- The Local Government Reform and Evaluation: notat // Danske regioner. Retrieved from <https://www.regioner.dk/media/3029/the-local-government-reform-and-evaluation-20.pdf>.
- Vrangbok K. (2010). Structural reform in Denmark: central reform processes in a decentralized environment in 2007. Territorial consolidation reforms in Europe. (pp. 27–44). Budapest, Hungary. Edition: 1st Publisher; OSI/LGI Editor: Swianiewicz, Pawel.

Shumliaieva Iryna

Ph.D., Assoc. Prof., communaua@gmail.com

Стаття надійшла / Article arrived: 20.02.2021

Схвалено до друку / Accepted: 17.04.2021



Володимир Гайдай

Національна академія державного управління при Президентові України (Київ, Україна)

Механізми забезпечення охорони громадського порядку на місцевому рівні в умовах децентралізації влади: досвід ЄС для України

Метою статті є вивчення досвіду виникнення, розвитку муніципальних сил правопорядку, аналіз сучасного стану забезпечення діяльності місцевої поліції в європейських країнах. Вивчення розвитку місцевої поліції, стан правового, економічного забезпечення в Україні, формування пропозиції щодо розвитку муніципальної поліції в Україні.

Започаткована реформа децентралізації влади в Україні, активний розвиток місцевого самоврядування, побудова громадянського суспільства, створення об'єднаних територіальних громад, передача ресурсів, повноважень з центрального рівня на місцеві рівні в рамках децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування зумовила необхідність посилення ролі місцевого самоврядування у сфері забезпечення охорони громадського порядку разом з посиленням ролі органів місцевого самоврядування у сферах медицини й освіти, у наданні доступних та якісних адміністративних, комунальних, соціальних послуг. Додатковою умовою утворення місцевих сил правопорядку є зв'язок між розвитком місцевого самоврядування в демократичних країнах світу з розвитком місцевих сил правопорядку.

Відповідно, актуальність та потреба створення муніципальної поліції в Україні - демократичній державі, не викликає сумніву, про що, додатково, свідчить активне обговорення цієї теми як серед посадовців, так і серед громадськості.

В статті проаналізовано світовий досвід виникнення та сучасний стан функціонування муніципальної поліції в європейських країнах з демократичним політичним режимом. Виявлено тенденції розвитку муніципальної поліції в країнах Європи. Визначено існуючі світові моделі фінансового забезпечення муніципальної поліції.

Розглянуто вітчизняні підходи до створення муніципальної поліції. Вивчено сучасний стан розробки проєктів муніципальних сил правопорядку, стан прийняття нормативно правової бази для запровадження функціонування муніципальної варті. Здійснено аналіз проблемних аспектів функціонування Національної поліції України, стану корупції в Україні як шляху для можливого зловживання та використання органів правопорядку для інтересів певних класів. На основі досвіду європейських держав-членів ЄС сформовано рекомендації щодо організації та визначення джерел фінансування органів муніципального правопорядку.

Ключові слова: муніципальна поліція, муніципальна варта, органи місцевого самоврядування, джерела фінансування

Volodymyr Haidai

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Kyiv, Ukraine)

Mechanisms for ensuring public order protection at the local level in conditions of decentralization of government: EU experience for Ukraine

The aim of the article is to study the experience of the emergence and development of municipal law enforcement agencies, to analyse the current state of local police in European countries. The other aim of the article is to study the development of local police, the state of legal, economic support in Ukraine, to form suggestions for the development of municipal police in Ukraine.

The initiated reform of decentralization of power in Ukraine, active development of local self-government, building civil society, creation of united territorial communities, transfer of resources, powers from the central level to local levels in the framework of decentralization and local government reform have necessitated the strengthening role of local self-government. Protection of public order should go together with strengthening of a role of local governments in the spheres of medicine and education, in rendering accessible and qualitative administrative, municipal, social services. An additional condition for the formation of local law enforcement is the connection between the development of local self-government in democracies with the development of local law enforcement.

Accordingly, the urgency and need to create municipal police in Ukraine, which is a democratic state, is beyond doubt, as evidenced by the active discussion of this topic, both among officials and the public.

The world experience of the emergence and current state of functioning of the municipal police in European



countries with democratic political regimes has been analysed in the article. Trends in the development of municipal police in European countries have been identified. The existing world models of financial support of the municipal police have been determined.

Domestic approaches to the creation of municipal police have been considered. The current state of development of projects of municipal law enforcement forces, the state of adoption of the regulatory framework for the implementation of the functioning of the municipal guard has been studied. An analysis of problematic aspects of the functioning of the National Police of Ukraine, the state of corruption in Ukraine as a way for possible abuse and use of law enforcement agencies for the interests of certain classes has been made. Based on the experience of European EU member states, recommendations on the organization and definition of sources of funding for municipal law enforcement agencies have been made.

Key words: *municipal police, municipal guard, local self-government bodies, sources of financing*

Вступ.

Розвиток місцевого самоврядування, побудова громадянського суспільства, створення об'єднаних територіальних громад, передача ресурсів, повноважень з центрального рівня на місцеві рівні в рамках децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування зумовила необхідність посилення ролі місцевого самоврядування у сфері забезпечення охорони громадського порядку разом з посиленням ролі органів місцевого самоврядування у сферах медицини й освіти, у наданні доступних та якісних адміністративних, комунальних, соціальних послуг.

Варто зазначити що в багатьох демократичних країнах світу розвиток місцевого самоврядування неодмінно пов'язують з розвитком місцевих сил правопорядку, а отже актуальність створення муніципальної поліції в Україні-демократичній державі, не викликає сумніву, про що явно свідчить активне обговорення цієї теми, як серед посадовців, так і серед громадськості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у вивчення проблематики та покращення функціонування сил правопорядку досліджували М. Stephens, S. Becker, S. Walker, J. Chandler, Р. Фосдик, М. Свешников, В. Кравченко, А. Головін та інші. Проте їхні дослідження було присвячено правовому статусу, організації роботи органів місцевого правопорядку.

Огляд наукових публікацій, огляд результатів наукових конференцій та досліджень виявив необхідність у створенні органів муніципальної поліції, проте виявив проблеми передачі частини функцій від органів Національної поліції

України до органів муніципальної поліції, розподілу завдань та функцій, проблеми територіального закріплення, підпорядкування, підконтрольності та, найважливіше, фінансового забезпечення діяльності з урахуванням ментальності українського народу.

Це обумовило необхідність вивчення світового досвіду виникнення та розвитку сил муніципального правопорядку в європейських країнах та глибоких досліджень у цьому напрямі, пошуку реальної необхідності у створенні муніципальної поліції та шляхів фінансового забезпечення муніципальних сил правопорядку.

Метою статті є вивчення досвіду виникнення, розвитку муніципальних сил правопорядку в європейських країнах, функціонування та забезпечення діяльності місцевої поліції, аналіз сучасного стану.

Також метою статті є вивчення розвитку місцевої поліції, стан правового, економічного забезпечення в Україні, формування пропозиції щодо необхідності розвитку муніципальної поліції в Україні.

Використані методи дослідження – аналіз законів, порівняльний аналіз, логічний метод.

Результати дослідження.

Муніципальні поліцейські формування функціонують в європейських країнах. Структура поліцейських формувань, організація і обсяг компетенції відрізняються великим розмаїттям та залежать від специфіки державного управління, адміністративно-територіального устрою, політико-правових традицій та компетенції поліцейської діяльності. Отже, надзвичайно цікавою і одночасно повчальною є потреба вивчення історичного досвіду організації і функціонування муніципальної поліції,



досліджень щодо її компетенції, місця у системі поліцейського обслуговування, управління і відповідно шляхів її фінансування та інше. Вивчення здобутків вчених минулого, здобутків вчених інших країн, результатів їх досліджень дає можливість визначити необхідність та спрогнозувати майбутнє муніципальної поліції в Україні.

У світовій практиці виділяють різні поліцейські системи. За джерелами фінансування виділяють такі: державні (федеральні), муніципальні (місцевого самоврядування), приватні (поліція фірм, концернів, синдикатів) поліцейські системи, підпорядковані різним міністерствам і відомствам тощо. Незважаючи на схожість, вони мають свій національний характер, досвід, структуру й різноманітні форми діяльності (Енциклопедичний юридичний словник, 1999).

Досвід зарубіжних країн пропонує два способи організації та функціонування поліції:

- у дворівневій структурі крім державного озброєного органу виконавчої влади існують муніципальні органи охорони громадського порядку, що зумовлює покладення на них функцій і повноважень аналогічних державних органів;

- муніципальна поліція діє не замість органів внутрішніх справ на місцевому рівні, а поряд із ними за чіткого розмежування компетенції, відповідного контролю та взаємодії. Така модель наділяє муніципальну міліцію, як правило, деякими правоохоронними функціями (Польща, Чехія та ін.) (Фосдік, 1917).

Вивчаючи потребу в місцевій поліції варто звернутися до праці М.І. Свешнікова «Основи і межі самоврядування. Досвід критичного розбору основних питань самоврядування у законодавстві найбільш важливих європейських держав» (1872р.). Досліджуючи питання поліції безпеки як предмету місцевого самоврядування, він звертає увагу на те, що соціальні умови західноєвропейських міст змушують більш сильно відчувати різницю класів і завдяки скупченості населення з'являлась велика небезпека появи активної боротьби цих класів. На думку М.І. Свешнікова, уряд, побоюючись переходу опозиційних думок у

дію, намагався будь-яким чином забезпечити власну безпеку. Завдяки цим побоюванням (як соціального, так і політичного характеру) виникла, особлива поліція великих міст, яка була централізованою і, яка мала особливі стосунки з головою поліції всієї держави, яким зазвичай є Міністр внутрішніх справ (Головін, 2004).

Раймонд Фосдік в роботі «Організація поліції в Європі» (1917р.) відзначив, що поліцейські сили в кожній окремій країні характеризуються певною низкою особливостей, звертає увагу на питання, в чийх руках має бути управління загальною поліцією і здійснення поліцейської влади: держави або місцевого самоврядування.

Як зазначав Раймонд Фосдік, особливе місце з-поміж інших європейських країн займала поліція Англії, яка є майже повністю місцевою, окрім частини Лондону, яка складає округ державної столичної поліції.

У Великобританії поліцейська система ґрунтується на поєднанні повноважень держави й органів місцевого самоврядування у сфері правопорядку. Діяльність британської поліції спрямована на охорону громадського порядку, попередження правопорушень, затримання й ізоляцію правопорушників, видання окремих нормативних актів для покращення стану громадського порядку та громадської безпеки. (Stephens and Becker, 1994).

Дотридцятих років XIX ст. Великобританія не мала організованої поліцейської системи. В Англії та Уельсі існували тоді місцеві суди і, відповідно, судді, які призначали одного або декількох констеблів для кожного міста і сільського приходу. У Лондоні поліція в самоврядних частинах міста створювалася муніципальними, а іноді, навіть парафіяльними владами. Створені таким чином поліцейські загони діяли виключно під повним контролем цих місцевих влад. Серед окремих поліцейських сил Лондона особливе становище займала поліція Боу-Стріт, яка стала ядром столичної поліції: за її діяльність в даний час відповідає міністр внутрішніх справ. Такий стан обумовлювався тим, що Лондон був не тільки місцем перебування монарха, парламенту і уряду, але одночасно і суспільно-політичним центром Великобританії (Chandler, 2001).

З прийняттям в 1829 р. Закону про



створення в Лондоні столичної поліції (поліції метрополії), який поклав початок організованої і централізованої в досить великому масштабі поліції, хоча і зберіг дію норм звичайного права про констеблів та їхнє підпорядкування місцевим суддям.

У 1835 р. британський парламент видав Акт про муніципальні корпорації, який привів муніципальні поліцейські формування Англії і Уельсу у впорядковану систему.

У 1856 р. Британським парламентом було прийнято Закон про муніципальну поліцію графств і міст, які мають право самоврядування. Він передбачав створення на місцях спеціальних інспекторатів Міністерства внутрішніх справ, які контролюють роботу місцевих поліцейських формувань.

Тільки в кінці XIX століття система управління поліцейськими силами в Великобританії знайшла впорядковану структуру. Між урядом і регіональною владою була остаточно розмежована компетенція по керівництву місцевими поліцейськими загонами. Професійна поліцейська служба, що склалася спершу в Англії, була обґрунтована насамперед політичними причинами і створювалася в першу чергу для посилення захисту приватної власності.

З прийняттям в 1919 р. Закону про поліцію, який надав міністру внутрішніх справ і державному секретарю по Шотландії право приймати рішення з широкого кола питань, включаючи розміри платні і пенсій, умови служби поліцейських, тобто з таких питань, з якими будь-який місцевий поліцейський загін змушений рахуватися

У 1946 р. було прийнято два Закони про поліцію: один для Англії та Уельсу, інший для Шотландії. Відповідно до цих Законів значну кількість невеликих місцевих поліцейських загонів було об'єднано з сусідніми поліцейськими загонами. Ці об'єднання отримали назву об'єднаних поліцейських загонів і успішно функціонують в даний час. В Англії та Уельсі були скасовані окремі місцеві поліцейські загони майже у всіх містах, які не мають статуту графства. Право утримувати свої поліцейські загони зберігалось тільки за містами з населенням понад 75 тис. чоловік.

В 1964 р. було видано Закон «Про поліцію». Цей Закон замінив усе раніше діюче законодавство про поліцію в Англії і Уельсі, зобов'язав міністра внутрішніх справ виявляти більшу ініціативу в поліпшенні поліцейської служби.

В 1990-х рр. було проведено реформу поліції, суть цієї реформи полягає в зміні існуючої структури місцевого самоврядування і створенні нових укрупнених графств. Закономірно, що здійснення реформи призвело до чергового укрупнення поліцейських підрозділів.

Основним методом оцінки діяльності поліції є офіційні щорічні інспекції поліцейських загонів в районах з метою встановлення стану та ефективності діяльності. Звіти подаються міністру внутрішніх справ і державному секретарю. Щорічно складаються звіти, в яких міститься аналіз всіх аспектів діяльності муніципалітетів на управління місцевою поліцією, а головне, з підтримання правопорядку на своїй території. Звіти головних інспекторів представляються в парламент і публікуються. Якщо діяльність місцевої влади будь-якого району буде вважатися малоефективною або незадовільною, то це послужить вагомим приводом для скорочення фінансування місцевого поліцейського загону даного графства або міста. Система асигнувань, що виділяються муніципалітетам, є одним з основних засобів впливу уряду на муніципальну поліцію. Кожен місцевий поліцейський загін отримує асигнування із спеціального «поліцейського фонду», що складається з двох основних частин. Перша частина утворюється з доходів, отримуваних муніципалітетом від збору місцевих податків, а також з деяких інших локальних джерел. Друга частина, що становить рівно половину встановлених витрат, вноситься урядом (Капітонова, 2016).

Наступною європейською державою, яка заслуговує на увагу, є Франція. Поліцейська система Франції поділяється на адміністративну та судову. Завдання останньої передбачають документальне оформлення вчиненого правопорушення, збирання відповідних доказів і розшук правопорушників, які його вчинили. Завданнями адміністративної поліції (поліції



чи жандармерії) є підтримання правопорядку, виявлення правопорушень, які посягають на громадський порядок, передача судовій поліції матеріалів для розслідування. Поліція та жандармерія Франції складають протоколи на правопорушників, доставляють порушників до суду, видають письмові приписи тощо (Code de Procedure Penale, 1995).

Франція має досить розвинену систему муніципальної (місцевого самоврядування) поліції, яка повністю утримується за рахунок місцевих бюджетів, здійснює охорону громадського порядку в містах та інших населених пунктах, тісно співпрацює з Національною поліцією.

У Франції діє наближена поліція - це форма децентралізованої поліції, яка надає перевагу переконанню та профілактиці, а не застосуванню примусових заходів, зв'язкам і співпраці з громадою. Наближена поліція передбачає набагато детальнішу «територіалізацію» дій поліції для того, щоб дати їй змогу знати краще не лише свою територію, а й населення, що мешкає на ній. Вона організовується за територіями. Територіальне закріплення поліції має посилити її прозорість і сприяти налагодженню стосунків довіри з населенням.

Жандармерія Франції обслуговує 90% території та є підпорядкованою Міністерству оборони, а поліція обслуговує 10% території та є підпорядкованою Міністерству юстиції (Кравченко, 2000).

Муніципальні підрозділи поліції Франції нечисленні, їх функції зводяться до виконання обов'язків щодо підтримання громадського порядку. Крім того, утворюються вони лише в середніх і відносно невеликих містах із населенням понад 10 тисяч мешканців (Головін, 2004).

Діяльність муніципальної поліції Франції ґрунтується на таких засадах: вона повинна максимально орієнтуватися на розвиток системи патрулів, бути доступною для населення, спрощувати контакти, діяти шляхом реальної присутності; забезпечувати узгодженість дій поліції й інших організацій на одній території, тобто налагоджувати взаємодію між різними поліцейськими структурами, коли на одній території проводяться паралельно

дії різних правоохоронних органів - державних і місцевих; сприяти створенню стосунків нового типу між поліцією й мешканцями, знати потреби своєї громади та задовольняти їх; наближена поліція є поліцією профілактичною, репресивною та залякувальною одночасно, вона повинна діяти за стратегією «залякування присутністю» шляхом посилення патрульної поліції.

Іншою за способом фінансування є місцева поліція Нідерландів. Національна поліція Нідерландів складається з 25 регіональних служб і національного агентства поліцейської служби. Двадцять п'ять регіональних служб несуть відповідальність за виконання поліцейської діяльності в своїх регіонах. Кожна служба очолюється регіональною поліцейською радою, що складається з мерів і головних прокурорів. У географічному плані кожен регіон складається з кількох районів, які виконують спільні та спеціалізовані завдання. Кожен район складається з декількох підрозділів нижнього рівня або бюро, а кожна служба має ряд спеціалізованих управлінь. Говорячи про керування, Міністр внутрішніх справ і відносин королівства несе відповідальність за центральну адміністрацію поліції в Нідерландах. Один з мерів (Бургмейстер) в регіоні є адміністратором служби. Спільно з головним прокурором він несе основну відповідальність за діяльність поліцейської служби (Бараннік, 2014).

Підсумовуючи вищевикладене можна виділити три способи фінансування організації та діяльності муніципальної поліції у зарубіжних країнах:

1) спосіб фінансування при якому здійснюється поєднання фінансувань як місцевого бюджету так і державного бюджету (Великобританія).

2) фінансування здійснюється за рахунок державного бюджету (Нідерланди);

3) фінансування здійснюється органами місцевого самоврядування (Франція);

В Україні існують спроби наблизити поліцію до населення громад.

Так, в Україні в деяких містах функціонує Муніципальна варта. Муніципальні підрозділи по забезпеченню правопорядку було створено за рішеннями відповідних міських рад у Львові, Вінниці, Кременчуці,



Одесі, Чернігові, Дружківці, Дніпрі, Ірпені Київської області та інших містах, та створювалися вони у формі комунального підприємства для виконання повноважень органів місцевого самоврядування щодо забезпечення на території міст законності, правопорядку, охорони прав, свобод, законних інтересів та майна територіальної громади, в межах наданих повноважень, захисту депутатів та посадових осіб міської ради від протиправних посягань, які пов'язані із здійсненням повноважень та основних завдань, а також від перешкоджання у виконанні ними службових обов'язків. Проте створення органів муніципальної поліції відбувалося без закону, який би регулював повноваження і функції муніципальної поліції. І, відповідно, у створених органів є повноваження, які є у звичайного громадянина: зупинити дії правопорушника, а у разі потреби затримати людину до приїзду поліції.

Національна поліція України створила проект Поліцейський офіцер громади, який є спробою забезпечити кожному територіальну громаду окремим офіцером, який працюватиме та житиме на території цієї громади. Метою проекту є наближення поліції до громадян через взаємодію поліцейського з мешканцями ОТГ. Проект передбачає, що офіцер поліції буде взаємодіяти з жителями громади та орієнтуватися на їхні потреби. Поліцейський повинен бути доступний для населення, повинен знати мешканців території, яку обслуговує, їхні проблеми та повинен надавати якісні поліцейські послуги. Проектом передбачається, що відповідна громада має взяти на себе частину фінансового забезпечення роботи поліцейського.

Нормативним документом, що регламентує роботу поліцейського офіцера громади, є Закон України «Про Національну поліцію», а також, наказ МВС України № 650 від 28.07.2017 р. «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції», в якому немає згадування про поліцейського офіцера громади. Отже, права, обов'язки та функціонал у новостворених офіцерів є як у дільничного поліцейського Національної поліції України.

Варто звернути увагу, що в Законі

України «Про національну поліцію України» зазначено, що на працівників поліції (поліцейських та державних службовців) поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», а, отже, грошове забезпечення поліцейський офіцер громади буде отримувати виключно з державного бюджету України і, відповідно, частина фінансової підтримки роботи поліцейського від ОМС буде полягати в забезпеченні автотранспортом, паливно-мастильними матеріалами, оплати комунальних платежів за робоче приміщення офіцера та інше.

Отже, можна припустити, що реальна діяльність поліцейського офіцера громади буде зведена до виконання поставлених завдань та функцій поліцейського Національної поліції на певній територіально-адміністративній одиниці, адже фінансування заробітної плати – винагороди за службу буде здійснюватися централізованим органом – Національною поліцією України, незважаючи на те, що ОМС візьмуть на себе частину фінансової підтримки роботи поліцейського.

Варто зазначити, що разом із створенням комунальних підприємств муніципальних сил правопорядку та реформування дільничних поліцейських, триває процес прийняття Закону України «Про муніципальну варту». Цей закон має створити механізми повноцінного функціонування муніципальних сил правопорядку.

Проектом закону пропонується закріпити права місцевих рад створювати муніципальну варту, яка фінансуватиметься за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету (коштів платників податків – мешканців відповідної громади), або за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством та виконуватиме роль підконтрольного місцевим громадам механізму забезпечення законності та правопорядку на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Законопроект визначає муніципальну варту як орган в системі місцевого самоврядування, створений з метою забезпечення на території, що перебуває під юрисдикцією відповідної ради, охорони громадського порядку, законності, прав, свобод і законних інтересів громадян.

Проектом до завдань муніципальної



варті віднесено забезпечення охорони громадського порядку на території юрисдикції відповідної місцевої ради у взаємодії з органами внутрішніх справ; профілактика правопорушень; охорона майна, що перебуває у комунальній власності; надання окремих видів правової та соціальної допомоги громадянам, органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям, що здійснюють свою діяльність на території відповідної міської ради та місцевої ради об'єднаної територіальної громади тощо.

Підрозділи муніципальної варті не входять до структури територіальних органів МВС України.

Однак, при прийнятті Закону України про «Муніципальну варту» варто обов'язково врахувати стан корупції в державі (використання службового становища для отримання неправомірної вигоди). А саме у 2018 році в Індексі сприйняття корупції міжнародної організації Трансперенсі Інтернешнл Україна зайняла 120-те місце зі 180 країн, що досліджувалися. У 2012 році міжнародна аудиторська компанія Ernst & Young ставила Україну в трійку найбільш корумпованих країн світу разом з Колумбією та Бразилією.

Потрібно врахувати події щодо грубого та зухвалого порушення Законів України оперуповноваженими поліцією, Національної поліції України (згвалтування та побиття жінки міліціонерами в районному центрі Врадівка (червень 2013 р.), згвалтування та побиття жінки в поліцейському відділенні в м. Кагарлик (травень 2020 р.)), в яких місцеві міліціонери та поліцейські вчиняли злочини проти місцевих мешканців, яких жертви знали особисто.

Отже, в законі «Про муніципальну варту» обов'язково необхідно прийняти запобіжники, які б унеможлилювали повторення випадків знуцання місцевих поліцейських над місцевими мешканцями.

Потрібно врахувати діяльність посадових осіб органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій, органів державної влади, а саме:

інцидент начальника ГУНП в Дніпропетровській області у 2018 році, який показав, що структура поліції, за якої існує

лише Національна поліція, вразлива від тиску з середини і може діяти в інтересах лише однієї посадової особи;

інцидент заступника голови Київської міської державної адміністрації 2020 р., в якому була спроба використати владу та службове становище, спроба насильства щодо працівника правоохоронного органу, та інші справи, в зв'язку з чим було прийнято Закон України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України».

Відповідно, для унеможливлення використання муніципальної поліції у власних інтересах посадовими особами ОМС, недопущення, щоб головним завданням муніципальної поліції став фізичний захист посадових осіб від мешканців громади, дій інших правоохоронних органів та прикриття незаконної діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування, недопущення реалізації ідеї про захист одного класу від іншого необхідно прийняти відповідні запобіжники.

Дієвим способом охорони громадського порядку, захисту прав та свобод громадян, виявлення правопорушень та невідворотності покарання правопорушників, мінімізації помилок, ризиків втручання в діяльність може бути організація діяльності поліції дворівневим способом, при якому існують як Національна поліція, так і муніципальна, які діють на місцевому рівні за умови чіткого розмежування компетенції.

Також, при утворенні муніципальних сил правопорядку, доцільно врахувати досвід розвинених країн західної Європи, де муніципальна поліція створюється в місцях, в яких проживає від 10 тис. мешканців, а подекуди від 100 тис. мешканців.

В реаліях України, на нашу думку, таким же чином потрібно розраховувати потребу в муніципальних поліцейських.

Для прикладу спроможності створити муніципальну поліцію візьмемо Київську область, як область розташовану навколо столиці України, та Львівську область – область, в якій м. Львів отримало одним з найперших в Україні Магдебурське право.

В Київській області в межах реформи децентралізації утворено 7 районів.

А) Білоцерківський район - 13 громад. Населення 439,8 тис. чол.



Б) Бориспільський район - 11 громад. Населення 203,7 тис. чол.

В) Броварський район - 8 громад, населення 242,1 тис. чол.

Г) Бучанський район - 12 громад, населення 352,2 тис. чол.

Д) Вишгородський район - 7 громад, населення 131,1 тис. чол.

Є) Обухівський район - 9 громад. Населення 229,5 тис. чол.

Ж) Фастівський район - 9 громад з населенням 182,6 тис. чол.

Виходячи з проектів районів, можна вирахувати середню кількість населення по ОТГ.

В Білоцерківському районі мешкає 33,8 тис. чол., в Бориспільському районі в кожній ОТГ мешкатиме 18,5 тис. чол., в Броварському районі відповідно 30,3 тис. чол., в Бучанському районі 29,4 тис. чол., в Вишгородському районі 18,7 тис. чол., в Обухівському районі по 25,5 тис. чол. в кожній ОТГ, в Фастівському по 20,3 тис. чол. в кожній ОТГ.

В Львівській області в межах реформи децентралізації утворено 7 районів.

А) Дрогобицький – 5 громад. Населення 237,4 тис. чол.

Б) Золочівський – 7 громад. Населення 162,0 тис. чол.

В) Львівський – 23 громад. Населення 1149,9 тис. чол.

Г) Яворівський – 6 громад. Населення 180,2 тис. чол.

Д) Самбірський – 11 громада. Населення 225,9 тис. чол.

Є) Стрийський – 14 громад. Населення 325,5 тис. чол.

Ж) Червоноградський - 7 громад. Населення 230,9 тис. чол.

Відповідно середня кількість населення по ОТГ становитиме:

в Дрогобицькому районі в кожній ОТГ мешкатиме 47,5 тис. чол., в Золочівському районі в кожній ОТГ мешкатиме – 23,1 тис. чол., в Львівському районі в кожній ОТГ мешкатиме – 49,9 тис. чол., в Яворівському районі в кожній ОТГ мешкатиме – 30,0 тис. чол., в Самбірському районі в кожній ОТГ мешкатиме – 205 тис. чол., в Стрийському районі в кожній ОТГ мешкатиме – 23,3 тис. чол., в Червоноградському районі в кожній ОТГ мешкатиме – 32,9 тис. чол.

Виходячи лише з кількісного показника кількості населення по ОТГ можна дійти висновку, що Муніципальну поліцію доцільно утворювати в кожній ОТГ.

Проте, для визначення спроможності ОТГ утримувати місцеву поліцію потрібно враховувати економічний розвиток країни, кожної ОТГ.

Так, порівнюючи економічні показники Франції та України, де зведений бюджет Франції у 2018 р. становив 357,7 млрд. дол. США. (45% зведеного бюджету припадає на місцеві бюджети – 160,9 млрд. дол. США.), зведений бюджет України у 2018 р. становив у 49,0 млрд. дол. США, місцеві становили 9,7 млрд. дол. США (19,8% зведеного бюджету).

Порівнюючи доходи зведених бюджетів, бюджет Франції більший в 7,3 рази в порівнянні зі зведеним бюджетом України.

Доходи місцевих бюджетів Франції більші в 16,5 рази в порівнянні з місцевими бюджетами України.

Заробітна плата у французьких поліцейських не перевищує розміру середньої суми доходів жителів в цій країні. У Парижі стажист Національної поліції отримує близько 1660 євро на місяць (56 500 грн.), а майор - від 3100 до 3700 євро, тоді як середня зарплата у Франції становить приблизно 3900 євро.

Середня зарплата патрульного поліцейського в місті Києві складає 13 тисяч гривень.

Заробітна плата поліцейського у Франції в 3,8 рази більша від заробітної плати поліцейського в Україні.

ВВП на душу населення в Україні становить \$10 310, ВВП на душу населення у Франції становить \$45 775, відповідно ВВП в Україні в 4 рази менше ніж у Франції.

Порівнюючи наведені економічні показники можна спрогнозувати, що об'єднані територіальні громади України спроможні будуть утримувати муніципальну поліцію з населенням в ОТГ від 40 тис. населення.

Проте, потреба в поліції визначається не тільки кількістю населення і економічним розвитком конкретної території, а й іншими факторами, такими як: віддаленість мешканців ОТГ, рівень злочинності, насилля, мета, завдання, повноваження муніципальної поліції, рівень самоорганізації населення, стан культурності кожного громадянина в



країні, відчуття справедливості у громадян, рівень економічної зайнятості населення.

Виходячи з вищевикладеного можна стверджувати, що не кожна об'єднана територіальна громада спроможна буде утримувати муніципальну поліцію, не в кожній громаді є необхідність самостійно створювати орган муніципальної поліції, як передбачено реформою децентралізації, але кожній ОТГ доведеться знаходити способи виконання ЗУ «Про муніципальну варту» і варіантом може бути співфінансування муніципальної варту декількома громадами.

Варто зазначити, що відповідно до законодавства Франції в сільських населених пунктах з населенням до 10 000 осіб правоохоронні функції виконує мілітаризована поліція – жандармерія - аналог Національній гвардії України (Terrill, 2009).

До компетенції Муніципальної поліції у Франції належить забезпечення правопорядку шляхом виконання завдань з патрулювання вулиць та регулювання дорожнього руху. Муніципальна поліція не має повноважень із здійснення кримінальних розслідувань.

Іншим корисним досвідом для України є муніципальна поліція Польщі, яка називається муніципальною охороною.

До повноважень належать:

- захист миру та порядку в громадських місцях;
- управління транспортом у межах громади;
- захист муніципальних об'єктів;
- запобігання правопорушенням і злочинам;
- допомога іншим службам в ліквідації локальних загроз, співробітництво в проектах, направлених на захист громадського порядку.

Витрати, пов'язані з функціонуванням муніципальної охорони, покриваються з бюджету комуни (Pro munitsypalnu okhoronu, 1997).

В Латвії діє міська (муніципальна) поліція. До повноважень міської поліції законом відносяться:

- профілактика порушень закону;
- охорона і конвоювання осіб, затриманих і заарештованих за адміністративні правопорушення;
- контроль правил, затверджених органами місцевого самоврядування, за

порушення яких передбачена адміністративна відповідальність, накладення штрафів;

– сприяння державній поліції в забезпеченні громадської безпеки і боротьбі зі злочинністю.

Установи та підрозділи поліції самоврядувань фінансуються з коштів самоврядувань, а їх матеріально-технічне забезпечення здійснюють установи самоврядувань та Міністерство внутрішніх справ Латвійської Республіки за рахунок коштів самоврядувань (Pro politsiiu, 1991).

В Республіці Чехія функціонує, також, муніципальна поліція. До основних повноважень муніципальної поліції закон відносить:

- забезпечення захисту і безпеки людей та майна;
- нагляд за дотриманням загальнообов'язкових нормативно-правових актів та муніципальних правил;
- нагляд за безпекою дорожнього руху;
- співпрацює з Міністерством внутрішніх справ.

Муніципальну поліцію утримують органи, які її утворили. Проте, згідно закону «Про муніципальну поліцію» в Чеській Республіці, ті муніципалітети, які з тих чи інших причин не мають можливості самостійно заснувати власну муніципальну поліцію, можуть укласти угоди про поширення на їх територію повноважень муніципальної поліції іншого міста або округу. Відповідно, подібні угоди передбачають спільну участь міст та інших поселень у фінансуванні таких міжмуніципальних поліцейських підрозділів (Pro munitsypalnu politsiiu, 1991).

Отже, Європейський досвід, який можна застосувати в Україні, засвідчує, що місцеву поліцію утворюють та фінансують органи місцевого самоврядування, які потребують цього утворення.

Частину функцій, таких, як забезпечення захисту і безпеки людей та майна, управління транспортом у межах громади, розслідування адміністративних правопорушень, покладається на місцеві органи правопорядку, але інші функції, такі як розслідування кримінальних злочинів, здійснює поліція країни.

Отже, при передачі частини функцій, які виконує Національна поліція України до муніципальної поліції, зменшенні



кількості працівників Національної поліції України та збільшенні кількості працівників муніципальної поліції можна стверджувати, що Міністерство внутрішніх справ потребуватиме менших фінансових ресурсів.

Відповідно, логічним варіантом є перерозподіл часток загальнодержавних податків та зборів між державним та місцевими бюджетами на користь місцевих бюджетів.

Також, через об'єктивні та суб'єктивні причини, на теперішній час (недостатній рівень фінансування, обмежений штат, недовіра громадян, корупція, зростання злочинності тощо) державні правоохоронні органи не завжди здатні повністю забезпечити правовий порядок, не кажучи вже про громадський порядок, який набагато ширший, оскільки в зміцненні й підтриманні громадського порядку важлива роль належить усім соціальним нормам.

Вважаємо, що саме під час розвитку громадянського суспільства, участь громадськості має якнайефективніше використовуватися з метою активізації співробітництва між владою та громадськістю для виконання суспільної політики.

Участь громадськості має розглядатися як додаткове джерело інформації та інформування, що надасть змогу підвищити ефективність діяльності муніципалітетів та результативність їх рішень. Залучення громадськості на ранніх етапах планування дозволить підвищити продуктивність використання часу та ресурсів. Місцеві органи влади мають знайти механізми мотивації, заохочення для добровільного залучення громадськості для охорони громадського порядку, наділити їх необхідними знаннями, повноваженнями, засобами в межах Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» як необхідну складову розвитку суспільства, суспільства, яке націлене на свідоме самостійне підтримання порядку без поліцейських утворень та страху покарання за порушення закону.

Висновки.

Отже, муніципальна поліція діє в європейських країнах і довела свою спроможність вирішувати завдання, які на неї покладено. Фінансування муніципальної поліції можливе з різних джерел, серед яких

найрозповсюдженішими є: місцевий бюджет, державний бюджет, змішана форма, за якою фінансування відбувається одночасно з місцевого та державного бюджетів. В Україні хоч і нема повноцінного органу муніципальної поліції, проте спроби створити були неодноразово. Відчуваючи потребу в такому органі, як муніципальна поліція, в Україні здійснюється підготовка нормативно-правової бази для функціонування муніципальних сил правопорядку.

Під час проведеного аналізу нами з'ясовано першочергові проблеми, які необхідно буде подолати, та розроблено наступні рекомендації:

1. Для функціонування муніципальної варти в Україні необхідно знайти дієвий механізм фінансування, який би задовольняв мешканців громади – людей, які сплачують грошові кошти для власного захисту.

2. Потрібно винайти та забезпечити дієвий механізм функціонування муніципальної поліції для однакового забезпечення всіх класів населення послугами поліції, як у виявленні правопорушень, так і наданні допомоги.

3. Враховуючи високий рівень корупції в Україні, при утворенні муніципальної поліції необхідно створити запобіжники, які зроблять неможливим використання поліції у власних цілях посадовими особами.

4. Одним з найважливіших завдань при створенні муніципальної поліції є створення нового образу організації в очах українців, щоб суспільство охоче почало сприймати муніципальну поліцію як необхідний інструмент національної безпеки, надійну опору і захист способу життя, організацію, до якої можна звернутися за допомогою без формалізму і мати гарантію, що звернення не залишиться без належної уваги.

Подальші напрямки дослідження механізму забезпечення правопорядку полягає в підтримці та залученні громадян до охорони громадського порядку для формування свідомості про те, що мешканці громади є головними інвесторами в охорону, медицину і освіту, в дороги, в чистоту і освітлення вулиць, для формування розуміння, що за кожне правопорушення (розбите вікно, намальоване графіті на зупинці, викинуте сміття) та подолання його наслідків платитиме лише мешканець громади через відрахування податків до місцевого бюджету.



БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Баранник П. Д. Організація діяльності поліції, регіональний аспект / П.Д. Баранник // Форум права. - 2014. - № 1. - С.24-32. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.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/FP_index.htm_2014_1_6.pdf
- Головін А.П. Адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / А.П. Головін. - К., 2004. - 212 с.
- Свешніков М. І. Основи і межі самоврядування. Досвід критичного розбору основних питань самоврядування в законодавстві найбільш важливих європейських країн / М.І. Свешніков. - СПб., 1872. - Ч. 1. - 226 с.
- Капітонова Н.В. Становлення муніципальної поліції Великобританії / Н. В. Капітонова // Часопис Київського університету права - 2016/3. - С. 417- 420
- Кравченко В.В. Муніципальна міліція в Україні: проблеми визначення законодавчого статусу / В.В. Кравченко // Організаційно-правові проблеми створення та діяльності муніципальної міліції в Україні : [навч.-метод. посіб.]. - К., 2000. - С. 8-20.
- Фосдік Р. Організація поліції в Європі // Р. Фосдік; під ред. П.І. Люблінського. - Петроград: видавництво: Петроградського міського Самоврядування, 1917. - 257с.
- Енциклопедичний юридичний словник / під заг.ред. В.М. Лебедева, В.Є. Крутских. - М.: Славія, 1999. - 652 с.
- Chandler J. A. Local Government Today. Politics today. Third ed. UK, Manchester & New York. Manchester University press, 2001. P. 21, 25, 32.
- Code de Procedure Penale. - Paris: Dalloz, 1995. -P. 38-124.
- Police Force, police service. Care and control in Britain / ed. by M. Stephens and S. Becker. - London, 1994. - P. 107.
- Terrill R. J. World Criminal Justice Systems: A Comparative Survey / R. J. Terrill. - Newnes, 2009.
- Zakon Republiki Polshcha «Pro munitsypalnu okhoronu». URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19971230779>.
- Zakon Latviiskoi Respubliki «Pro politsiuu». URL: http://www.pravo.lv/likumi/49_zop.html
- Zakon Respubliki Chekhii «Pro munitsypalnu politsiuu». URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-553>

REFERENCES

- Barannyk P.D. Organizaciya diyalnosti policiyi, regional`nyj aspekt / P.D. Barannyk // Forum prava. - 2014. - # 1. - S.24-32. [Elektronnyy resurs]. - Rezhym dostupu: http://www.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/FP_index.htm_2014_1_6.pdf
- Golovin A.P. Administrativno-pravove reguluyuvannya diyalnosti miliciyi gromads`koyi bezpeky: dys. kand. yuryd. nauk : specz. 12.00.07 / A.P. Golovin. - K., 2004. - 212 s.
- Svyeshnikov M.I. Osnovy i mezhi samovryaduvannya. Dosvid krytychnogo rozboru osnovnyx pytan samovryaduvannya v zakonodavstvi najbilsh vazhlyvyx yevropejskyx krayin / M.I. Svyeshnikov. - SPb., 1872. - Ch. 1. - 226 s.
- Kapitonova N.V. Stanovlennya municypalnoyi policiyi Velikobritanii / N.V. Kapitonova // Chasopys Kyivskogo universytetu prava - 2016/3. - S. 417- 420.
- Kravchenko V.V. Municypalna miliciya v Ukrayini: problemy vyznachennya zakonodavchogo statusu /V.V. Kravchenko // Organizacijno-pravovi problemy stvorennya ta diyalnosti municypalnoyi miliciyi v Ukrayini : [navch.-metod. posib.]. - K., 2000. - S. 8-20.
- Fosdik R. Organizaciya policiyi v Yevropi // R. Fosdik; pid red. P.I. Lyublinskogo. - Petrograd: vydavnyctvo: Petrogradskogo miskogo Samovryaduvannya, 1917. - 257s.
- Encyklopedychnyj yurydychnyj slovnyk / pid zag.red. V.M. Lebedyeva, V.Ye. Krutskiyx. - M.: Slaviya, 1999. - 652 s.
- Chandler J.A. Local Government Today. Politics today. Third ed. UK, Manchester & New York. Manchester University press, 2001. P. 21, 25, 32.
- Code de Procedure Penale. - Paris: Dalloz, 1995. - P. 38-124.
- Police Force, police service. Care and control in Britain / ed. by M. Stephens and S. Becker. - London, 1994. - P. 107.
- Terrill R. J. World Criminal Justice Systems: A Comparative Survey / R. J. Terrill. - Newnes, 2009.
- Zakon Respubliki Polshcha «Pro munitsypalnu okhoronu». URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19971230779>.
- Zakon Latviiskoi Respubliki «Pro politsiuu». URL: http://www.pravo.lv/likumi/49_zop.html
- Zakon Respubliki Chekhii «Pro munitsypalnu politsiuu». URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-553>

Haidai Volodymyr

Ph. D. Student, <https://orcid.org/0000-0003-4441-6596>, surik11@bigmir.net

Стаття надійшла / Article arrived: 23.02.2021

Схвалено до друку / Accepted: 18.04.2021



Анатолій Круглашов, Василь Бурега

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича (Чернівці, Україна)

Здобутки і труднощі в реалізації децентралізації влади в Україні

Мета: визначити і дослідити здобутки та проблемні питання реформи децентралізації влади в Україні за 2014-2020 роки.

Актуальність: Децентралізація влади — це не одна, окрема реформа, а комплекс заходів із цілеспрямованої трансформації системи державного управління, які впроваджуються системно і поступово. Здійснення децентралізації влади небезпідставно називають одним із найбільш успішних напрямів реформування в Україні. Успіх цих реформ пов'язаний, перш за все, із тим, що їх результати стосуються майже кожного громадянина, і особливо помітними стали для жителів невеликих міст, селищ і містечок.

Результати дослідження: У статті авторами проаналізовано хід процесів децентралізації та визначено здобутки і недоліки цього комплексу реформ системи державного управління та місцевого самоврядування. Серед досягнень визначено: зростання доходів місцевих бюджетів, завершення процесу об'єднання територіальних громад, затвердження нового адміністративно-територіального поділу України, поживлення економічної активності в ОТГ, формування нових можливостей співпраці між громадами для розв'язання спільних проблем. Серед недоліків та проблем, які потребують вирішення виділено: відсутність конституційного закріплення децентралізації, правову неврегульованість можливостей громад керувати землями сільськогосподарського призначення, які перебувають за їхніми межами, ускладнення відносин між центром та регіонами, політизацію діяльності інститутів місцевого самоврядування. Потенційно проблемним може стати непряме обрання старост та небезпека «анклавізації» ОТГ за мовною чи етнічною ознакою.

Автори також запропонували науково-практичні рекомендації Верховній Раді та Кабінету міністрів для вирішення тих проблем, що постали в ході здійснення децентралізації влади.

Ключові слова: децентралізація, публічне управління, місцеве самоврядування, реформування державного управління

Anatoliy Kruglashov, Vasyl Bureha

Chernivtsi Yuriy Fedkovych National University (Chernivtsi, Ukraine)

Achievements and difficulties in the implementation of decentralization of power in Ukraine

The aim of the article: To define and research on achievements and remain difficulties of decentralization of power issues in Ukraine for the period of 2014 - 2020.

Topicality: Decentralization does not imply single reform, it comprises a set of measures applied to the transformation of Public Administration, which have been launched and implemented systematically and gradually. Decentralization is rightly regarded to be one of the most successful directions of reforms in Ukraine.

Research outcomes: The authors have analysed a process of decentralization and defined pros and cons of this set of reforms. The authors considered a growth of local budgets, a completion of local communities' amalgamation, new administrative division of Ukraine, stimulation of economic activity on the local level to be the advantages.

At the same time, lack of Constitutional reform concerning the main outputs of the decentralization legal finalization, unresolved issues of legal regulation of land ownership, certain tensions of Center – periphery, as well as politicizing of local Self-government institutes have been outlined as the key challenges of the decentralization. Potential threats have also been represented with the procedures of villagers' headmen appointment and certain trends towards formation of “enclaves” of amalgamated communities with the same ethnic and linguistic parameters.

Authors have also concluded the article with some practical recommendations, addressed to Verkhovna Rada of Ukraine and Cabinet of Ministers. They would help with resolving some remaining problems of the decentralization process.

Keywords: decentralization, Public Administration, Local Self-government, reforms of governance in Ukraine



Вступ.

Здійснення децентралізації влади небезпідставно називають одним із найбільш успішних напрямів реформування в Україні. З 2014 р. відбулися суттєві зміни в системі управління в регіонах. Насамперед, громади міст і сіл отримали можливість самостійно розпоряджатися своїми доходами і видатками, рівень і обсяг яких також суттєво виросли. Успіх цих реформ пов'язаний, перш за все, із тим, що їх результати стосувалися майже кожного громадянина, а особливо помітними стали для жителів невеликих міст, селищ і містечок.

Мета дослідження полягає в тому, щоб визначити і дослідити позитивні та негативні аспекти процесів децентралізації влади в Україні у 2014-2020 рр.

В основу роботи автором покладено неінституціональний підхід, який видається найбільш адекватним при дослідженні реформування інститутів публічного управління, місцевого самоврядування, конституціоналізму, законодавства тощо. Також авторами було використано загальнонаукові методи та методи, які притаманні соціальним і управлінським наукам. Серед загальнонаукових використані методи аналізу, узагальнення, синтезу, абстрагування, аналогії й конкретизації. Серед спеціальних методів – метод порівняльного аналізу та контент-аналіз. Порівняльний аналіз використовувався при вивченні та зіставленні різних наукових праць, аналітичних звітів, текстів законів (законопроектів), позицій експертів з питань дослідження. Контент-аналіз застосовувався авторами при детальному розгляді наукових та публіцистичних статей, інформаційно-аналітичних матеріалів та інших публікацій в ЗМІ з тематики роботи.

В статті опрацьовано достатньо широкий комплекс первинних і вторинних джерел. Серед первинних джерел використані нормативно-правові акти України, зокрема закони (законопроекти), урядові програми та інші нормативно-правові акти. Також авторами використані ті інформаційні та аналітичні матеріали, які висвітлюють різні аспекти децентралізації влади. Серед комплексу наукової літератури важливе значення при написанні статті мали узагальнюючі праці та наукові статті,

авторами яких є А. Ткачук, В. Бурдяк, Н. Ротар, В. Малиновський та інші дослідники.

Результати дослідження:

Процеси децентралізації в Україні тривають з 2014 р. Вже завершено перший етап реформування системи державного управління та місцевого самоврядування, необхідний для успішного їх впровадження в життя. За цей час можна виділити як певні досягнення, так і труднощі та недоліки в реалізації мети і завдань цих реформ. Очевидно, що Україна в 2014-2015 рр. перебувала у складному політичному та економічному становищі, передусім через анексію Криму та внаслідок триваючої досі війни на Донбасі, інспірованої Росією. Тому децентралізація влади була вкрай потрібна для вирішення низки питань збереження та зміцнення нашої державності, в тому числі, шляхом впровадження нової регіональної політики. Не лише для підвищення ефективності публічного управління на місцях, а також, щоб протистояти російському плану «федералізації», який в 2014 р. Кремль активно намагався просувати в Україні та світі з відповідним пропагандистським супроводом, на кшталт «Київ занадто втручається в життя регіонів». Саме розгортання процесів децентралізації поступово допомогло такі намагання знівелювати.

З поступовим впровадженням децентралізації в життя, у віддалених кутках України громадяни почали вірити у спроможність своїх громад ефективно розвиватися і здобувати гідну перспективу майбутнього. І в селах та невеликих містечках почали з'являтися охайні парки, сквери, зупинки громадського транспорту, освітлені увечері вулиці. Для більшого міста чи обласного центру це може здаватись несуттєвим і другорядним, проте для «глибинки» ці зміни стали сигналом про початок змін на краще. Власне, у багатьох в Україні децентралізація породила надію на краще майбутнє її регіонів.

Щоб дати збалансовану оцінку процесам децентралізації влади в Україні, почнемо з розгляду здобутків децентралізації. На нашу думку, передусім, такими здобутками є підвищення доходів місцевих бюджетів в результаті бюджетної децентралізації,



завершення процесу об'єднання громад, затвердження нового адміністративно-територіального поділу України внаслідок укрупнення районів, поживлення економічної діяльності в ОТГ, розвиток форм співпраці між самими громадами, а також підвищення рівня залученості жителів до соціального та політичного життя своїх громад. Тепер розглянемо ці успішні складові детальніше.

Першим кроком у здійсненні децентралізації влади стала бюджетна (фінансова) децентралізація. Вона сприяла підвищенню рівня фінансового забезпечення місцевих бюджетів та створила умови для мотивації органів місцевого самоврядування до нарощування дохідної бази місцевих бюджетів. Статистичні дані переконливо свідчать про успіх цієї реформи. Зокрема, місцеві бюджети зросли з 68,6 млрд в 2014 до 275 млрд грн у 2019 р., тобто на 206,4 млрд грн. Власне, бюджетна децентралізація передбачала механізми заохочення громад до об'єднання (зокрема, шляхом отримання субвенцій з держбюджету) і багато ОТГ скористалися таким механізмом. Це було додатковим стимулом до утворення об'єднаної територіальної громади. Отримані бюджетні надходження громади могли використовувати на власний розсуд, наприклад, на потреби благоустрою, розвиток інфраструктури, здійснення ремонту шкіл, стадіонів та інших об'єктів.

Окремо варто зупинитися на самому механізмі об'єднання територіальних громад, а точніше на його доопрацюванні та вдосконаленні. Адже від цього залежить, наскільки простіше (чи навпаки, складніше) відбувалось їх об'єднання. До 2017 р. існувала наступна процедура: коли до вже створеної громади приєднувалися нові населені пункти, мали бути оголошені нові вибори. Це було перешкодою (або приводом для відмови) від об'єднання, особливо для громад, центром яких були великі міста і відповідні ради не виявляли зацікавленості брати участь у цьому. Крім того, міста обласного значення отримали додаткові надходження до свого бюджету у вигляді акцизу з пального, алкоголю та тютюнових виробів. У такій ситуації ці міста не були зацікавлені ділитися частиною «бюджетного пирога» з навколишніми населеними

пунктами. Науковець В. Малиновський (2019) відзначає ще й соціально-культурну причину небажання об'єднуватися — спосіб життя міських та сільських жителів значно відрізняється, та й часи, коли було багато бажаючих переїхати до міста минули (с. 14). Сьогодні можемо спостерігати й зворотній процес — коли містяни хотіли б жити в навколишніх селах. Тобто утворилася така дилема, з одного боку міські ради не хотіли ділитися власними бюджетними ресурсами, а з іншого боку й самі села не квапляться об'єднуватися з містами у нові ОТГ. Та окрім соціально-культурних і психологічних аспектів ставлення до децентралізації варто згадати й про практичні проблеми. Те, наприклад, що міста обласного значення і села навколо них були не в одній громаді породжувало й проблеми з доступом сільських жителів до міської інфраструктури (дошкільні та загальноосвітні заклади, лікарні та інші медичні заклади, транспортне сполучення з селами, пільговий проїзд в громадському транспорті). Ці проблеми можна більш успішно вирішувати, якщо приєднати навколишні села до міст обласного значення. Тому у 2017 р. зробили реальний крок задля їх вирішення. До закону про добровільне об'єднання громад внесли зміни, згідно з якими, голову ОТГ, до якої приєднується сусідня громада, не переобирають, а вибори депутатів ради ОТГ проводяться лише на приєднаній території. За рік, у 2018-му, цей механізм поширили і на міста обласного значення. Це дало значний поштовх для процесу добровільного об'єднання громад. Динаміка цього процесу справді змінилася — якщо у серпні 2016 р. було 184 громади, то вже 30 квітня 2017 р. було 414 громад, за рік (29 квітня) 2018 р. — 706. Станом на 2020-й рік, в Україні створено 1438 територіальних громад. Уся територія України покрита ОТГ — процес об'єднання відбувався спершу добровільно, а пізніше (з 2020 р.) — адміністративним шляхом. Це важливе досягнення, адже створення об'єднаних громад є одним з основних заходів комплексу реформ з децентралізації. Враховуючи, як складно цей процес відбувався з 2014 р., його завершення безумовно сприймається як успіх.

Завдяки цьому стало можливим перейти до наступного кроку — укрупнення



районів. 17 липня 2020 р. Верховна Рада проголосувала за постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів», згідно з якою зменшила кількість районів з 490 до 136. Після місцевих виборів почався процес ліквідації старих районних рад та адміністрацій і формування укрупнених, відповідно до оновленого районування, проте поки він ще не завершився. Також РДА виконуватимуть функції місцевого органу державної виконавчої влади, допоки їх не ліквідує парламент і повноваження перейдуть до відповідної районної ради. На думку експерта Ю. Ганущака, в подальшому потрібно переосмислити повноваження РДА: вони повинні заповнити «кваліфікаційний вакуум» шляхом навчання, перепідготовки кадрів райрад і консультацій працівників.

В експертному й політичному середовищі обговорювалося питання, чи потрібні взагалі ради субрегіонального рівня, коли місцеві ради відповідного рівня мають достатньо широкі повноваження. На думку експерта А. Ткачука, для України районні ради потрібні, адже їхня діяльність буде спрямована, перш за все, на захист спільних інтересів територіальних громад (сполучення ОТГ громадським транспортом, питання опіки над літніми людьми без догляду, навчання особливо обдарованих дітей). Дослідниця В. Бурдяк (2019) вказує на те, що й питання щодо самої доцільності існування РДА є невирішеним, вони залишаються фінансовим тягарем для районних та обласних бюджетів. Також саме держадміністрації все ще розпоряджаються землями сільгосппризначення, що перебувають за межами відповідних ОТГ (с. 105).

Ще один із позитивних наслідків децентралізації — це поживлення економічної активності в об'єднаних громадах. Наприклад, у сфері обслуговування (створення нових закладів харчування в старих будівлях, клубів; надання кейтерингових послуг на різних сімейних заходах). Розвитку підприємництва сприяло й те, що усі адміністративні послуги можна було отримати в межах громади, у тому числі, й відповідні дозвільні документи для бізнесу. Також підвищилася й якість послуг, які надаються в громадах.

Децентралізація надала ще й можливості для розвитку нових форм співпраці

безпосередньо між самими громадами. Це особливо актуально для тих ОТГ, які є сусідніми. Відповідний закон (про співробітництво територіальних громад) дає можливість реалізації спільних проектів в сфері культури, розвитку спорту, освіти, охорони здоров'я. Загалом, децентралізація вже на першому етапі свого здійснення сприяла тому, що громадяни отримали більше можливостей впливати на безпосередні зміни у своїй громаді. Адже легше впливати на владу в громаді, а не, до прикладу, ще і на районну та обласну раду одразу. Та й на перших етапах децентралізації активістам і небайдужим жителям новоствореної громади було доволі не складно потрапити у відповідну раду, адже політичні партії не одразу проявили увагу до громад саме в політичному контексті, на відміну від місцевих виборів 2020 року. Залученню громадян до участі в житті своїх громад сприяло й створення таких інструментів місцевої (і не тільки) демократії, як електронні петиції та бюджет участі. Попри окремі недоліки механізму петицій та бюджетів участі, такі інструменти цифрової демократії підсилюють реформу децентралізації, тому що привертають увагу людей до можливих шляхів вирішення проблем своєї громади.

Попри те, що процеси децентралізації призвели до багатьох позитивних змін як на загальнодержавному, так і місцевому рівні, вони супроводжуються появою багатьох проблемних питань і характеризуються суперечностями, що потребують свого вирішення. Зокрема, і донині обласні та районні ради не мають повноцінних виконавчих органів (виконкомів), а це є порушенням Європейської хартії місцевого самоврядування (Круглашов, 2018, с. 36).

Але найбільшій увазі потребує конституційне закріплення реформи децентралізації. З політичних причин не вдалося ухвалити необхідні зміни до Конституції, тому децентралізацію було вирішено впроваджувати через ухвалення нових та шляхом зміни існуючих нормативно-правових актів, у межах чинного Основного закону. В нинішніх політичних реаліях за бажання певних суб'єктів впливу можуть знайтися формально-правові інструменти для повного або часткового скасування



здійснених реформ. Наприклад, шляхом визнання неконституційними деяких положень діючих законів. Хоч нині цей варіант є мало ймовірним, оскільки різні політсили скористалися вигодами децентралізації, тому поки що не помітно зацікавлених сторін у здійсненні цього сценарію. Проте, як засвідчує вітчизняна новітня історія, політична кон'юнктура доволі мінлива. Тому краще забезпечити реформу децентралізації від такої небезпеки і нарешті підготувати та ухвалити відповідні зміни до Конституції. Це ще більше утвердить децентралізацію в українському політичному та правовому просторі, а також зробить менш вірогідними політичні маніпуляції навколо неї. Тим паче, що такий важливий комплекс реформ має бути відображений в Основному законі за визначенням.

Варто також розглянути окремі, більш конкретні проблеми реалізації процесів децентралізації. Зокрема, вже згадана вище бюджетна децентралізація породжує не лише успішні моменти, а й певні труднощі. Зокрема, відсоток власних надходжень місцевих бюджетів не перевищує 50% і залежить від трансфертів з державного бюджету. Та все ж бюджетну децентралізацію можна вважати досить ефективним та дієвим способом забезпечення фінансової самостійності та стійкості місцевих органів влади (Західна & Жовтяк, 2018, с. 114). Підвищити її ефективність допоможе чітке розділення функцій і відповідальності між органами державної влади та ОМС, а також забезпечення місцевих бюджетів коштами, які потрібні для покращення надання послуг населенню (Мандрик, 2020, с. 227).

Перш за все, це стосується питань власності на землю. Земельне питання в історії України залишається гострим сотнями років, і, до певної міри, воно є таким і донині. Досі, на сьомому році децентралізації, громади не можуть розпоряджатися землею сільськогосподарського призначення, що перебуває за межами ОТГ. Ця проблема особливо чутлива для сільських і селищних ОТГ, у яких переважає аграрний сектор економіки. Така ситуація — наслідок радянської централізованої політики, відгомін якої все ще відчутний у незалежній Україні. Кабінет міністрів України (далі - КМУ) робив такі спроби з 2018 р., але

все ще не всі громади можуть вільно розпоряджатися своєю землею. Частково це питання вдається вирішувати завдяки Указу Президента №449/2020 «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» і Постанови КМУ №1113 «Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин». Проте для повноцінного його вирішення потрібні законодавчі зміни і нині у Верховній Раді перебуває на розгляді законопроект №2194 про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин. 2 грудня 2020 року парламент не зміг ухвалити цей документ і відправив його на повторне друге читання. Окрім, власне, передачі земель громадам, закон має запровадити механізм встановлення меж громад в Державному земельному кадастрі.

Привертає увагу також зростання протиріч між центром і регіонами та політизація діяльності органів місцевого самоврядування. Отримання додаткових бюджетних ресурсів сприяло певній фінансовій самостійності регіонів. Спершу це усвідомили самі ОТГ, дещо пізніше - політичні партії, які стали приділяти все більшу увагу участі у виборах до місцевих рад відповідних рівнів. По мірі збільшення фінансової та економічної спроможності як окремих громад, так і регіонів загалом, почали виявлятися суперечки і протистояння між центральною та місцевою владою. Зрозумілим і, певною мірою, природним є бажання столиці сформувати певну підконтрольну їй вертикаль влади на місцях (не завжди в межах чинного законодавства). Проте, в умовах, коли регіони достатньо фінансово незалежні від Києва, потреба у такому нерідко неформальному підпорядкуванні зникає. Це і стає головною причиною виникнення різноманітних протиріч між центром та периферією. Сигнали про їх наростання почали з'являтися ще до минулорічних місцевих виборів. Доволі показовою стала ситуація під час «першої хвилі» пандемії коронавірусу в Україні, коли міські голови кількох обласних центрів послабили протиепідемічні обмеження раніше, ніж це було передбачено рішенням Кабінету міністрів. Це стало причиною



політичного напруження між мерами цих міст та політичним керівництвом держави (передусім, урядом та президентом), яке тривало майже до самих місцевих виборів. Менш інтенсивно, але вже після останніх місцевих виборів, в листопаді 2020 р. багато міських голів також проігнорували обмеження «карантину вихідного дня».

Політизація взаємин центральної та місцевої влади певною мірою відображена і в результатах місцевих виборів 2020 р. Якщо раніше місцеві еліти йшли на вибори за списками, переважно, парламентських партій, то цьогогоріч вони надавали перевагу участі у позапарламентських і навіть де-факто місцевих політичних проектах. Останнє стало можливе саме завдяки результатам децентралізації. Така нова тенденція викликає запитання, адже ж вітчизняне законодавство не передбачає створення регіональних партій. Невизначеність та неврегульованість цього питання створює правовий вакуум, який за певних умов може перетворитись на загрозу для територіальної цілісності та суверенітету України.

Новий виборчий кодекс, і відповідно виборча система ще більше посилюють політизацію інститутів місцевого самоврядування. Адже у територіальних громадах, де проживає більше 10 тисяч виборців, вибори проводяться виключно за пропорційною системою з елементами відкритих списків. Така політизація у формі партизації місцевої політики може мати негативні ефекти, якщо керівництво партій зловживатиме своїм впливом на обраних депутатів та очільників громад. Якщо додати сюди можливі конфлікти у радах ОТГ, які тепер також вже матимуть партійно-ідеологічне підґрунтя, то навряд чи це сприятиме злагодженій та ефективній діяльності ОМС. Між іншим, голови та депутати об'єднаних територіальних громад були проти такого нововведення і виступили з відкритим зверненням до президента і ВРУ, у якому вимагали встановити межу для застосування пропорційної системи від 50 тис. виборців. Та до цієї слушної вимоги у парламенті не дослухалися.

Потенційною проблемою може стати й механізм обрання старост сіл. Цьогогоріч на місцевих виборах старост самі виборці не обирали, адже тепер це рішення належить

до компетенції рад відповідних рівнів. Це доволі неоднозначне нововведення, яке є підґрунтям для проблем у майбутньому: призначений староста може не сприйматися жителями і не бути легітимним в очах частини громади.

Як один із ризиків можна розглядати й те, що досить часто в місцях компактного проживання національних меншин сформувалися такі за своїм етнонаціональним складом ОТГ, які можуть призвести до формування певних «анклавів» за етнічною або мовною ознаками. Такі ризики є у прикордонних ОТГ Чернівецької, Закарпатської та Одеської областей. Особливо небезпечним це стає тоді, коли є зовнішнє втручання у внутрішні справи України, наприклад, з боку Угорщини на Закарпатті. Адже в цьому регіоні перспективний план формування територій громад розроблявся за участі представників угорських політичних сил КМКС та УМДС. Це було неоднозначно сприйнято іншими партіями. Безумовно, при формуванні громад варто враховувати їх мовні та етнічні особливості. Але в сучасних українських політичних реаліях такі ОТГ можуть використовувати зовнішні сили, у тому числі, для дестабілізації внутрішньої ситуації як у конкретному регіоні, так і загалом у державі.

Висновки.

За роки впровадження децентралізації влади в Україні вже можна виділити як певні досягнення, так і проблеми, які ще потребують свого вирішення. Враховуючи важливість та актуальність процесів децентралізації влади для долі нашої державності, важкі умови її реалізації, не дивно, що процеси реформування регіональної політики відбувалися доволі складно, а часом і неоднозначно. Серед вагомих досягнень цього процесу можна визначити завершення об'єднання територіальних громад, укрупнення районів, проведення бюджетної децентралізації, удосконалення механізму об'єднання громад без проведення нових виборів на території всієї ОТГ. До цих позитивних надбань варто також віднести поживлення економічної активності в ОТГ, формування нових можливостей співпраці між громадами для вирішення спільних проблем.

В той же час залишаються невирішеними



достатньо проблем, що потребують значної уваги та зусиль органів влади. Це, насамперед, відсутність конституційного закріплення реформ, пов'язаних із процесами децентралізації, правова неврегульованість можливості громад керувати землями сільськогосподарського призначення, як перебувають за їхніми межами, значне посилення напруженості у відносинах між центром та регіонами. Потребує вирішення проблема політизації діяльності інститутів місцевого самоврядування внаслідок особливостей виборчої системи. Певні небезпеки, яких не варто недооцінювати, мають непряме обрання старост та можлива «анклавізація» ОТГ за мовною чи етнічною ознакою.

Більшість із цих проблем потребують належного законодавчого врегулювання та наявності політичної волі з боку керівництва держави. Їх успішне вирішення вимагає проведення громадських обговорень,

консультацій з експертами, науковцями і, звичайно, широкого залучення до вирішення цих проблем мешканців самих громад.

Виходячи з цього, пропонуємо для вирішення виявлених проблем наступні науково-практичні рекомендації:

Верховній Раді України — ухвалити зміни до Конституції, законопроекти щодо децентралізації (зокрема закон про префектуру) та внести зміни до Закону про місцеве самоврядування. Кабінету міністрів України на цій основі розробити та ухвалити відповідні підзаконні нормативно-правові акти.

Верховній Раді та Кабінету міністрів — разом з відповідними експертами та асоціаціями місцевого самоврядування в Україні здійснити аналіз нового районування та виправити його недоліки і невідповідності чинним концептуальним та нормативно-правовим документам.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

Анатолій Ткачук: Бачення та поради на непростий 2021-й. Реанімаційний пакет реформ : веб-сайт. URL: <https://prp.org.ua/news/anatoliy-tkachuk-bachennia-ta-porady-na-neprosty-2021-y/> (дата звернення: 23.01.21).

Бурдяк В.І. Регіональні практики формування органів влади в ОТГ Чернівецької області. Влада та управління: Збірник наукових праць. Вип. 6. Чернівці: «Букрек», 2019. С.98-108 URL: https://www.academia.edu/41005962/Влада_та_управління_Збірник_наукових_праць_Вип_6_Чернівці_Букрек_2019_264_с (дата звернення: 23.01.21).

Бюджетна децентралізація: ключові виклики та досягнення. Економічна правда: веб-сайт. URL: <https://www.erpavda.com.ua/columns/2020/07/24/663318/> (дата звернення: 23.01.21).

Веб-відображення інформаційно-аналітичної системи «Місцеві вибори 2020». Центральна виборча комісія України : веб-сайт. URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2020/wm001pt001f01=695.html> (дата звернення: 23.01.21).

Виборчий кодекс України: Кодекс від 19.12.2019 № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 23.01.21).

Децентралізація в Україні: Досягнення, надії і побоювання. International Alert/Український незалежний центр політичних досліджень. URL: https://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf (дата звернення: 23.01.21).

Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Авт.: Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. К.: 2019. 115 с. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/2019.pdf> (дата звернення: 23.01.21).

Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2020 № 1113. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1113-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 23.01.21).

Загальна інформація / «Децентралізація»: веб-сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/about> (дата звернення: 23.01.21).

Західна О.Р., Жовтяк, К.В. Бюджетна децентралізація в Україні: її особливості та сучасний стан. Науковий погляд: економіка та управління. 2019. №4. С. 111-118. URL: <http://biblio.umsf.dp.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/3915/17%20%D0%97%D0%B0%D1%85%D1%96%D0%B4%D0%BD%D0%B0%20%D0%9E.%D0%A0..pdf> (дата звернення: 23.01.21).

Земля в громадах: Парламент направив законопроект №2194 на повторне друге читання. «Децентралізація»: веб-сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13014> (дата звернення: 23.01.21).

Круглашов А.М. Європейська модель місцевого самоврядування: орієнтири для України. Влада та управління: збірник наукових праць. Вип. 5. Чернівці: „Букрек”, 2018. С. 29-42. URL: <http://cppk.cv.ua/i/2902274.pdf> (дата звернення: 21.01.2021).

Малиновський. В.Я. Міста в децентралізаційній реформі: проблеми і перспективи. Влада та управління: Збірник наукових праць. Вип. 6. Чернівці: «Букрек», 2019. С.12-21. URL: https://www.academia.edu/41005962/Влада_та_управління_Збірник_наукових_праць_Вип_6_Чернівці_Букрек_2019_264_с (дата звернення: 23.01.21).

Мандрик А.І. Поточний стан та перспективи розвитку бюджетної децентралізації в Україні. Фінанси, митна та податкова справа: збірник наукових праць студентів / ред. кол.: Ситник Н.С., Ватаманюк-Зелінська У.З., Петик



Л.О., Західна О.Р., Голинський Ю.О., Сич О.А., Смолінська С.Д. (відп. ред. Ситник Н.С.). Львів: ЛНУ, 2020. №4. С. 324-329. URL: https://financial.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2020/11/STUD_ZBIRNYK_2019-2020.pdf (дата звернення: 23.01.21).

Нові райони: вікно можливостей або управлінський хаос? Дзеркало тижня: веб-сайт. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/novi-rajoni-vikno-mozhливостей-abo-upravlinskij-khaos.html> (дата звернення: 23.01.21).

Партизація місцевих виборів: голови та депутати громад звернулися до керівництва країни. «Децентралізація»: веб-сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12597> (дата звернення: 23.01.21).

Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин: Указ Президента України від 15.10.2020 № 449/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449/2020#Text> (дата звернення: 23.01.21).

Проект Закону про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин. Верховна Рада України: веб-сайт. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66970 (дата звернення: 23.01.21).

Старости обиратимуться на непрямих виборах і матимуть широкі повноваження, - експерт. «Децентралізація»: веб-сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12653> (дата звернення: 23.01.21).

Територіальні громади (2020): перелік та основні дані. «Децентралізація»: веб-сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada> (дата звернення: 23.01.21).

REFERENCES

Anatolij Tkachuk: bachennja ta porady na neprostryj 2021-j. Reanimacijnyj paket reform: veb-sajt. URL: <https://rpr.org.ua/news/anatolij-tkachuk-bachennia-ta-porady-na-neprostryj-2021-y/> (data zvernennja: 23.01.21).

Burdjak V.I. Reghionalni praktyky formuvannja orghaniv vlady v OTGh Chernivckoji oblasti. Vlada ta upravlinnja: Zbirnyk naukovykh pracj. Vyp. 6. Chernivci: «Bukrek», 2019. С.98-108 URL: https://www.academia.edu/41005962/Vlada_ta_upravlinnja_Zbirnyk_naukovykh_pracj_Vyp_6_Chernivci_Bukrek_2019_264_s Bjudzhetna decentralizacija: ključovi vyklyky ta dosjaghnennja. Ekonomichna pravda: veb-sajt. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2020/07/24/663318/> Veb-vidobrazhennja informacijno-analitychnoji systemy «Miscievi vybory 2020». Centraljna vyborcha komisija Ukrajiny: veb-sajt. URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2020/wm001pt001f01=695.html> (data zvernennja: 23.01.21).

Vyborchij kodeks Ukrajiny: Kodeks vid 19.12.2019 # 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>

Decentralizacija v Ukrajini: Dosjaghnennja, nadiji i pobojuvannja. International Alert/Ukrajinsjkyj nezaleznyj centropolitychnykh doslidzhenj. URL: https://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf

Decentralizacija vlady: porjadok dennyj na serednjostrokovu perspektyvu. Analityčna dopovidj. Avt.: Zhalilo Ja.A., Shevchenko O.V., Romanova V.V. ta in. Nacionalnyj instytut strategichnykh doslidzhenj. K.: 2019. 115 s. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/2019.pdf>

Dejaki zakhody shhodo pryskorennya reform u sferi zemeljnykh vidnosyn: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrajiny vid 16.11.2020 # 1113. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1113-2020-%D0%BF#Text> Zagaljna informacija / «Decentralizacija»: veb-sajt. URL: <https://decentralization.gov.ua/about> Zakhidna O.R., Zhovtjak, K.V. Bjudzhetna decentralizacija v Ukrajini: jiji osoblyvosti ta suchasnyj stan. Naukovyj pohljad: ekonomika ta upravlinnja. 2019. #4. С. 111-118. URL: <http://biblio.umsf.dp.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/3915/17%20%D0%97%D0%B0%D1%85%D1%96%D0%B4%D0%BD%D0%B0%20%D0%9E.%D0%A0.pdf> Zemlja v ghromadakh: Parlament napravyy zakonoproekt #2194 na povtorne drughe chytannja. «Decentralizacija»: veb-sajt. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13014>

Krughlashov A.M. Jevropejsjka modelj miscevogho samovrjaduvannja: orijentyry dlja Ukrajiny. Vlada ta upravlinnja: zbirnyk naukovykh pracj. Vyp. 5. Chernivci: „Bukrek“, 2018. S. 29-42. URL: <http://cppk.cv.ua/i/2902274.pdf>

Malynovs'kyj. V.Ja. Mista v decentralizacijni reformi: problemy i perspektyvy. Vlada ta upravlinnja: Zbirnyk naukovykh pracj. Vyp. 6. Chernivci: «Bukrek», 2019. С.12-21. URL: https://www.academia.edu/41005962/Vlada_ta_upravlinnja_Zbirnyk_naukovykh_pracj_Vyp_6_Chernivci_Bukrek_2019_264_s

Mandryk A.I. Potochnyj stan ta perspektyvy rozvytku bjudzhetnoji decentralizacija v Ukrajini. Finansy, mytna ta podatkovna sprava: zbirnyk naukovykh pracj studentiv / red. kol.: Sytnyk N.S., Vatamanjuk-Zelinsjka U.Z., Petyk L.O., Zakhidna O.R., Gholyns'kyj Ju.O., Sych O.A., Smolinsjka S.D. (vidp. red. Sytnyk N.S.). Ljviv: LNU, 2020. #4. С. 324-329. URL: https://financial.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2020/11/STUD_ZBIRNYK_2019-2020.pdf Novi rajony: vikno mozhlyvostej abo upravlinskij khaos? Dzerkalo tyzhnja: veb-sajt. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/novi-rajoni-vikno-mozhlyvostej-abo-upravlinskij-khaos.html>

Partyzacija miscevykh vyboriv: ghlovy ta deputaty ghromad zvernulysja do kerivnyctva krajiny. «Decentralizacija»: veb-sajt. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12597>

Pro dejaki zakhody shhodo pryskorennya reform u sferi zemeljnykh vidnosyn: Ukaz Prezydenta Ukrajiny vid 15.10.2020 # 449/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449/2020#Text>

Proekt Zakonu pro vnesennja zmin do Zemeljnogho kodeksu Ukrajiny ta inshykh zakonodavchykh aktiv shhodo udoskonalennja systemy upravlinnja ta dereghuljacji u sferi zemeljnykh vidnosyn. Verkhovna Rada Ukrajiny: veb-sajt. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66970



Starosty obyratymutjsja na neprjamykh vyborakh i matymutj shyroki povnovazhennja, - ekspert. «Decentralizacija»: veb-sajt. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12653>

Terytorialjni ghromady (2020): perelik ta osnovni dani. «Decentralizacija»: veb-sajt. URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada>

Kruglashov Anatolij

Dr. Sc., Assoc. Prof. <https://orcid.org/0000-0003-0611-2698>, a.kruglashov@chmu.edu.ua

Bureha Vasyl

Master Student, <https://orcid.org/0000-0002-0407-6569>, bureha.cv@gmail.com

Стаття надійшла / Article arrived: 25.02.2021

Схвалено до друку / Accepted: 20.04.2021



Надія Ясинська, Тетяна Меснянко, Оксана Пугач

Донецький державний університет управління (Маріуполь, Україна)

Проблемні аспекти практичної реалізації моделі інтегрованих соціальних послуг в територіальних громадах

У статті розглянуто сучасні підходи соціальних послуг в територіальних громадах. Проаналізовано структуру доходів та видатків місцевих бюджетів України за економічною класифікацією. Досліджено стан та вимоги розвитку соціальних послуг для сучасної системи інтегрованих соціальних послуг в громадах. Також розглянуто складові моделі інтегрованих соціальних послуг і принципи, яких дотримувалися при її створенні.

Модель інтегрованих соціальних послуг заснована на співробітництві різних установ і постачальників соціальних послуг, перетворюючи їх в єдину цілісну систему. Вона спрямована на покращення співпраці та налагодження партнерських відносин між усіма стейкхолдерами для нарощення потенціалу і досягнення спільних цілей. Складна усталена система надання соціальних послуг призводить до дублювання зусиль і відсутності індивідуального планування, перешкоджає інтеграції всіх послуг при розробці планів надання послуг. Це також не дозволяє належним чином аналізувати причини та погану координацію практики оформлення документів та організації соціальних виплат. Модель інтегрованих соціальних послуг покликана виправити ці недоліки і запропонувати зручну альтернативу як персоналу постачальників послуг, так і клієнтам.

Просування інтегрованої системи соціальних послуг не тільки надасть можливість покращити життя певних категорій населення та допоможе усунути стару радянську систему надання цих послуг, а й дозволить моніторити ефективність надання соціальних послуг, виходячи із норм соціальної відповідальності отримувачів коштів та клієнтоцентризму органів соціального захисту. Її сутність полягає в налагодженні заходів на різних рівнях та забезпечення ефективного підходу до розв'язання проблемних ситуацій жителів територіальних громад.

Отримані в результаті аналізу дані ляжуть в основу розробки відповідного змістовно-технологічного та навчально-методичного забезпечення з перепідготовки соціальних працівників в Україні.

Ключові слова: *інтегровані соціальні послуги, громада, інтеграція, стратегія, соціальна послуга, децентралізація, місцеві бюджети, правозахисний підхід, гендерно орієнтований підхід, інклюзія*

Nadiia Yasynska, Tatyana Mesnyanko, Oksana Puhach

Donetsk State University of Management (Mariupol, Ukraine)

Problem aspects of practical implementation of the integrated social services model in territorial communities

The paper discusses modern approaches to social services in territorial communities. The structure of revenues and expenditures of local budgets of Ukraine by economic classification has been analysed. The state and requirements of the development of social services for a modern system of integrated social services in communities have been investigated. Also, the components of the model of integrated social services have been considered and the principles that were adhered to when creating it have been described.

The integrated social service model is based on the collaboration of various institutions and social service providers, transforming them into a single coherent system. It aims to improve collaboration and partnerships among all stakeholders to build capacity and achieve common goals. A complex, well-established system for the provision of social services leads to duplication of efforts and a lack of individual planning, hinders the integration of all services in the development of service delivery plans. It also does not allow to properly analyse the reasons and poor coordination of the practice of paperwork and organization of social benefits. The integrated social services model seeks to correct these shortcomings and offer a convenient alternative to both provider staff and clients.

The promotion of an integrated system of social services will not only improve the lives of certain categories of the population and help to eliminate the old Soviet system of providing these services, but it will also allow monitoring the effectiveness of the provision of social services based on the norms of social responsibility of recipients of funds and the client-centrism of social protection agencies. Its essence lies in the establishment of activities at various levels and the provision of an effective approach to solving problem situations of residents of territorial communities.



The data obtained as a result of the analysis will form the basis for the development of appropriate content-technological and educational-methodological support for the retraining of social workers in Ukraine.

Keywords: *integrated social services, community, integration, strategy, social service, decentralization, local budgets, human rights approach, gender-oriented approach, inclusion*

Постановка проблеми.

Сучасною значною перевагою реформи децентралізації в Україні є практичні результати від її реалізації. Передовсім вона орієнтована на створення відкритого та ефективного управління на місцевому рівні. Децентралізація влади спрямована на забезпечення якості й доступності державних і муніципальних послуг у територіальних громадах. Наразі відбувається розбудова соціально-економічних інституцій територіальних громад, формуються перші їх бюджети. Відповідно, даний час є безпрецедентним з точки зору відповідальності органів влади територіальних громад стосовно забезпечення як мінімум усталеного рівня соціально-економічних послуг жителям громади. У розвитку практики управління з надання соціальних послуг в умовах децентралізації існує багато переваг, таких як задоволення потреб усіх громадян в наданні соціальних послуг, посилення уваги та швидкості у розв'язанні проблем кожного клієнта, забезпеченість ефективного рівня послуг тощо. Все це реалізується за допомогою інтегрованих методів та підходів до здійснення ефективного соціального обслуговування населення територіальної громади. Проте донині, як користувачі соціальних послуг, так і працівники соціальних установ мають певні претензії до практики реалізації чинної соціальної політики та відсутності диверсифікації чинної моделі соціальних послуг в різних за рівнем соціально-економічного розвитку територіальних громадах. Використовувані ж моделі інтегрованих соціальних послуг в межах існуючих територіальних громад мають як спільні, так і відмінні риси. Тому, принципи, на засадах яких розвиваються моделі, мають бути диверсифіковані та орієнтовані на об'єктивність, ефективність та фаховість витрачання коштів кожною територіальною громадою.

Мета статті.

Виявити проблемні аспекти практичної

реалізації моделі інтегрованих соціальних послуг в територіальних громадах в Україні та надати рекомендації щодо їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу.

Наразі в Україні не дуже популярна практика інтегрованих соціальних послуг в територіальних громадах через її відносну новизну. До 2021 р. функціонувала розгалужена мережа районних та обласних закладів з надання населенню соціальних послуг із усталеними зв'язками соціальних та фінансово-економічних відносин, відома ще за радянських часів. Усталені зв'язки були унормовані законодавством України, але позбавлені рис самоорганізації. Механізм взаємовідносин Зведеного бюджету України із соціальними фондами та структурами, що діяв до 2021 р. і супроводжував реалізацію соціальної політики в державі, дешевший для бюджетів, але обмежував територіальні громади в контролі та впливі на процес надання соціальних послуг населенню. Іншими словами, утримання інституцій соціального захисту було оптимізовано, проте інститут соціального забезпечення громадян зазнав якісних змін. За централізованого підходу соціальна послуга надається клієнту у разі його повної відповідності нормам, які надають право на соціальні виплати, з одного боку, та документального підтвердження заявленого під соціальну послугу статусу, з іншого боку. Адже кожен громадянин має свої унікальні умови соціально-економічної поведінки та права на соціальну підтримку в державі. Однак деякі громадяни схильні до соціальної девіації, що негативно позначається на фінансовій спроможності громади та держави. Територіальні громади в умовах децентралізації влади рахують та обліковують кожного жителя відповідно до його поточних потреб у кожний момент часу, проводячи моніторинг їх соціальної відповідальності. Тому, громада зацікавлена в оперативному винайденні порушників усталених норм соціальної поведінки для економії власних фінансів та підтримки статусу спроможної.



Спроможність територіальної громади визначається оптимальністю соціально-економічної політики та успішністю фіскальної. Надходження до загального фонду місцевих бюджетів України за даними 2020 року склали 290,1 млрд грн. Частка

надходжень доходів місцевих бюджетів України є податки: податок від доходів фізичних осіб (61,3%), плата за землю (10,8%), єдиний податок (13,1%), податок на нерухоме майно (2%), акцизний податок (5,4%) та інше (рис. 1).

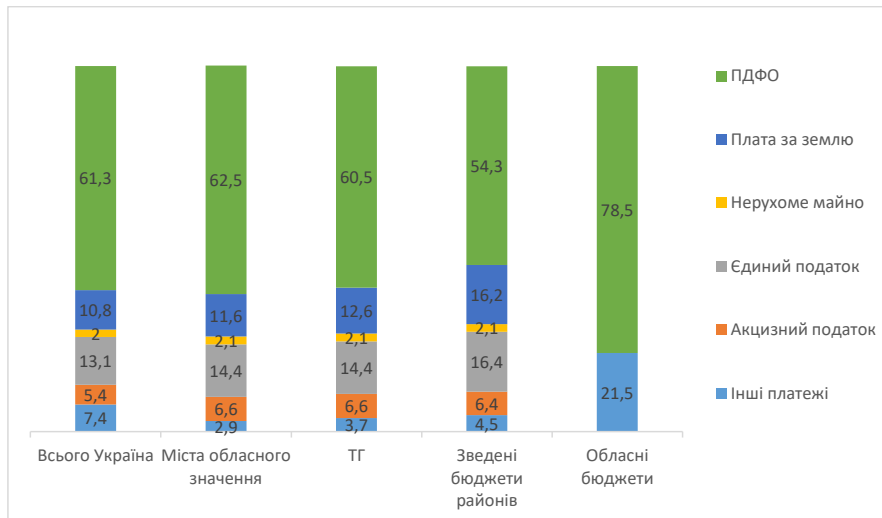


Рис. 1. Структура доходів місцевих бюджетів України за 2020 рік (де ТГ – територіальні громади) (Децентралізація, 2020)

Доходи територіальних громад не уступають в структурі надходжень доходів інших місцевих бюджетів. Це визначає рівність у підходах до практики бюджетування в державі і надає конкурентні

можливості для акумуляції фінансів в громадах та формуванні базису для їх спроможності. А ось видатки місцевих бюджетів у 2020 році знизилися порівняно із 2019 р. (табл. 1).

Таблиця 1

Видатки місцевих бюджетів по Україні за 2019-2020 роки за економічною класифікацією

Видатки за економічною класифікацією	Загальний фонд, млрд грн		Спеціальний фонд, млрд грн		Разом, млрд грн.		
	2019 р.	2020 р.	2019 р.	2020 р.	2019 р.	2020 р.	2020 р. проти 2019 р.
Оплата праці з нарахуваннями	177,9	205,5	1,4	1,2	179,3	206,7	27,4
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	16,9	13,6	0,3	0,2	17,2	13,8	-3,4
Субсидії та поточні трансферти	71,6	74,1	4,0	5,6	75,6	79,7	4,1
Соціальне забезпечення	88,8	10,2	0,1	0,1	88,9	10,3	-78,6
Інші поточні видатки	87,4	54,3	18,1	14,7	105,5	69,0	-36,5
Капітальні видатки	0,03	0,0	99,8	98,6	99,8	98,6	-1,2
Разом	442,6	357,7	123,7	120,4	566,3	478,1	-88,2

Розраховано за даними (Децентралізація, 2020)



У порівнянні з 2019 роком загальний обсяг видатків за економічною класифікацією зменшився на 88,2 млрд. грн. Хоча, якщо розглядати по кожному виду видатків, то з першого рядка видно збільшення видатків у 2020 році на оплату праці на 27,4 млрд. грн., а також збільшення видатків на субсидії та поточні трансферти на 4,1 млрд. грн. За іншими видатками спостерігається зменшення, що добре позначається на рівні спроможності місцевих бюджетів України. Проте, представлена статистика не визначає причини зниження видатків на соціальне забезпечення, фактори боротьби із девіантною поведінкою окремих громадян, які формально витримуючи норми державної соціальної підтримки, не дотримуються моральних норм. Це стосується цивільних шлюбів, заниження рівня доходів домогосподарств під час оформлення житлових субсидій тощо.

Термін «інтеграція» стосовно соціальних послуг включає декілька методів та підходів для досягнення більш ефективної злагодженості та продуктивності між різними службами соціального забезпечення та захисту, досягнення кращих результатів щодо отримувачів послуг в територіальних громадах.

Інтегровані послуги взаємні між собою і спрямовані на забезпечення економічного успіху, поліпшення потенціалу та підвищення рівня задоволеності отримувачів та надавачів послуг. До засобів досягнення цієї мети відносять зниження низької ефективності в системах, підвищення безперервності, швидкості, поліпшення надання послуг під час допомоги та розширення прав отримувачів послуг. Вони являють собою набір послуг, які доступні для деяких груп населення в географічній зоні, або для населення територіальної громади, які об'єднані в структуру єдиного органу прийняття рішень (однією службою або організацією).

Зокрема, Волноваський район як зразок моделі інтегрованих соціальних послуг в українських громадах, є унікальним та найбільшим в Україні:

охоплює місто Волноваха і дев'яносто три сільських населених пунктів різного розміру; велика кількість віддалених один від одного населених пунктів, значна протяжність всього району;

безпосередня близькість до «лінії зіткнення», поганий стан доріг, які частково були зруйновані внаслідок бойових дій тощо.

Все це створило значні труднощі в наданні й отриманні соціальних послуг всіх громадян, а люди, які переживають складні життєві обставини, опиняються перед своїми проблемами сам на сам та об'єктивно не завжди мають змогу звернутися до профільних служб.

Сьогодні Волноваський район перший в Україні за обсягами прийнятих громадою внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО). На понад 98 тисяч місцевого населення зареєстровано близько 52 тисячі ВПО. До їх числа відносять також осіб, які проживають на тимчасово невідконтрольних територіях України, та заїжджають в населені пункти Волноваського району для оформлення різних документів, допомоги, довідок та придбання інших різноманітних послуг або харчів та товарів. Відповідно до того, що ВПО відносяться до вразливих категорій населення та потребують особливої уваги та допомоги з боку соціальних служб, така демографічна ситуація створила підвищене навантаження на всі соціальні установи району (Токарева, 2019). Тому, чинна на всій території України модель інтегрованих соціальних послуг в територіальних громадах для, наприклад, Волноваського району не підходить.

Характеристика населення територіальної громади Волноваського району наведена в табл. 2.

Таблиця 2

Характеристика населення територіальної громади Волноваського району (Державна служба статистики України, 2020)

Загальна кількість населення 98 248 особи (100%)	
52 044 жінок (53 %)	46 204 чоловіків (47 %)
Діти віком до 14 років – 14 123 особи (14,4 %)	
7 034 дівчат (50 %)	7 089 хлопчиків (50 %)
Молодь віком 15-35 років – 22 862 особи (23,3 %)	
11 081 жінок (48,5 %)	11 781 чоловіків (51,5 %)
Дорослі віком 36-60 років – 34 403 особи (35 %)	
17 325 жінок (50,4 %)	17 078 чоловіків (49,6 %)
Жінки і чоловіки похилого віку 60(+) – 26 860 особи (27,3 %)	
16 604 жінок (61,8 %)	10 256 чоловіків (38,2 %)



Проте, у Волноваському районі проживає 26860 жінок і чоловіків старше 60-ти років. Разом із тим, отримувачами пенсійних виплат є набагато більша кількість осіб, – 51139 ос., що також корелюється з даними про зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб в районі (50512 ос.) (Токарева, 2019). Усі ці люди потребують коректного обліку та якісних соціальних послуг.

Соціальна інфраструктура Волноваського району має бути спрямована на інтеграцію послуг для значної кількості внутрішньо переміщених осіб за незмінності, як мінімум, рівня якості соціальних послуг для корінних жителів. Відповідно існує потреба в розвитку послуг і просторів для їх надання, пов'язаних зі збройним конфліктом (пенсійні та соціальні виплати). Разом із тим, практика децентралізації кількісно оптимізувала структуру соціальних служб. У зв'язку зі змінами адміністративно-територіального устрою мережа закладів соціального захисту розширилась. На сьогодні в Донецькій області функціонують 27 територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг), 8 центрів надання соціальних послуг та в 4 територіальних громадах введено до штату структурних підрозділів з питань соціального захисту населення посади соціальних робітників (Донецька обласна державна адміністрація, 2021). З метою встановлення рівня задоволення потреб отримувачів соціальних послуг, поліпшення діяльності надавачів цих послуг, вжиття заходів для забезпечення всього населення доступними та якісними соціальними послугами, проводиться моніторинг в наданні соціальних послуг, а також оцінка ефективності роботи соціальних послуг. За результатами проведеної оцінки ефективності соціальних послуг розробляються заходи з покращення якості надання соціальних послуг, удосконалення діяльності відповідних надавачів послуг (Про затвердження порядку, 2020).

Оновлена практика надання соціальних

послуг диверсифікована відповідно до типів їх надання (прості, комплексні, комплексні спеціалізовані, допоміжні соціальні послуги) (Про соціальні послуги, 2019). Це також позначається на рівні соціальної відповідальності територіальної громади та фаховості колективу структури, що надає ці послуги.

Для стратегії впровадження інтегрованої моделі системи соціального захисту населення соціальній службі потрібно провести роботу з планування та складання короткострокового та середньострокового на 3-5 років планів із застосуванням програмно-цільового методу. Проте, бюджети територіальних громад не обраховуються на середньо- та довгострокові перспективи. Окрім цього, для середньострокового планування потрібно визначати вимоги населення у соціальних послугах не рідше ніж 1 раз на 3 роки, особливо шляхом збору та аналізу інформації про соціально-демографічні дані вразливих груп населення, про результати оцінки потреб осіб та сімей, які перебувають у важких життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, вираховувати рівень соціальної відповідальності отримувачів соціальних послуг. Разом із тим, ця норма є адекватною у разі відсутності форс-мажорних обставин, як-то збройний конфлікт, неврожай, зовнішня агресія тощо. Тільки дотримання жорстких норм з моніторингу вимог населення територіальної громади у соціальних послугах упродовж 8-10 років можна говорити про акумуляцію достатнього інформаційного масиву, за даними якого можна формувати середньострокові плани соціально-економічного розвитку громади. Важливо також, щоб при застосуванні програмно-цільового методу складання бюджету заходи із соціальної роботи в наданні соціальних послуг розглядалися комплексно з урахуванням взаємозв'язку між різними сферами діяльності, зокрема, медичною, виховною, освітньою та культурно-просвітницькою.



Рис. 2. Складові моделі інтегрованих соціальних послуг Волноваського району

Під час середньострокового планування першочергово доречно враховувати особливі потреби уразливих груп – членів територіальної громади з урахуванням їх статі, віку, фізичного та психічного стану тощо. Принципи, якими наразі керуються в моделі інтегрованих соціальних послуг: правозахисний підхід, гендерно-орієнтований підхід, інклюзія (Токарева, 2019), доцільно розвивати на засадах клієнтоцентризму.

Правозахисний підхід заснований на повазі до прав людини. Його основна ідея полягає у наданні людям можливості вивчати свої права, вимагати їх дотримання, а також підвищенні можливостей та підзвітності осіб та установ, які відповідають за повагу, захист та виконання прав людини. Це передбачає надання людям більшого спектру можливостей та взагалі надання можливості участі у формуванні рішень, які впливають на їх права та свободи; підвищення відповідальності за відповідні права, гарантії та обов'язки. Гендерно-орієнтований підхід передбачає оцінку та планування в такий спосіб, щоб були однаково враховані

інтереси і чоловіків, і жінок, а відмінності були враховані для визначення негативних наслідків, а не подальшої підтримки нерівностей чи дискримінуючих ієрархій, що склалися в громаді. Основна мета гендерно-орієнтованого підходу – подальше сприяння встановленню рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Інклюзія – процес включення всіх громадян в соціумі до соціально-економічної розбудови громади. І насамперед тих, що мають труднощі у фізичному чи розумовому розвитку. При впровадженні моделі інтегрованих послуг у громаді важливим є розуміння питань, що стосуються людей з інвалідністю; методів впливу на формування суспільної думки в ставленні до цієї групи населення, інструментів подолання ментальних бар'єрів тощо.

Орієнтація на клієнта (також відома як клієнтоорієнтована) - це бізнес-стратегія, заснована на тому, щоб ставити клієнта на перше місце і в центрі бізнесу, щоб забезпечити позитивний досвід і побудувати з ним довгострокові відносини. Коли клієнт



перебуває в центрі моделі інноваційних (інтегрованих) соціальних послуг, у органу соціального захисту збільшується можливість збору більшої кількості даних, які дають повне уявлення про клієнта. Потім ці дані можна використовувати для підвищення якості обслуговування клієнтів та довгострокового планування. Наприклад, можна:

використовувати дані клієнтів, щоб зрозуміти купівельну поведінку, інтереси і залученість отримувача соціальних послуг до соціальної, фінансової, організаційної чи економічної політики в територіальній громаді;

визначити можливості для створення продуктів, послуг і рекламних акцій для соціально відповідальних отримувачів соціальних послуг;

використовувати довічну цінність клієнта, щоб сегментувати клієнтів на основі найбільших витрат тощо.

Компанії, орієнтовані на клієнта, у світовій практиці є на 60% прибутковими за компанії, які не орієнтовані на клієнта. Вважаємо, що обрахунок як мінімум трьох найбільш важливих показників рівня орієнтації на клієнта - це коефіцієнт відтоку, якісний показник роботи промодера (або, в нашому випадку, соціального працівника або службовця) і довічна цінність клієнта підвищать рівень якості соціальних послуг та знизять фінансові витрати від соціальної девіації окремих громадян. Жоден з проаналізованих документів, що відображають сучасні норми ефективності та моніторингу результативності роботи соціальних служб, не містять цих показників (Про затвердження Порядку, 2013, 2014, Про затвердження критеріїв, 2020, Про затвердження Методичних рекомендацій, 2016, 2013, 2019, Про деякі питання діяльності, 2019).

Висновки.

Наразі в Україні система соціальних послуг ще знаходиться на стадії розвитку. Цілі й напрями соціальних послуг визначаються

на основі потреб громадян у соціальних послугах. Важливо, щоб надання соціальних послуг максимально враховувало потреби тих, кому вони адресуються. В умовах децентралізації важливим є спроможність територіальних громад до оперативного та повного виконання соціальної функції стосовно окремих категорій мешканців. Вважаємо, що саме клієнтоцентризм, поряд із іншими принципами реалізації моделі інтегрованих соціальних послуг в Україні, може розв'язати поточні проблеми як економії бюджетних коштів за результатами виявлення нецільового їх використання, так і оперативно підвищувати якість соціальних функцій місцевих органів самоврядування в межах розширених повноважень органів соціального захисту населення.

Інтеграція послуг може стати справжнім викликом для Волноваського району, адже мова йде про рішення, які приймаються на рівнях районної влади, військово-цивільної адміністрації, органу управління територіальних громад та іншими формами місцевого самоврядування. Вирішення такого складного завдання потребує постійного діалогу та створення стратегії розвитку соціальних послуг. Поки районна адміністрація є найбільш обмеженим інститутом у прийнятті рішень, адже повинна діяти виключно в рамках не гнучких норм державної політики, на відміну від місцевого самоврядування. Проте впроваджені реформи стимулюють громаду до розвитку інтеграційних процесів у стислі строки. Головним результатом роботи інтегрованих послуг є запровадження нового формату обслуговування жителів громади, досвід якого є унікальним для кожної територіальної громади України. Накопичення такого досвіду у низці років може дати основу для аналізу та оцінки результативності тієї або іншої моделі інноваційних (інтегрованих) соціальних послуг, для рейтингування територіальних громад за низкою соціальних, економічних, фінансових та організаційних показників.



БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 №2671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>.
- Про затвердження Порядку виявлення сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах, надання їм соціальних послуг та здійснення соціального супроводу таких сімей (осіб): Постанова Кабінету Міністрів України від 21.11.2013 № 896. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896-2013-%D0%BF>.
- Про затвердження критеріїв діяльності надавачів соціальних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2020 №185. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-2020-%D0%BF#Text>.
- Про затвердження Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах: Наказ Міністерства соціальної політики України від 20.01.2014 №28. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0253-14>.
- Про затвердження Методичних рекомендацій щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення: Наказ Міністерства соціальної політики України від 19.01.2016 №26. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0026739-16>.
- Про затвердження Методичних рекомендацій з проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг: Наказ Міністерства соціальної політики України від 27.12.2013 №904. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0904739-13>.
- Про деякі питання діяльності об'єднаної територіальної громади щодо соціальної підтримки населення та захисту прав дітей: Наказ Міністерства соціальної політики України від 14.06.2019 №890. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/912/91199/files/890.pdf>.
- Про затвердження Методичних рекомендацій щодо впровадження інтегрованої системи соціального захисту: Наказ Міністерства соціальної політики України від 25.02.2019 №282. URL: <https://www.msp.gov.ua/files/deinst/metod/282.pdf>.
- Про затвердження Порядку проведення моніторингу надання та оцінки якості соціальних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 449. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449-2020-%D0%BF#Text>.
- Як виконувалися місцеві бюджети у 2020 році - експертний аналіз. Офіційний сайт Децентралізації. 2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13249>.
- Розподіл постійного населення України за статтю та віком на 1 січня 2020 року. Офіційний сайт Державної служби статистики України. 2020 URL: http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new1/2020/roz_nas20.pdf.
- Територіальні центри соціального обслуговування громадян (надання соціальних послуг). Офіційний сайт Донецької обласної державної адміністрації. 2021. URL: <https://dn.gov.ua/ua/news/na-donechchini-rozshirilasya-merezha-zakladiv-socialnogo-zahistu-naseleennya>.
- Токарева У. Модель інтегрованих соціальних послуг для українських громад. Управління соціального захисту населення, Волноваха. 2019. 79 с.

REFERENCES

- On social services: Law of Ukraine of January 17, 2019 №2671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>.
- On approval of the Procedure for identifying families (persons) who are in difficult life circumstances, providing them with social services and providing social support to such families (persons): Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 21.11.2013 № 896. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896-2013-%D0%BF>.
- On approval of the criteria for the activities of social service providers: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 03.03.2020 №185. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-2020-%D0%BF#Text>.
- On approval of the criteria for the activities of entities providing social services: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 14.11.2012 № 1039 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2012-%D0%BF>.
- On approval of the Procedure for determining the needs of the population of the administrative-territorial unit in social services: Order of the Ministry of Social Policy of Ukraine dated 20.01.2014 №28 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0253-14>.
- About the statement of Methodical recommendations concerning performance of own (self-governing) powers of the united territorial community in the sphere of social protection of the population: the Order of the Ministry of social policy of Ukraine from 19.01.2016 №26 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0026739-16>.
- On approval of Methodical recommendations for monitoring and evaluation of the quality of social services: Order of the Ministry of Social Policy of Ukraine dated 27.12.2013 №904 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0904739-13>.
- On some issues of the united territorial community on social support and protection of children's rights: Order of the Ministry of Social Policy of Ukraine dated 14.06.2019 №890 URL: <https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/912/91199/files/890.pdf>.
- On approval of Methodical recommendations for the implementation of an integrated social protection system: Order of the Ministry of Social Policy of Ukraine dated 25.02.2019 №282 URL: <https://www.msp.gov.ua/files/deinst/metod/282.pdf>.
- On approval of the Procedure for monitoring the provision and assessment of the quality of social services:



Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 01.06.2020 № 449. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449-2020-%D0%BF#Text>.

How local budgets were implemented in 2020 - expert analysis. Official website of Decentralization. 2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13249>.

Distribution of the permanent population of Ukraine by sex and age as of January 1, 2020. Official site of the State Statistics Service of Ukraine. 2020 URL: http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new1/2020/roz_nas20.pdf.

Territorial centers of social services (provision of social services). Official site of Donetsk regional state administration. 2021. URL: <https://dn.gov.ua/ua/news/na-donechchini-rozshirilasya-merezha-zakladiv-socialnogo-zahistu-naselennya>.

Tokareva U. (2019) Modelj integhrovanykh socialjnykh poslugh dlja ukrajinsjkykh ghromad [Model of integrated social services for Ukrainian communities] Department of Social Protection. Volnovaha, 79 p. [in Ukrainian]

Nadiia Yasynska

Dr. Sc., Full Prof., <https://orcid.org/0000-0002-4039-9453>, nad_dsum@ukr.net

Mesnyanko Tetyana

Master Student , <https://orcid.org/0000-0002-2348-9617>, tania.mesnyanko@gmail.com

Puhach Oksana

Master Student , <https://orcid.org/0000-0001-8879-6848>, pugachoksana1993@gmail.com

Стаття надійшла / Article arrived: 24.02.2021

Схвалено до друку / Accepted: 20.04.2021



Лілія Криничко, Олексій Мотайло

Державний університет «Житомирська політехніка» (Житомир, Україна)

Нові підходи до фінансування системи охорони здоров'я

У статті визначено основні напрями видатків державного бюджету, до яких відноситься фінансування апарату Міністерства охорони здоров'я України, Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Національної служби здоров'я України, Міністерства охорони здоров'я України. Акцентовано, що важливе значення в реформуванні системи охорони здоров'я України мало прийняття на законодавчому рівні Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я, відповідно до якої розпочалося втілення масштабної трансформації фінансування системи охорони здоров'я. Досліджено вихідні положення концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я, а саме: мету реформи фінансування системи охорони здоров'я та принципи реформи фінансування. Запропоновано напрями реформування системи охорони здоров'я, що вплинули на фінансовий механізм державного управління. Визначено, що однією з ключових причин успішного впровадження реформи фінансування системи охорони здоров'я є стійкі політичні зобов'язання та якісні міжвідомчі відносини між Кабінетом Міністрів, Міністерством охорони здоров'я, Національною службою здоров'я України та Міністерством фінансів. Зазначено, що основною проблемою недосконалості фінансового забезпечення охорони здоров'я в Україні є відсутність чітких критеріїв оцінки ефективності використання бюджетних ресурсів на різних рівнях державного управління та закладами охорони здоров'я. Представлено і охарактеризовано трансформовану систему фінансування первинної медичної допомоги в Україні, наведено алгоритм розрахунку бюджетного фінансування медичної сфери. Досліджено, що реалізація концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я відбувалася із розвитком правового механізму, який передбачав прийняття нормативно-правових актів. Визначено основні напрями удосконалення фінансового механізму державного управління системи охорони здоров'я: на рівні державного управління системою охорони здоров'я, на рівні реформування державного регулювання діяльності закладів охорони здоров'я.

Ключові слова: *медична реформа, бюджетне фінансування, бюджетні ресурси, система охорони здоров'я*

Lilia Krynychko, Oleksii Motailo

Zhytomyr Polytechnic State University (Житомир, Україна)

New approaches to financing the health care system

Main areas of state budget expenditures have been identified in the article. They include financing the staff of the Ministry of Health of Ukraine, the State Service of Ukraine for Medicines and Drug Control, the National Health Service of Ukraine, the Ministry of Health of Ukraine. It has been emphasized that the adoption of the Concept of Health Care Financing Reform at the legislative level was important during the reform of the health care system of Ukraine, according to which the implementation of a large-scale transformation of health care system financing has begun. The initial provisions of the concept of health care financing reform have been studied, namely: the purpose of health care financing reform and its principles. The directions of the health care system's reforming that affected the financial mechanism of public administration have been proposed. One of the key reasons for the successful implementation of the health care financing reform is the stable political commitments and high-quality interdepartmental relations between the Cabinet of Ministers, the Ministry of Health, the National Health Service of Ukraine and the Ministry of Finance. It has been noted that the main problem of imperfection of financial provision of health care in Ukraine is the lack of clear criteria for assessing the effectiveness of the use of budget resources at different levels of government and health care facilities. The transformed system of financing of primary medical care in Ukraine has been presented and characterized, the algorithm of calculation of budgetary financing of the medical sphere has been given. It has been found out that the implementation of the concept of health care financing reform took place together with the development of the legal mechanism, which provided for the adoption of regulations. The main directions of improving the financial mechanism of public administration of the healthcare system have been identified: at the level of public administration of the healthcare system, at the level of reforming the state regulation of healthcare institutions.

Keywords: *medical reform, budget financing, budget resources, health care system*



Постановка проблеми.

Забезпечення ефективної системи охорони здоров'я є пріоритетним завданням державного управління. Саме через систему охорони здоров'я держава забезпечує виконання основних конституційних прав населення. «В умовах побудови правової та демократичної держави з соціально-орієнтованою ринковою економікою актуалізуються питання забезпечення реалізації конституційного права людини на охорону здоров'я. Провідну роль у підвищенні доступності та якості надання медичних послуг населенню, гарантованих державою, відіграють фінансові ресурси, які надходять у розпорядження галузі охорони здоров'я» [1, с. 73]. Реформування системи охорони здоров'я України вимагає трансформації механізмів державного управління. Особливо гостро питання стоїть щодо фінансового забезпечення як реформ так і їх напрямів, що актуалізує пошук напрямів удосконалення системи фінансового забезпечення.

Питання розвитку фінансового механізму державного управління системою охорони здоров'я розглядалися в працях вітчизняних та зарубіжних вчених: Н. Авраменко, М. Білинська, У. Беверидж, Ю. Вороненко, В. Войцехівський А. Григоренко, Т. Грузева, О. Гульчій, Г. Дзяк, Л. Жаліло, О. Заглада, Д. Карамішев, Б. Криштопа, В. Лазоришинець, Е. Лібанова, В. Лобас, В. Лехан, В. Москаленко, З. Надюк, Я. Радиш, І. Рожкова, І. Солоненко, Н. Солоненко, Г. Слабкий, О. Шаптала, М. Шевченко, Дж. Фигейрас, О. Фірсова, М. Філд, М. Фотакі. Вченими визначено напрями розвитку фінансування системи охорони здоров'я та ідентифіковано ключові проблеми. Проте, в умовах реформування системи охорони здоров'я в цілому є потреба

в трансформації фінансового механізму державного управління для відповідності цілям реформи.

Мета дослідження.

Мета даної публікації полягає у визначенні та характеристиці нових підходів до фінансування системи охорони здоров'я в Україні.

Виклад основного матеріалу.

У сфері охорони здоров'я в Україні спостерігається безліч негативних тенденцій, що є результатом системної кризи всієї сфери охорони здоров'я. На відміну від усіх інших галузей, охорона здоров'я в Україні майже повністю залежить від державного бюджетного фінансування. Розвиток та залучення інших джерел фінансування стримується недостатнім зацікавленням приватного сектора та дещо негативним ставленням з боку державних органів управління охороною здоров'я до підприємництва у сфері охорони здоров'я в цілому. Тому у сфері фінансування галузі охорони здоров'я першочерговою проблемою є нестача державних коштів, що веде до зменшення обсягів безоплатної медичної допомоги.

За плановими показниками державного бюджету на 2020 р., загальний обсяг видатків становив 115 889,9 млн. грн. Основними напрямами видатків державного бюджету було фінансування наступних напрямів:

- апарат Міністерства охорони здоров'я України (табл. 1);
- Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками (табл. 2);
- Національна служба здоров'я України (табл. 3);
- Міністерство охорони здоров'я України (загальнодержавні видатки та кредитування) (табл. 4)

Таблиця 1

Загальний обсяг видатків на функціонування апарату Міністерства охорони здоров'я України

Стаття видатків	Обсяг, млн.грн.	Питома вага
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Апарат Міністерства охорони здоров'я України	25 789,4	100
Керівництво та управління у сфері охорони здоров'я	93,4	0,36
Наукова і науково-технічна діяльність у сфері охорони здоров'я	161,7	0,63
Громадське здоров'я та заходи боротьби з епідеміями	3721,4	14,43
Підготовка і підвищення кваліфікації кадрів у сфері охорони здоров'я, підготовка наукових та науково-педагогічних кадрів закладами фахової передвищої та вищої освіти	6088,4	23,61



Підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів у сфері охорони здоров'я, підготовка наукових та науково-педагогічних кадрів закладами післядипломної освіти	429,0	1,66
Загальнодержавні заклади та заходи у сфері медичної освіти	364,5	1,41
Спеціалізована та високоспеціалізована медична допомога, що надається загальнодержавними закладами охорони здоров'я	1093,8	4,24
Реалізація державного інвестиційного проекту «Удосконалення молекулярно-генетичної діагностики онкологічних захворювань в Україні»	106,2	0,41
Діагностика і лікування захворювань із впровадженням експериментальних та нових медичних технологій у закладах охорони здоров'я науково-дослідних установ та вищих навчальних медичних закладах Міністерства охорони здоров'я України	1712,2	6,64
Санаторне лікування хворих на туберкульоз та дітей і підлітків з соматичними захворюваннями	502,5	1,95
Спеціалізована консультативна амбулаторно-поліклінічна та стоматологічна допомога, що надається вищими навчальними закладами, науково-дослідними установами та загальнодержавними закладами охорони здоров'я	177,2	0,69
Модернізація та оновлення матеріально-технічної бази багатопрофільних лікарень інтенсивного лікування	1000,0	3,88
Виконання боргових зобов'язань за кредитами, залученими ДП «Укрмедпостач» під державні гарантії, для реалізації інвестиційного проекту, оплата податкових зобов'язань (з урахуванням штрафних санкцій), що виникли в рамках реалізації інвестиційного проекту	319,8	1,24
Організація і регулювання діяльності установ та окремі заходи у системі охорони здоров'я	107,0	0,41
Лікування громадян України за кордоном	1089,9	4,23
Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру	8071,9	31,30
Функціонування Національної наукової медичної бібліотеки, збереження та популяризація історії медицини	45,5	0,18
Реалізація пілотного проекту щодо зміни механізму фінансового забезпечення оперативного лікування з трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів	112,0	0,43
Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей	92,9	0,36
Реалізація державного інвестиційного проекту «Будівництво сучасного лікувально-діагностичного комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні «Охматдит»	500,0	1,94

Представлений загальний обсяг видатків на функціонування апарату Міністерства охорони здоров'я України в табл. 4.4. свідчить, що найбільша частка державних видатків припадає на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру та складає 8071,9 млн.грн, або ж 31,30% питомої ваги у структурі видатків.

Слід зазначити, що на підготовку і

підвищення кваліфікації кадрів у сфері охорони здоров'я, підготовку наукових та науково-педагогічних кадрів закладами фахової передвищої та вищої освіти виділено 6088,4 млн.грн. державних коштів, або ж у відсотковому вираженні масова частка становить 23,61%. Частка виділених державних коштів на громадське здоров'я та заходи боротьби з епідеміями становить 14,43%, або ж 3721,4 млн.грн. На діагностику



і лікування захворювань із впровадженням експериментальних та нових медичних технологій у закладах охорони здоров'я науково-дослідних установ та вищих навчальних медичних закладах Міністерства охорони здоров'я України виділено понад 1712,2 млн.грн, або ж 6,64% масової частки в загальній структурі видатків.

Варто підкреслити, що на спеціалізовану та високоспеціалізовану медичну допомогу, що надається загальнодержавними закладами охорони здоров'я відведено з державного бюджету понад 1093,8 млн. грн, або ж 4,24% частки питомої ваги всіх видатків. На лікування громадян України за кордоном виділено з державного бюджету близько 1089,9 млн.грн, а на модернізацію та оновлення матеріально - технічної бази багатопрофільних лікарень інтенсивного лікування виділено понад 1000,0 млн.грн, що становить 3,88% питомої ваги видатків.

Більше ніж 500,00 млн.грн. виділено з державного бюджету коштів на санаторне лікування хворих на туберкульоз та дітей і підлітків з соматичними захворюваннями та на реалізацію державного інвестиційного проекту «Будівництво сучасного лікувально-діагностичного комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні «Охматдит».

Видатки з державного бюджету понад 3918,8 млн.грн передбачено для виконання боргових зобов'язань за кредитами, залученими ДП «Укрмедпостач» під державні гарантії, для реалізації інвестиційного проекту, оплати податкових зобов'язань (з урахуванням штрафних санкцій), що виникли в рамках реалізації інвестиційного проекту.

На підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів у сфері охорони здоров'я, підготовку наукових та науково-педагогічних кадрів закладами післядипломної освіти та на загальнодержавні заклади та заходи у сфері

медичної освіти призначено більше як 429,00 млн.грн та 364,50 млн.грн відповідно.

На реалізацію пілотного проекту щодо зміни механізму фінансового забезпечення оперативного лікування з трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів вилучено з державного бюджету понад 112,00 млн.грн., або ж 0,43% видатків у загальній структурі.

Понад 106 млн.грн. державних видатків, що займають 0,41% у загальній структурі, передбачено урядом на організацію і регулювання діяльності установ та окремі заходи у системі охорони здоров'я та на реалізацію державного інвестиційного проекту «Удосконалення молекулярно-генетичної діагностики онкологічних захворювань в Україні».

Зокрема, на наукову і науково-технічну діяльність у сфері охорони здоров'я та на спеціалізовану консультативну амбулаторно-поліклінічну та стоматологічну допомогу, що надається вищими навчальними закладами, науково-дослідними установами та загальнодержавними закладами охорони здоров'я виділено з державного бюджету близько 161,7 млн.грн (0,63% питомої ваги) та 177,20 млн.грн (0,69% питомої ваги) відповідно.

На поліпшення охорони здоров'я на службі у людей, на керівництво та управління у сфері охорони здоров'я виділено більше як 92,9 млн.грн та 93,4 млн.грн, що у відсотковому вираженні становить 0,36% питомої ваги.

Найменшу частку серед державних видатків займають видатки на функціонування Національної наукової медичної бібліотеки, збереження та популяризація історії медицини, так як виділено урядом лише 45,5 млн.грн, що у загальній структурі видатків складає всього 0,18% питомої ваги серед інших статей видатків.

Таблиця 2

Загальний обсяг видатків на функціонування Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками

Стаття видатків	Обсяг, млн.грн.	Питома вага
<i>Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками</i>	<i>104,6</i>	<i>100</i>
Керівництво та управління у сфері лікарських засобів та контролю за наркотиками	104,6	



На 2020 р. державним бюджетом системи управління Державної служби України заплановано 104,6 млн. грн на фінансування з лікарських засобів та контролю за наркотиками.

Таблиця 3

Загальний обсяг видатків на функціонування Національної служби здоров'я України

Стаття видатків	Обсяг, млн.грн.	Питома вага
Національна служба здоров'я України	72289,3	100
Керівництво та управління у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення	288,8	0,40
Реалізація програми державних гарантій медичного обслуговування населення	72000,5	99,60

Обсяг видатків на функціонування Національної служби здоров'я України становить понад 72289,3 млн.грн. Зокрема, на керівництво та управління у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення виділено лише 288,80 млн.грн, або ж 0,40% питомої ваги

у загальній структурі видатків. Майже вся частка державних видатків виділена на реалізацію програми державних гарантій медичного обслуговування населення, адже урядом передбачено понад 72000,5 млн. грн, що становить 99,60% питомої ваги всіх виділених державних коштів.

Таблиця 4

Загальнодержавні видатки та кредитування Міністерства охорони здоров'я

Стаття видатків	Обсяг, млн.грн.	Питома вага
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Міністерство охорони здоров'я України (загальнодержавні видатки та кредитування)	17 706,6	100
Медична субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам	14 582,8	82,36
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання ангиографічного обладнання	80,8	0,46
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на розвиток системи екстреної медичної допомоги	922,6	5,21
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я	1450,6	8,19
Субвенція з державного бюджету обласному бюджету Львівської обл. на погашення кредиторської заборгованості, що утворилася за придбане у 2012 р. медичне обладнання (мамографічне, рентгенологічне та апарати ультразвукової діагностики) вітчизняного виробництва	10,8	0,06
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реформування регіональних систем охорони здоров'я для здійснення заходів з виконання спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей»	659,1	3,72



Отже, з наведених даних в табл. 4 бачимо, що загальнодержавні видатки та кредитування Міністерства охорони здоров'я становлять більше як 17706,6 млн. грн. Слід відзначити, що найбільшу суму видатків виділено на медичну субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам, це понад 14582,8 млн.грн, що складає 82,36% питомої ваги всіх видатків. Щодо субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я, то на дану статтю видатків приділено суму в розмірі 1450,6 млн.грн, яка складає 8,19% питомої ваги всіх державних видатків. На розвиток системи екстреної допомоги урядом передбачено медичні субвенції в розмірі 922,6 млн.грн, а на реформування регіональних систем охорони здоров'я для здійснення заходів з виконання спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей» розмір субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам складає 659,1 млн.грн.

Фінансування системи охорони здоров'я в Україні значно трансформувалося в умовах ініційованої реформи у 2015 р., яку було продовжено після зміни політичної влади. «У 2015 році Уряд України ініціював трансформаційну реформу системи охорони здоров'я з метою поліпшення стану здоров'я населення та забезпечення фінансового захисту від надмірних витрат «з кишені» шляхом підвищення ефективності, модернізації застарілої системи надання послуг та покращення доступу до якісного медичного обслуговування. Комплексна стратегія передбачала першочергове здійснення реформи фінансування системи охорони здоров'я для того, щоб прискорити перетворення у сфері надання медичних послуг (як для окремих осіб, так і для населення) та впровадити інформаційні

технології в якості каталізаторів. Стратегію фінансування системи охорони здоров'я було сформульовано в концептуальному документі, який було затверджено Кабінетом Міністрів України [2, с. 3].

Важливе значення в реформуванні системи охорони здоров'я мало прийняття на законодавчому рівні Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я [3] (Розпорядження Кабінету міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1013-р). «Відповідно до Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я та ряду законів, підписаних Президентом України у грудні 2017 року, із 2018 року розпочалося втілення масштабної трансформації фінансування системи охорони здоров'я. Нова модель фінансування ставить пацієнта у центр уваги, забезпечує виконання державних гарантій щодо медичної допомоги та дозволяє чітко визначити ролі та зобов'язання Уряду, органів місцевого самоврядування та керівництва медичних закладів. Оскільки первинна медична допомога (далі – ПМД) є найважливішим елементом національної системи охорони здоров'я, першими у нові умови фінансування входять саме заклади охорони здоров'я, які надають ПМД. Заклади отримують самостійність у питаннях внутрішнього управління та налагодження бізнес процесів» [4, с. 3].

Аналізуючи текст концепції [3] визначено, що її мета пов'язана із вирішенням наступних проблем системи охорони здоров'я України:

1. Катастрофічна фінансова незахищеність пацієнтів;
2. Низька якість та ефективність надання послуг;
3. Неєфективне витрачання бюджетних коштів.

Для вирішення зазначених проблем в концепції було визначено наступні вихідні положення (табл. 5).



Вихідні положення концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я

<i>Метою реформи фінансування системи охорони здоров'я</i> є створення та запровадження нової моделі фінансування, яка передбачає чіткі та прозорі гарантії держави щодо обсягу безоплатної медичної допомоги, кращий фінансовий захист громадян у випадку хвороби, ефективний та справедливий розподіл публічних коштів та скорочення неформальних платежів, створення стимулів до поліпшення якості надання медичної допомоги населенню державними і комунальними закладами охорони здоров'я	
Принципи реформи фінансування	
<i>фінансовий захист</i>	недопустимість катастрофічних витрат громадян у випадку хвороби чи відмови від отримання необхідної медичної допомоги через неможливість її оплатити в момент отримання
<i>універсальність покриття та справедливості доступу до медичної допомоги</i>	забезпечення доступу до гарантованих державою послуг для всіх, хто їх потребує
<i>прозорість і підзвітність</i>	недопустимість застосування корупційних схем, зрозумілість зобов'язань усіх сторін, відкритість у використанні публічних коштів
<i>ефективність</i>	максимально висока віддача кожної вкладеної в систему охорони здоров'я бюджетної гривні, краща якість та доступність послуг для пацієнтів, кращі умови роботи та доходи для лікарів
<i>вільний вибір</i>	можливість для пацієнта отримати допомогу в тому закладі охорони здоров'я, який найкраще задовольняє його потреби
<i>конкуренція постачальників</i>	залучення постачальників усіх форм власності, що створює мотивацію надавати більш якісні послуги, впроваджувати науково обґрунтовані та економічно ефективні методи роботи, забезпечувати дотримання клінічних протоколів та професійних стандартів
<i>передбачуваність обсягу коштів на медичні послуги у державному бюджеті</i>	повноцінне стратегічне планування медичної допомоги та витрат на неї
<i>субсидіарність</i>	встановлення повноважень щодо фінансування системи охорони здоров'я та надання медичної допомоги на якомога нижчому рівні влади, який дозволяє забезпечити відповідні доступність, належну якість та найкращу можливу економічну ефективність цієї допомоги, а також необхідні для цього ресурси

Джерело: сформовано автором на основі [3]

«Концепція пропонує практичні кроки, яких необхідно вжити протягом 2016-2020 років для забезпечення реформи фінансування охорони здоров'я в Україні як пускового механізму реформи національної

системи охорони здоров'я в цілому: 1) запровадження чітко визначеного державного гарантованого пакету (далі – ДГП) медичних послуг відповідно до пріоритетів в охороні здоров'я та економічного стану



країни, що розповсюджуватиметься на всіх без винятку громадян держави і включатиме первинну медичну допомогу, екстрену медичну допомогу, основні види спеціалізованих амбулаторних послуг та планової стаціонарної медичної допомоги за направленням, а також чітко визначений перелік лікарських засобів. Послуги, що не входять до ДГП передбачають спів-оплату чи повну оплату отримувачем такої послуги, а пільгові категорії громадян звільняються від такої спів-оплати чи оплати. До надання ДГП допущені постачальники всіх форм власності; 2) розмежування функцій замовника і постачальника послуг через створення єдиного національного замовника – незалежної інституції з регіональними підрозділами, яка діє в інтересах пацієнтів, закупаючи медичні послуги з єдиного національного пулу коштів на основі єдиних базових тарифів та вимог до якості, надання бюджетним закладам фінансової та управлінської автономії шляхом перетворення їх на державні та комунальні некомерційні підприємства; 3) впровадження нових механізмів оплати медичної допомоги: “гроші йдуть за пацієнтом” – відмова від фінансування закладів на основі постатейного кошторису (утримання інфраструктури) та переходу до оплати постачальникові фактично наданих послуг (оплата результату). Для первинної медичної допомоги запроваджується змішаний метод оплати на основі нормативу на одного жителя з поправкою на ризики. Для спеціалізованої амбулаторної допомоги використовуються різні методи оплати, залежно від виду послуг: фінансування з розрахунку на одного жителя, плата за послугу, чи плата за пролікований випадок. Для стаціонарної допомоги використовується метод фінансування на основі оплати за пролікований випадок із застосуванням діагностично-споріднених груп (ДСГ); 4) реорганізацію та спрощення структури переліку бюджетних програм у відповідності до ключових функцій системи

охорони здоров'я: “Державний гарантований пакет медичних послуг”, “Громадське здоров'я”, “Реабілітація та медико-соціальна допомога”, “Медична освіта, дослідження та підвищення кваліфікації”, “Адміністрування, централізовані закупівлі та інші витрати» [5].

Медична реформа передбачала значну трансформацію системи охорони здоров'я та порядку реалізації медичних послуг, що визначило напрями трансформації процесу фінансування. Основними аспектами реформування системи охорони здоров'я в Україні, що вплинули на фінансовий механізм державного управління, є наступні (табл. 6).

У 2019 р. Всесвітня організація охорони здоров'я та Світовий банк підготували Спільний звіт про систему фінансування охорони здоров'я України [2], в якому містяться наступні висновки:

- Загальна структура реформи фінансування системи охорони здоров'я в Україні відповідає провідним міжнародним практикам покращення доступності, якості та ефективності медичних послуг.

- Реформа фінансування системи охорони здоров'я добре узгоджується із загальними цілями розвитку України і, за умови її послідовної реалізації, вона також повинна принести дивіденди у вигляді поліпшення економічних результатів та забезпечення фінансової дисципліни.

- Впровадження реформи фінансування системи охорони здоров'я відбувається успішно. Створено єдиного закупівельника послуг – Національну службу здоров'я України.

- Однією з ключових причин успішного впровадження реформи на сьогоднішній день є стійкі політичні зобов'язання та якісні міжвідомчі відносини між Кабінетом Міністрів, Міністерством охорони здоров'я, Національною службою здоров'я України та Міністерством фінансів. У перспективі вкрай важливо, щоб ці відносини продовжували зміцнюватися і підтримуватися.

Напрями реформування системи охорони здоров'я, що вплинули на фінансовий механізм державного управління

Напрямок	Характеристика
<i>запровадження державного гарантованого пакета медичної допомоги</i>	держава бере на себе чіткі зобов'язання щодо фінансування медичних послуг, бюджет починають розподіляти за медичними послугами, необхідними пацієнтам, на рівних для всіх громадян умовах; пакет медичної допомоги, гарантований державою, визначатимуть, виходячи з пріоритетів охорони здоров'я в Україні, за обсягом можливостей державного фінансування; державний гарантований пакет медичної допомоги (програма медичних гарантій) включатиме доволі широкий спектр амбулаторної та стаціонарної медичної допомоги, а також лікарських засобів, а вартість відповідних послуг буде повністю оплачена НСЗУ; послуги екстреної, первинної, амбулаторної, госпітальної та паліативної допомоги будуть фінансовані державою в межах програми медичних гарантій; самостійно пацієнтам доведеться сплачувати за такі послуги, як неекстрена стоматологія, звернення до лікаря без направлення, естетична медицина тощо
<i>національний закупівельник медичних послуг</i>	Національна служба здоров'я України – центральний орган виконавчої влади, який реалізує основний принцип медичної реформи «гроші йдуть за пацієнтом», оплачує вартість реально наданих медичних послуг і цей механізм оплати нарешті запрацював в Україні
<i>запровадження принципу «гроші ходять за пацієнтом»</i>	держава переходить від утримання мережі медичних закладів, які надають безоплатні послуги (як відомо, цей варіант у нас працював, і не надто добре), до стратегічної закупівлі послуг у цієї мережі; держава більше не виділятиме грошей згідно з кошторисом на утримання того чи іншого закладу охорони здоров'я, державного чи комунального, натомість медичні заклади мають перетворитися на автономні суб'єкти господарської діяльності, що отримуватимуть оплату за результатами своєї діяльності, тобто за фактично надану ними пацієнтам медичну допомогу
<i>автономізація постачальників медичної допомоги</i>	запровадження нової моделі фінансування системи охорони здоров'я потребує принципової зміни характеру відносин між медичним закладом (постачальником послуг) та розпорядником бюджетних коштів – НСЗУ (замовником послуг), а відносини регулюватимуться договорами про медичне обслуговування населення з чітко визначеними параметрами фінансування результату; в межах зазначених договорів НСЗУ діятиме в інтересах пацієнтів (платників податків), як третя сторона-платник, а заклад охорони здоров'я або індивідуальний лікар приватної практики буде постачальником послуг
<i>запровадження системи e-Health</i>	застаріла паперова звітність піде в небуття, всю медичну документацію буде переведено в електронний вигляд, а це розвантажить лікарів, дозволить їм більш якісно та оперативно надавати медичні послуги пацієнтам та унеможливить ситуацію втрати медичних даних пацієнтів, а також це дозволить збирати дані щодо необхідних послуг в окремих районах, більш точно розраховувати тарифи та контролювати якість медичної допомоги
<i>програма «Доступні ліки»</i>	у квітні 2017 року уряд запустив програму «Доступні ліки», пацієнти, які мають серцево-судинні захворювання, діабет II типу чи бронхіальну астму, можуть отримати препарати безкоштовно або з незначною доплатою, а для цього потрібно звернутися до лікаря за рецептом, а потім отримати препарати в аптеці, що долучилася до програми

Джерело: сформовано автором на основі [6]



- Зараз Національна служба здоров'я України є найважливішим провідником змін у системі охорони здоров'я. Для того, щоб вона відіграла ключову роль в подальшій трансформації системи охорони здоров'я України, потрібні постійний інституційний розвиток і нарощування потенціалу.

- Загальна макрофінансова ситуація в Україні залишається складною. Як результат, підвищення ефективності матиме ключове значення для демонстрації результатів реформи і створення можливостей для подальшої підтримки пріоритетних дій; зокрема, суттєвим буде підвищення ефективності за рахунок реструктуризації лікарень, що потребуватиме політичної підтримки і витривалості.

- Забезпечення загальної стабільності розподілу бюджету на охорону здоров'я матиме ключове значення для подальшого впровадження реформи системи охорони здоров'я і дозволить зберегти ресурси, отримані від підвищення ефективності, та перетворити їх на кращу якість охоплення та надання послуг.

- Фінансування в необхідному обсязі і визнання пріоритетною сфери громадського здоров'я і первинної медичної допомоги потребує захисту в межах бюджетного розподілу, щоб реформа стаціонарної допомоги не змістила фокус від важливості фінансування послуг на первинній ланці.

- Місцеві органи влади повинні відігравати важливу роль як власники установ і органи фінансування, проте необхідний подальший політичний діалог щодо того, яким чином узгодити децентралізовані функції з пріоритетами національної політики в галузі охорони здоров'я.

- Стратегічні закупівлі і нові фінансові стимули добре продумані і якісно розроблені, реалізація йде успішно; проте, для досягнення змін в клінічній практиці на місцях потрібен ширший спектр інструментів, таких як інституціоналізовані механізми підвищення якості.

- Для забезпечення сталості реформи важливо забезпечити розподіл відповідальності за її проведення між основними зацікавленими сторонами, включаючи місцеві органи влади, надавачів послуг та населення [2].

Фінансовий механізм державного управління системою охорони здоров'я є складним, адже охоплює різні сфери державної політики та сукупність суб'єктів управління. Основну проблему недосконалості фінансового забезпечення охорони здоров'я в Україні вбачаємо у відсутності чітких критеріїв оцінки ефективності використання бюджетних ресурсів на різних рівнях державного управління та закладами охорони здоров'я. В умовах реформування системи охорони здоров'я фінансове забезпечення значно трансформувалося через визначення гарантованого пакету медичних послуг з одного боку та в частині надання первинної медичної допомоги через укладання декларацій із сімейними лікарями з іншого боку. Трансформовану систему фінансування первинної медичної допомоги представлено в табл. 7.

Реалізація зазначеної концепції відбувалася із розвитком правового механізму, який передбачав наступні нормативно-правові акти:

1. Верховна Рада України:

- Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» (від 19 жовтня 2017 № 2168-VIII);

- Закон України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» (від 14 листопада 2017 № 2206-VIII)

- Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» (від 7 грудня 2017 № 2246-VIII);

- Закон України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» (28 лютого 2019 № 2696-VIII);

2. Кабінет міністрів України:



Таблиця 7

Трансформація фінансового забезпечення системи охорони здоров'я в умовах реформування

ДЖЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я										
Перехідний період (2018 р.)										
<i>Державний бюджет</i>					<i>Місцеві бюджети</i>					
<i>Національна служба здоров'я України</i>			<i>Міністерство охорони здоров'я України</i>			<i>За видами органів місцевого самоврядування</i>				
- капітаційна оплата, що здійснювалася на основі динаміки підписання декларацій;			- фінансування здійснювалося через субвенцію державного бюджету на основі капітаційної ставки 270 грн.;			Фінансування здійснювалося за наступними складовими:				
- уніфікована базова ставка становила 370 грн.;			- фінансування визначалось за кількістю населення, яке закріплене за закладом первинної медичної допомоги			- передбачені бюджетним кодексом статті витрат, які обов'язково фінансуються;				
- діяли вікові коефіцієнти;						- додаткове фінансування витрат, які визначаються органами місцевої влади				
- діяв коригувальний коефіцієнт гірської місцевості;										
3 2019 р.										
<i>Державний бюджет</i>					<i>Місцеві бюджети</i>					
<i>Національна служба здоров'я України</i>					<i>За видами органів місцевого самоврядування</i>					
- капітаційна оплата, що здійснювалася на основі динаміки підписання декларацій;					Фінансування здійснювалося за наступними складовими:					
- уніфікована базова ставка становила 370 грн.;					- передбачені бюджетним кодексом статті витрат, що обов'язково фінансуються;					
- діяли вікові коефіцієнти;					- додаткове фінансування витрат, які визначаються органами місцевої влади					
- діяв коригувальний коефіцієнт гірської місцевості;										
- можливість зменшення остаточної оплати на понад 20 % в межах понадлімітних декларацій										
РОЗРАХУНОК БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ										
БзозПМД = БС x КН x КК,										
Де БзозПМД - бюджет закладу охорони здоров'я, що надає первинну медичну допомогу; БС - базова ставка; КН - кількість підписаних декларацій; КК - корегувальні коефіцієнти										
КОРИГУВАЛЬНІ КОЕФІЦІЄНТИ										
0-5 років		6-17 років		18-39 років		40-64 років		65 + років		
Н*	Г**	Н	Г	Н	Г	Н	Г	Н	Г	
<i>Віковий коефіцієнт</i>										
4	4	2,2	2,2	1	1	1,2	1,2	2	2	
<i>Коефіцієнт місяця проживання</i>										
1	1,25	1	1,25	1	1,25	1	1,25	1		
<i>Капітаційна ставка (у грн.)</i>										
1480	1850	814	1017,5	370	462,5	444	555	740	925	
КІЛЬКІСТЬ ДЕКЛАРАЦІЙ										
Оптимальний обсяг практики (декларацій)			Ліміт кількості декларацій для коригування капітаційної виплати							
<i>Сімейний лікар</i>			1800	100% - 110%		1		130% - 140%		0,4
<i>Дорослих на терапевта</i>			2000	110% - 120%		0,8		140% - 150%		0,2
<i>Дітей на педіатра</i>			900	120% - 130%		0,6		150% -		0

* Н - Низовина; ** Г - гірська місцевість



- Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформи системи фінансування охорони здоров'я» (від 30 листопада 2016 № 1013-р);

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» (Урядова програма реімбурсації «Доступні ліки») (від 16 березня 2017 № 180);

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Національної служби здоров'я України» (від 27 грудня 2017 № 1101-2017-п);

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для первинної медичної допомоги на 2018 рік» (від 25 квітня 2018 № 407);

3. Міністерство охорони здоров'я України:

- Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Порядку вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу, та форми декларації про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу» (від 19 березня 2018 № 503);

- Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги» (19 березня 2018 № 504).

В цілому, реалізовані етапи реформи фінансування системи охорони здоров'я значно трансформували фінансовий механізм державного управління системою охорони здоров'я. Проте, на сьогодні залишається ряд невирішених проблем, а окремі із них виникли в умовах реформування, що пов'язано із їхнім первинним неврахуванням при розробці концептуальних положень. Відповідно, фінансовий механізм має бути розвинуто, що ставить перед наукою сукупність нових завдань.

Основними напрямками удосконалення фінансового механізму державного управління системою охорони здоров'я є наступні:

1) На рівні державного управління системою охорони здоров'я:

- сформуванню чіткий механізм надання та фінансування гарантованих медичних послуг через внесення змін до Закону України Про Державний бюджет та Бюджетний Кодекс України. При формуванні державного бюджету необхідно визначати чіткий перелік гарантованих медичних послуг. Вважаємо, що на державному рівні необхідно затвердити недоторканий список, який не буде змінюватися кожного року, та варіативний список, який буде доповнювати перший зважаючи на: по-перше, певний стан здоров'я населення; по-друге, соціально-економічні показники, які визначають планові доходи та видатки державного бюджету; по-третє, пріоритетних напрямів розвитку охорони здоров'я.

- розширити діяльність Національної служби охорони здоров'я України в регіонах з метою підвищення ефективності фінансового забезпечення надання медичних послуг. Створення регіональних управлінь дозволить при розподілі коштів врахувати регіональні особливості та стан здоров'я населення в певних областях.

- сформуванню комплекс заходів щодо налагодження інформаційно-комунікаційних зв'язків між центральними органами виконавчої влади щодо фінансового забезпечення системи охорони здоров'я. Зокрема, є потреба в формуванні інформаційно-комунікаційних зв'язків між: по-перше, центральними органами виконавчої влади щодо розподілу державних коштів (Міністерство охорони здоров'я України, Національна служба здоров'я України); по-друге, центральними органами виконавчої влади та місцевими органами влади. Більш детальніше дані зв'язок будуть розглянуті в наступних



дослідженнях.

- визначити спектр державного фінансування інноваційної діяльності закладами охорони здоров'я. В Бюджетному кодексі передбачати обов'язкові статті державних та місцевих видатків, що направлені на розвиток інноваційної діяльності як в цілому системи охорони здоров'я, так і фінансування інноваційної діяльності закладів охорони здоров'я. Крім того, вагоме значення для інноваційного розвитку закладів охорони здоров'я має його стимулювання через оплату праці лікарів та інших медичних працівників.

- розробити комплексні методики оцінки ефективності фінансового забезпечення системи охорони здоров'я в цілому та закладів охорони здоров'я зокрема. Встановити, що одним із напрямів державного фінансового аудиту закладів охорони здоров'я є аналітична оцінка фінансового стану закладів охорони здоров'я та фінансових результатів реалізації платних медичних послуг.

- врегулювати на державному рівні порядок використання місцевих бюджетних ресурсів для фінансування закладів охорони здоров'я. Зобов'язати місцеві органи влади проводити періодичний аналіз ефективності фінансування закладів охорони здоров'я та, на його основі, оцінювати діяльність менеджменту закладів охорони здоров'я, що підпорядковуються місцевим органам влади.

- трансформувати механізм стратегічних закупівель НСЗУ через впровадження інноваційних програмних продуктів, що мають галузеві особливості. Одним із напрямів інноваційного розвитку системи охорони здоров'я є застосування інноваційних інформаційно-комп'ютерних технологій, зокрема в частині управління фінансовим забезпеченням.

- при фінансуванні закладів охорони здоров'я враховувати їх ефективність та якість надання медичних послуг,

що реалізуються. Розробити галузеві методики аналітичної оцінки ефективності використання економічних ресурсів закладами охорони здоров'я, що враховують якість надання медичної допомоги та, в результаті цього, коригувати державне фінансове забезпечення.

- визначити механізми фінансового контролю за діяльністю Національної служби здоров'я України. Визначити органи державного фінансового контролю, що мають встановлювати законність, ефективність та цільове використання бюджетних коштів для фінансування системи охорони здоров'я.

2) На рівні реформування державного регулювання діяльності закладів охорони здоров'я:

- оптимізація кількості закладів охорони здоров'я в регіонах, що дозволить оптимізувати витрачання фінансових ресурсів для надання медичної допомоги усіх рівнів. В контексті зазначеного варто продовжити формувати госпітальні округи, в той же час, враховувати не лише кількість населення, але й можливість доступу до закладів охорони здоров'я усього населення округу.

- трансформувати систему оплати праці лікарів та іншого персоналу закладів охорони здоров'я, що дозволить підвищити якість кадрового складу закладів охорони здоров'я і, як результат, якість медичної послуги. Встановити мінімальний рівень оплати праці лікарів, що має становити на рівні середньої заробітної плати в країні. Визначити надбавки до оплати праці за результати інноваційної діяльності та використання експериментальних методи лікування.

- розширити спектр платних медичних послуг державних закладів охорони здоров'я, що дозволить підвищити фінансовий їх стан та формувати власні фонди для інноваційної діяльності. За рахунок розширення спектру платних медичних послуг державними та



комунальними закладами охорони здоров'я є можливість отримання додаткових фінансових ресурсів. В результаті чого є можливість формування фондів для фінансування інноваційної діяльності та резервів на фінансування наслідків надзвичайних ситуацій.

- визначити напрями оцінки ефективності фінансового управління закладами охорони здоров'я і на їх основі визначити результативність діяльності менеджменту закладу (головного лікаря та його заступників);

- встановити види відповідальності менеджменту закладів охорони здоров'я, що пов'язані з неефективним використанням бюджетних коштів та фінансовим управлінням.

Висновки.

Таким чином, в результаті проведеного дослідження нами було визначено особливості реформування фінансового забезпечення системи охорони здоров'я України. Встановлено особливості фінансування первинної медичної допомоги державним та місцевими бюджетами. Запропоновано сукупність напрямів удосконалення фінансового механізму державного управління системою охорони здоров'я на рівні державного управління та державного регулювання діяльності закладів охорони здоров'я. Впровадження визначених нами реформ дозволить підвищити результативність державного управління та уникнути сукупності ризиків, які обумовлені сучасними реформами в досліджуваній сфері.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

Іваненко Є. Фінансове забезпечення охорони здоров'я в умовах соціально-економічних трансформацій // *Світ фінансів* № 3. – 2015. – С. 71-81.

Україна: огляд реформи фінансування системи охорони здоров'я 2016–2019. Спільний звіт ВООЗ та Світового банку. Режим доступу: https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0018/425340/WHO-WB-Joint-Report_UKR_Full-report_Web.pdf

Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я. Розпорядження КМУ від 30 листопада 2016 р. № 1013-р. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249626689>

Етапи впровадження реформи фінансування системи охорони здоров'я закладами ПМД у 2018 році. Режим доступу: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/311/USAID_2018_interactiv_1.pdf

Концепцію реформи фінансування системи охорони здоров'я України винесено на громадське обговорення. Режим доступу: <http://aipm.org.ua/kontseptsiyu-reformi-finansuvannya-sistemi-ohoroni-zdorov-ya-ukrayini-vineseno-na-gromadske-obgovorennya/>

Бабченко, В.Л., Андрушко, О.Г. (2019). Пріоритетні напрями реформування галузі охорони здоров'я у Житомирській області. *Публічне управління та адміністрування*, № 3 (89) 2019. Електронний ресурс – [Режим доступу]: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=657>

REFERENCES

Ivanenko Ye. 2015. Finansove zabezpechennia okhorony zdorovia v umovakh sotsialno-ekonomichnykh transformatsii [Financial provision of health care in the conditions of social and economic transformations]. *Svit finansiv*. № 3. P. 71-81. (in Ukrainian).

Ukraine: ohliad reformy finansuvannia systemy okhorony zdorovia 2016–2019 [Ukraine: A Review of Health Care Financing Reform 2016-2019]. *Spilnyi zvit VOOZ ta Svitovoho banku*. Rezhym dostupu: https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0018/425340/WHO-WB-Joint-Report_UKR_Full-report_Web.pdf (in Ukrainian).

Pro skhvalennia Kontseptsii reformy finansuvannia systemy okhorony zdorovia [On approval of the Concept of health care financing reform]. *Rozporiadzhennia KМУ vid 30 lystopada 2016 r. № 1013-r*. Rezhym dostupu: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249626689>

Etapy vprovadzhennia reformy finansuvannia systemy okhorony zdorovia zakladamy PMD u 2018 rotsi [Stages of implementation of the reform of health care financing by primary care facilities in 2018]. Rezhym dostupu: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/311/USAID_2018_interactiv_1.pdf

Kontseptsiyu reformy finansuvannia systemy okhorony zdorovia Ukrainy vyneseno na hromadske obhovorennya [The concept of reforming the financing of the health care system of Ukraine has been submitted for public discussion.]. Rezhym dostupu: <http://aipm.org.ua/kontseptsiyu-reformi-finansuvannya-sistemi-ohoroni-zdorov-ya-ukrayini-vineseno-na-gromadske-obgovorennya/>



Babchenko, V.L., Andrushko, O.H. 2019. Priorytetni napriamy reformuvannia haluzi okhorony zdorovia u Zhytomyrskii oblasti [Priority areas for healthcare reform in Zhytomyr Oblast]. *Publichne upravlinnia ta administruvannia*, № 3 (89). Rezhym dostupu: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=657>

Krynichko Lilia

Ph.D., <https://orcid.org/0000-0002-2067-9925>, krynichkolilia@gmail.com

Motailo Oleksii

Ph.D/, <https://orcid.org/0000-0001-6159-4285>, omotajlo@gmail.com

Стаття надійшла / Article arrived: 24.02.2021

Схвалено до друку / Accepted: 20.04.2021