

Публічне управління та митне адміністрування

(правонаступник наукового збірника
“Вісник Академії митної служби України.
Серія: “Державне управління”)

№ 1 (28)

*Включено до Переліку наукових фахових видань України Категорії «Б»,
в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття
наукових ступенів з галузі «Публічне управління та адміністрування»
(спеціальність 281 – Публічне управління та адміністрування)
відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України
від 17.03.2020 р. № 409 (додаток 1).*



Видавничий дім
«Гельветика»
2021

Публічне управління та митне адміністрування
(правонаступник наукового збірника “Вісник Академії митної служби України.
Серія: “Державне управління”)
Журнал включено до міжнародної наукометричної бази
Index Copernicus International (Республіка Польща).

Науковий збірник
Видається чотири рази на рік
Заснований 2009 р.

Рекомендовано до друку та до поширення через мережу Інтернет вченою радою
Університету митної справи та фінансів (протокол № 1 від 22 лютого 2021 р.)

Редакційна колегія:

Івашова Л. М. (головний редактор) –
д.держ.упр., проф.;
Ченцов В. В. – д.і.н., д.держ.упр., проф.;
Лопушинський І. П. – д.держ.упр., проф.;
Антонова Л. В. – д.держ.упр., проф.;
Антонов А. В. – д.держ.упр., доц.;
Домбровська С. М. – д.держ.упр., проф.;
Крушельницька Т. А. – д.держ.упр., доц.;

Шведун В. О. – д.держ.упр., проф.;
Міщенко Д. А. – д.держ.упр., проф.;
Парубчак І. О. – д.держ.упр., проф.;
Плеханов Д. О. – д.держ.упр., доц.;
Халецька А. А. – д.держ.упр., проф.;
Геллерт Лотар – д.ф., проф., Німеччина;
Кашубський Михайл – д.ф., доц., Австралія;
Чижович Веслав – д.габ., проф., Республіка Польща.

ISSN 2310-9653

Коректори: Н. В. Пирог, Я. І. Вишнякова
Комп’ютерна верстка: С. Ю. Калабухова

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

Свідоцтво про державну реєстрацію: серія КВ № 21855-11755ПР від 21.12.2015 р.
Адреса редакції: вул. Володимира Вернадського, 2/4, Дніпро, 49000
Тел.: 099 729 63 79

Сайт видання: www.customs-admin.umsf.in.ua
Підписано до друку 23.02.2021. Формат 60×84/8. Папір офсетний.
Гарнітура Таймс. Ум. друк. арк. 13,71. Обл.-вид. арк. 14,09.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефон +38 (048) 709 38 69,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб’єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Засновник: Університет митної справи та фінансів

ЗМІСТ

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

А. Д. Барзилович. Перспективи публічного управління ринку медичних послуг.....	5
Д. В. Бізонич. Проблеми та шляхи вдосконалення нормативно-правового забезпечення державного регулювання управління багатоквартирними будинками	11
Н. А. Горбова, О. М. Нестеренко. Партисипація як один з елементів цифрової трансформації публічного управління.....	20
В. В. Докаленко. Механізми взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства в умовах децентралізації влади в Україні	27
М. О. Дурман. Секторальна бюджетна підтримка як механізм регіонального та місцевого розвитку	35
І. П. Лопушинський, О. І. Ковнір. Механізми запобігання й боротьби із сексизмом: європейський досвід і вітчизняні законодавчі перспективи	42
В. П. Пурнак, Д. Д. Заяць. Педагогічно-виховні механізми реалізації державної гуманітарної політики в системі функціонування підрозділів національної гвардії України.....	48
О. В. Семенцова, І. В. Паламарчук, С. О. Старикова. Методи оцінки ефективності державного адміністрування та місцевого самоврядування.....	53
В. В. Сиченко, В. П. Березинський, Н. О. Шевченко. Вплив громадських організацій на виборчий процес в Україні.....	58
О. В. Чорний. Економічні механізми реалізації державної політики охорони здоров'я в країнах Європейського Союзу під час пандемії COVID-19: трансформації та перспективи	64
Б. О. Якубенко. Стратегічні пріоритети розвитку національного ринку праці в умовах нової економіки	69

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

О. В. Гуржій. Механізми формування та удосконалення місцевих бюджетів в умовах становлення громадянського суспільства.....	73
М. М. Трещов. Удосконалення оперативного управління місцевими бюджетами в умовах децентралізації влади в Україні	83
Р. В. Фросіняк. Місцеві вибори як чинник розвитку регіональних політичних партій в Україні	88

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА МИТНОЇ СПРАВИ

В. С. Гнатенко. Розвиток основних векторів забезпечення економічної безпеки України	94
Ю.-Б. Р. Ханік, М. Л. Данилович-Кропивницька. Аналіз інструментів державного маркетингу українських товарів військового призначення.....	99

СТОРІНКА МОЛОДОГО НАУКОВЦЯ (ДЛЯ АСПІРАНТІВ ТА СТУДЕНТІВ)

О. Г. Плуталова. Огляд стану нормативно-правового забезпечення публічного регулювання ринку землі в Україні.....	107
Я. Ю. Цимбаленко, Д. М. Ніколенко. Інституційна корупція в органах публічної влади: філософсько-управлінський підхід	113

CONTENTS

MECHANISMS OF STATE ADMINISTRATION

A. D. Barzylowych. Prospects of state regulation in the medical services market.....	5
D. V. Bizonych. Problems and ways of improving regulatory and legal support of state regulation of management of multi-apartment buildings.....	11
N. A. Gorbova, O. M. Nesterenko. Partisipation as one of the elements of digital transformation of public governance.....	20
V. V. Dokalenko. Mechanisms of interaction public authorities and civil society in decentralization of power in Ukraine.....	27
M. O. Durman. Sectoral budget support as a mechanism of regional and local development	35
I. P. Lopushynskyi, O. I. Kovnir. Mechanisms for preventing and combating sexism: European experience and domestic legislative perspectives	42
V. P. Purnak, D. D. Zaiats. Pedagogical and educational mechanisms of realization of the state humanitarian policy in the system of functioning of divisions of the National Guard of Ukraine	48
O. V. Sementsova, I. V. Palamarchuk, S. O. Starikova. Evaluation methods of public administration and local self-government efficiency	53
V. V. Sychenko, V. P. Berezynskyi, N. O. Shevchenko. The influence of public organizations on the election process in Ukraine.....	58
O. V. Chornyj. Economic mechanisms in the implementation of public health policy in the European Union during the pandemic COVID-19: transformations and prospects	64
B. O. Yakubenko. Strategic priorities for the development of the national labor market in the conditions of the new economy.....	69

REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

O. V. Gurzji. Mechanisms of formation and improvement of local budgets in the conditions of formation of civil society	73
M. M. Treshchov. Improvement of operational management of local budgets under decentralization of power in Ukraine.....	83
R. V. Frosiniak. Local elections as the development factor of regional political parties in Ukraine	88

STATE ADMINISTRATION IN THE STATE SECURITY SPHERE AND CUSTOMS BUSINESS

V. S. Hnatenko. Development of the main vectors for ensuring of the economic security of Ukraine.....	94
Yu.-B. R. Khanyk, M. L. Danylovykh-Kropyvnytska. Analysis of state marketing instruments of Ukrainian military goods.....	99

YOUNG SCIENTIST'S PAGE

O. H. Plutalova. Review of the state of regulatory and legal support of public regulation of land market in Ukraine.....	107
Ya. Yu. Tsimbalenko, D. M. Nikolenko. Institutional corruption in public administration: models and practices.....	113

А. Д. Барзилович, кандидат медичних наук,
директор МЦ «КіндерКлінік»

ПЕРСПЕКТИВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РИНКУ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ

У статті досліджуються чинники обмеження та ефективності публічного управління ринку медичних послуг у сучасній системі охорони здоров'я України. Досліджено механізм публічного управління ринку медичних послуг в Україні. Розглянуто публічне управління у процесі реформування системи охорони здоров'я України та її подальшого розвитку з постійним підвищенням якості медичних послуг як на регіональному, так і на державному рівнях. Представлено трансформаційну реформу в системі охорони здоров'я задля поліпшення загального стану здоров'я населення та формування фінансового захисту від надлишкових витрат. Досліджено процедуру формування державної політики з надання медичних послуг в умовах реформування. Розглянуто обмеження та труднощі в процесі створення якісної нормативно-правової бази в сфері охорони здоров'я, мета якої – досягнення ефективного публічного управління на ринку медичних послуг. Визначено основні проблеми, які стримують розвиток ринку медичних послуг для надання відповідних якісних медичних послуг. Проаналізовано видаткові статті з державного бюджету на охорону здоров'я, водночас із порівнянням державних видатків із приватними, а також із видатками інших країн у межах Європейського Союзу та Східної Європи, та показник у витратах на душу населення. Досліджено головні завдання публічного управління ринку медичних послуг. Сформульовано рекомендації для вдосконалення процесу впровадження публічного управління сфери охорони здоров'я України, якими передбачено втілення комплексу заходів. Визначено очікувані результати від реалізації державної політики у сфері надання медичних послуг.

Ключові слова: система охорони здоров'я, ринок медичних послуг, публічне управління, державна політика, реформування, обмеження.

A. D. Barzylovych. Prospects of state regulation in the medical services market

The article studies limitation aspects and effectiveness of state regulation in the medical services market in the modern Ukrainian health care system. It investigates the mechanism of state regulation in the medical services market in Ukraine and reviews state regulation in the process of reforming the Ukrainian health care system and its further development with constant improvement of the medical services quality both at the regional and national level. The transformational reform in the health care system is described in order to improve the general state of public health and form financial protection against excessive expenses. The author researches the procedure of forming a state policy on medical services provision in the conditions of reform. The paper reviews limitations and difficulties in the process of creating a high-quality regulatory framework in the field of health care, which is aimed at achieving effective state regulation on the medical services market. The main problems are identified that hinder development of the medical services market to provide appropriate quality medical services. The article analyzes the national budget expense items for health care while comparing public expenses with private ones, as well as with expenses in other countries within the European Union and Eastern Europe, and per capita expenditure. The basic tasks of state regulation in the medical services market are studied. The author presents recommendations for improving the implementation of state regulation of health care in Ukraine, which provide for fulfillment of a set of measures. The article determines the anticipated results from the implementation of state policy in the field of medical services.

Key words: health care system, medical services market, state regulation, state policy, reforming, restrictions.

Постановка проблеми. Публічне управління ринку медичних послуг є системою заходів, спрямованих на підвищення адаптивності, результативності та ефективного функціонування сфери охорони здоров'я, сконцентрованої насамперед на збереженні соціальної справедливості в умовах ринкових відносин, гарантуванні та асекурації надання якісної та доступної медичної допомоги всім громадянам країни. Ринковий механізм функціонування економіки орієнтований на отримання прибутку, що не здатен повною мірою розв'язувати всі соціально-економічні проблеми, у результаті чого необхідне державне втручання різного ступеня. Особливої уваги потребує така соціально значуща сфера, як охорона здоров'я, у якій держава повинна здійснювати контроль із метою соціальної спрямованості економічних перетворень у цій сфері.

Станом на сьогодні Україна як незалежна демократична держава переживає нелегкі часи, а саме: нестабільність економічного розвитку, що спричинює складні соціально-політичні процеси, проблеми глобалізації та інші виклики, які негативно впливають на соціальне і фізичне здоров'я громадян, спричиняють погіршення стану здоров'я, що набуває загрозливих тенденцій, зокрема, через поширення соціально небезпечних хвороб. Сфера охорони здоров'я повинна забезпечувати задоволення потреб громадян у якісних і доступних медичних послугах, що є вкрай важливим завданням для України. Проте через обмежені фінансові можливості повноцінне розв'язання завдань сьогодення є викликом для імплементації відповідного регулювання ринку медичних послуг, тож актуальним є розгляд питань щодо чинників обмежень та ефективності публічного управління ринку медичних послуг України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематику обмежень публічного управління ринку медичних послуг досліджує значна кількість науковців. Зокрема, наукові праці А.Г. Варфоломеевої, А.Д. Барзилович, В.В. Дудки, В.М. Рудого, В.О. Липчанського, Д.І. Медяник, І.П. Карпова, Н.І. Карпишин, О. Краснова, С.Т. Кохана, Т. Плужнікова присвячено аналізу деяких аспектів застосування публічного управління ринку медичних послуг у частині сучасних викликів, що вплинули на розвиток і становлення діяльності сфери охорони здоров'я. Значну роботу з аналітичного оцінювання приватної медичної сфери здійснюють експерти Міністерства охорони здоров'я України.

Метою статті є дослідження чинників обмежень та ефективність публічного управління ринку медичних послуг. Для досягнення мети визначено такі завдання: проаналізувати сучасний стан ринку медичних послуг і медичної галузі України; проаналізувати публічне управління ринку медичних послуг; визначити основні завдання публічного управління ринку медичних послуг. Під час проведення дослідження було використано загальнонаукові й спеціальні методи дослідження, зокрема: аналіз і синтез, порівняння, узагальнення, системно-структурний аналіз, статистичний аналіз, графічний та аналітичний методи.

Виклад основного матеріалу. Сучасна система охорони здоров'я є сферою діяльності, у якій найважливішу роль відіграють надання та забезпечення належного медичного обслуговування, а також відповідного рівня життя, що зумовлює те, що основною найважливішою державною внутрішньою функцією України є охорона здоров'я громадян країни [1, с. 25].

Кабінет Міністрів України затвердив сформульовану в концептуальному установчому документі Стратегію з фінансування системи охорони здоров'я, а в жовтні 2017 року ухвалив новий Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення». Було визначено процес регулювання фінансових дій у системі охорони здоров'я та сформовано відповідний пакет підзаконних нормативно-правових актів, що утворив правові та політичні підстави для імплементації новітніх механізмів фінансування охорони здоров'я. Імплементація другого етапу була запланована на 2020 рік [2].

Головною метою механізму публічного управління ринку медичних послуг є забезпечення доступності та якості надання медичних послуг населенню та забезпечення принципів доброчесної та вільної конкуренції на ринку. Варто зазначити, що для реалізації головної мети регулювання ринку медичних послуг держава визначає тактичні цілі, основні завдання, напрями та принципи державної регуляторної політики.

До тактичних завдань, що деталізують головну мету реалізації державного механізму регулювання медичних послуг і послідовно реалізуються протягом коротко- та середньострокових періодів часу, відносять такі:

- реалізацію основоположних принципів державної політики в галузі регулювання діяльності ринку, а також системи охорони здоров'я загалом, головних рішень і завдань на державному рівні у сфері медицини;
- реалізацію стратегічних рішень щодо ресурсного забезпечення суб'єктів ринку, зокрема, з питань, що стосуються інфраструктури;
- виконання заходів із регулювання, які стосуються безпеки отримання медичних послуг населенням, захисту громадських інтересів, використання нових лікарських препаратів і методів лікування, а також акредитації закладів-постачальників медичних послуг;
- моніторинг, оцінювання та аналіз як стану здоров'я населення, так і роботи медичних закладів державної та комунальної форм власності, а також інших суб'єктів, які здійснюють підприємницьку діяльність із надання медичних послуг.

Якщо розглядати ринок медичних послуг як певну систему взаємодії соціально-політичних інститутів, то варто зазначити, що суб'єкти, які здійснюють діяльність, пов'язану з наданням медичних послуг і на яку спрямовано регуляторний вплив держави, функціонують у системі відносин інституту державної медицини, приватної підприємницької діяльності з надання медичних послуг, суспільно-громадського інституту, що уособлює населення як споживача медичних послуг. Загальна національна система охорони здоров'я є також інститутом, але більш масштабним, у якому перетинаються взаємозв'язки між усіма зазначеними інститутами [3, с. 87].

Формування державної політики з надання медичних послуг МОЗ в умовах реформування передбачає таке [4]:

- забезпечення державних гарантій надання медичних послуг відповідно до видів медичної допомоги;
- розвиток ефективної та доступної мережі закладів;
- безперервне поліпшення якості медичної допомоги;
- впровадження електронної системи охорони здоров'я;
- забезпечення пацієнтів лікарськими засобами.

Головними органами, що гарантують забезпечення виконання першочергових завдань і запланованих заходів у галузі регулювання, залишаються частково підрозділи Міністерства охорони здоров'я України. Деякими регуляторними функціями опосередковано займається новостворена у 2017 р. у межах заходів із реалізації медичної реформи Національна служба здоров'я України, що є національним страховим органом і забезпечує населення відповідним гарантованим пакетом медичних послуг у діапазоні визначеного фіскального простору [3, с. 88].

Під час регулювання ринку медичних послуг держава виконує такі дві функції: соціальну та економічну. Сутність першої полягає в забезпеченні справедливості та доступності для всього населення. Економічна функція полягає в забезпеченні конкуренції між надавачами медичних послуг.

Держава є повноцінним суб'єктом на ринку охорони здоров'я. Вона забезпечує організацію та фінансові надходження в цю сферу. Коли держава опікується здоров'ям населення, вона не тільки забезпечує соціальні потреби, але й має економічну вигоду [5].

Для того щоб ринок медичних послуг надалі міг економічно існувати, доцільно посилити роль держави в соціально-економічному аспекті. Перш за все це стосується збільшення витрат на сферу здоров'я. І тільки тоді вона справді виконає соціально-економічну функцію – поліпшення здоров'я населення, де успішна реалізація цієї функції є основним критерієм ефективності публічного управління охорони здоров'я [6].

Показники загальних витрат бюджету на охорону здоров'я становили в середньому 49% від загального обсягу витрат (близько 3,5% ВВП), а показники приватних витрат на охорону здоров'я в Україні, як порівняти з державними, були найбільшими для Європейського Союзу та країн Східної Європи. Відповідно до статистичних показників загальний обсяг витрат на охорону здоров'я у 2018 році становив 272 334,7 млрд грн, де найбільше фінансових витрат було скеровано приватним сектором – 137 204,4 млрд грн, що перевищило фінансові витрати уряду на 4 085,9 млрд грн. Порівняно з відсотковим співвідношенням урядових витрат на охорону здоров'я у 2018 році було на 7,6% нижчим, аніж у 2010 році, а витрати приватного сектору були вищими на 7,12%, аніж у 2010 році (табл. 1) [4].

Більшість витрат домогосподарств на охорону здоров'я, що становили від 3% ВВП (близько 43 млрд грн) у 2012 році до майже 4% ВВП (близько 95 млрд грн.) у 2016 році, переважно були оплачені надавачам медичних послуг. Цей рівень витрат не раз спричиняв негативні наслідки для бюджету домогосподарств, як наслідок, значна частина пацієнтів не має можливості використовувати сучасні вартісні медичні послуги, у результаті чого пацієнти вимушені зволікати з відвідуванням медичних закладів для лікування, що зумовлює підвищення рівня смертності, інвалідизацію пацієнтів і знижує якість життя пацієнтів із хронічними захворюваннями [4].

Поточний стан чинної системи охорони здоров'я визначається неефективним, оскільки медичні послуги, що надаються медичними закладами, є не досить якісними. Поточний стан державних витрат на охорону здоров'я у відсотковому співвідношенні до ВВП відображає тенденцію до зниження витрат на цю сферу, оскільки витратки 2017 року є нижчими на 1,4%, порівно з витратками 1995 року, і нижчими на 0,6%, порівняно з 2010 роком, проте на 0,2% більшими, ніж у 2016 році (рис. 1) [8]. У період 2012–2017 років сумарні середні

Таблиця 1

Загальні витрати на охорону здоров'я в розрізі фінансових агентів

Фінансові агенти	2010 рік		2015 рік		2016 рік		2017 рік		2018 рік	
	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%
Уряд	47 864,2	56,48	75 826,7	48,85	81 656,5	44,97	111 063,0	49,64	133 118,5	48,88
Територіальні органи управління	47 633,4	56,21	75 502,6	48,64	81 283,4	44,76	110 605,3	49,44	132 832,7	48,78
Центральні органи управління	11 702,8	13,81	15 953,0	10,28	18 261,6	10,06	25 163,5	11,25	30 272,9	11,12
Муніципальні органи управління	35 930,5	42,40	59 549,6	38,36	63 021,8	34,70	85 441,8	38,19	102 559,9	37,66
Фонди соціального страхування	230,9	0,27	324,1	0,21	373,1	0,21	457,7	0,20	285,8	0,10
Приватний сектор	36 658,8	43,26	78 822,0	50,78	98 624,2	54,31	110 651,8	49,46	137 204,4	50,38
Інше приватне добровільне страхування	741,5	0,87	1 398,5	0,90	1 567,9	0,86	1 950,6	0,87	3 141,9	1,15
Витрати приватних осіб	34 234,7	40,40	75 711,1	48,78	94 951,3	52,29	106 154,5	47,45	131 376,2	48,24
Некомерційні організації, що обслуговують домашні господарства	15,0	0,02	17,8	0,01	20,2	0,01	26,1	0,01	55,0	0,02
Приватні фірми та корпорації	1 584,3	1,87	1 589,9	1,02	1 976,0	1,09	2 520,6	1,13	2 631,3	0,97
Лікарняні каси	83,2	0,10	104,7	0,07	108,8	0,06	0,0	0,00	0,0	0,00
Інші	221,8	0,26	570,8	0,37	1 314,2	0,72	2 011,8	0,90	2 011,8	0,74
Загальні витрати на охорону здоров'я	84 744,8	100,00	155 219,5	100,00	181 594,9	100,00	223 726,6	100,00	272 334,7	100,00

Примітка: сформовано на основі джерела [7].

показники загальних видатків на охорону здоров'я становили 7,7% від ВВП на рік (практично це 4,1% видатків із державного бюджету та близько 3,6% видатків приватного сектору коштом видатків домогосподарств), що фактично не відрізняються від загальносвітових та європейських трендів [4].

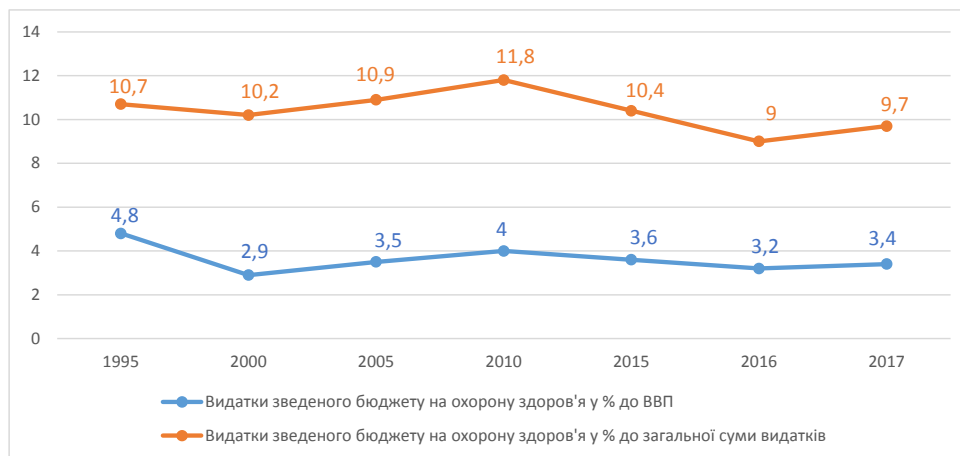


Рис. 1. Видатки зведеного бюджету на охорону здоров'я за період 1995–2017 років

Примітка: сформовано на основі джерела [9].

Показники загальних видатків на охорону здоров'я становлять 8,9% у країнах ЄС, а світовий показник – 8,6%. Через невисокий рівень ВВП цей показник у витратах на душу населення становить в Україні біля 200 дол. США, що набагато нижчий, ніж середній показник у ЄС (3340 дол. США); у Польщі це показник становить 809 дол. США, у Болгарії – 612 дол. США, у Румунії – 476 дол. США [4].

Приватний сектор охорони здоров'я дає вагомий внесок у фінансування медичної галузі. Стосовно складника структури медичних послуг, що надаються, – приватні послуги з охорони здоров'я частково доповнюють державний сектор, пропонуючи інші види медичних послуг і виступають як альтернатива [10].

Обмежені ресурси, що виділяються останніми роками з бюджетів різних рівнів на охорону здоров'я, не дають змоги забезпечити поліпшення якості медичної допомоги населенню, збільшувати до необхідного обсяги проведення профілактичних заходів. Незважаючи на деяке поліпшення фінансування охорони здоров'я останніми роками, обсяг виділених коштів залишається недостатнім для нормального функціонування галузі [11, с. 72–73].

Важливу роль відіграє нормативно-правове регулювання. На нашу думку, є труднощі, які необхідно врахувати для досягнення ефективного публічного управління на ринку медичних послуг. Серед них – такі:

- відсутність науково обґрунтованої стратегії для здійснення законотворчої діяльності в сфері охорони здоров'я;

- низький рівень законотворчої активності суб'єктів законодавчої ініціативи;
- складність ухвалення законопроектів про охорону здоров'я у Верховній Раді;
- обмежена кількість фахівців, які мають достатній рівень знань у сферах юриспруденції та медицини;
- неконсолідованість діяльності представників правової та медичної наук.

Агреговані дані щодо змін у системі охорони здоров'я також показують відсутність прогресу за останні десятиліття, а також суттєво гірші результати порівняно із середнім показником для всієї групи посткомуністичних країн.

За останні роки приватні витрати перевищили державний рівень загальних витрат на охорону здоров'я. Як наслідок – зростання навантаження на пацієнтів. Хоча в 1996 році уряд доклав зусиль для нормалізації ситуації та встановив офіційні ставки зборів, що стягуються з пацієнтів під час надання послуг, не охоплених державними гарантіями, на практиці цей механізм був вигадкою, а межа між платними та безплатними пільгами залишається незрозумілою [12, с. 126]. Отже, основним обмеженням для ефективної реалізації публічного управління ринку медичних послуг є відсутність відповідного фінансового забезпечення цієї сфери.

Серед головних завдань публічного управління ринку медичних послуг, які можна віднести до складників механізму, виокремимо такі:

- визначення та аналіз потреб населення в медичних послугах;
- контроль якості надання послуг на основі зібраних даних, зворотного зв'язку від пацієнтів, статистичних даних, результатів розгляду скарг і звернень, планових і позапланових перевірок, атестацій тощо;
- забезпечення рівного доступу до якісних медичних послуг різних верств населення у необхідний час і в необхідному обсязі;

- моніторинг ринку надання медичних послуг із метою його безперервного вдосконалення;
- надання послуг із профілактики та діагностики хвороб;
- технологічне оновлення, модернізація, впровадження новітніх технологій;
- планування роботи медичних закладів, зокрема, державної форми власності;
- забезпечення аналізу необхідної інформації для ресурсного планування;
- контроль відповідності кваліфікації кадрів, які працюють у сфері надання медичних послуг, і заходи щодо її підвищення;
- адаптація наявної медичної системи до умов, що змінюються;
- регулювання на ринку діяльності страхових організацій із позицій споживача та держави як регуляторного центру розподілу ресурсів [3, с. 88–89].

Очікувані результати реалізації державної політики у сфері надання медичних послуг:

- забезпечення медичними послугами та лікарськими засобами;
- впровадження стратегічних закупівель медичних послуг і лікарських засобів;
- оптимізація мережі та децентралізація у сфері охорони здоров'я;
- забезпечення подальшого розвитку первинної ланки охорони здоров'я;
- зміцнення екстреної медичної допомоги;
- впровадження нових видів медичної допомоги в Україні[4].

Отже, провідна роль держави в розвитку та досягненні ефективності державної політики у сфері охорони здоров'я зумовлена розробленням ефективної соціальної стратегії розвитку ринку медичних послуг.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. З огляду на зазначене та з урахуванням ступеня розвитку ринку медичних послуг, рівня надання медичних послуг, політичної й економічної ситуацій в Україні, а також економіко-соціального становища населення – удосконалення вітчизняного ринку медичних послуг має здійснюватися шляхом поступової реалізації передбачених заходів на базі наявної інфраструктури ринку надання медичних послуг, а не різких, масштабних і затратних дій.

Забезпечення населення країни якісною медичною допомогою залежить від розв'язання таких економічних завдань, як визначення обсягів бюджетного фінансування та розвитку добровільного медичного страхування, вдосконалення системи надання платних медичних послуг, підготовки кадрів, запровадження новітніх технологій у сфері охорони здоров'я. Отже, перед публічним управлінням у сфері охорони здоров'я, що пов'язана з використанням обмежених ресурсів, стоїть основне завдання – забезпечення ефективності та якості медичних послуг, що надаються.

Перспективи подальших досліджень полягають у здійсненні постійного моніторингу та оцінки стану функціонування ринку медичних послуг для ухвалення відповідних оптимальних рішень щодо подальшого функціонування та реформування сфери охорони здоров'я.

Список використаних джерел:

1. Медяник Д.І., Липчанський В.О. Особливості ефективності управління закладами охорони здоров'я. *Наукові записки*. 2016. Вип. 19. С. 22–29.
2. ВООЗ. Спільний звіт ВООЗ та Світового банку. Україна: огляд реформи фінансування системи охорони здоров'я 2016–2019 : офіц. сайт. URL: <https://www.euro.who.int/en/home>(дата звернення: 30.10.2020).
3. Барзилович А.Д. Механізми державного регулювання надання медичних послуг в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. Серія: *Державне управління*. 2020. № 1 (24). С. 86–90.
4. Міністерство охорони здоров'я України. *МОЗ України: Що було, є і буде* : офіц. сайт. URL: https://moz.gov.ua/uploads/2/13773-transition_book_healthcare.pdf (дата звернення: 30.10.2020).
5. Карпишин Н.І. Медичне страхування у контексті модернізації фінансового забезпечення охорони здоров'я в Україні. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2013. № 11. С. 156–162.
6. Краснова О.І., Плужнікова Т.В. Роль держави в регулюванні сфери охорони здоров'я в ринкових умовах. *Науковий вісник Миколаївського національного університету імені В.О. Сухомлинського*. Серія : *Економічні науки*. 2019. № 1. С. 37–43. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvmduce_2019_1_8 (дата звернення: 30.10.2020).
7. Центр медичної статистики МОЗ України. *Медичні кадри та мережа закладів охорони здоров'я системи МОЗ України за 2018–2019 роки* : офіц. сайт. URL: <http://medstat.gov.ua/ukr/MMXIX.html> (дата звернення: 30.10.2020).
8. Міністерство охорони здоров'я України. *Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років* : офіц. сайт. URL: <https://moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf> (дата звернення: 30.10.2020).
9. Державна служба статистики України. *Заклади охорони здоров'я та захворюваність населення України у 2017 році* : офіц. сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 30.10.2020).
10. Дудка В.В. Переваги приватної медицини та вигоди держави у підтримці розвитку приватного сектору системи охорони здоров'я (до проблеми державного регулювання здоров'яохоронної сфери). *Електронне наукове*

фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». 2012. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2012_1_4 (дата звернення: 30.10.2020).

11. Рудий В.М. Законодавче забезпечення реформи системи охорони здоров'я в Україні. Київ : Сфера, 2005. 272 с.

12. Карпова И.П., Варфоломеева А.Г., Кохан С.Т. Доступность и качество медицинской помощи в специализированном учреждении здравоохранения. *Східноєвропейський журнал громадського здоров'я* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої Всесвітньому дню здоров'я, 7 квітня 2011 р. : тези доп. 2011. № 1 (13). С. 126–127.

References:

1. Medianyuk D.I., Lypchanskyi V.O. Osoblyvosti efektyvnosti upravlinnia zakladamy okhorony zdorovia [Features of effective management of health care facilities. Proceedings.]. *Naukovi zapysky*. 2016. vyp. 19. S. 22–29. [Ukraine]

2. VOOZ. Spilnyi zvit VOOZ ta Svitovoho banku. Ukraina: ohliad reformy finansuvannia systemy okhorony zdorovia 2016–2019 [WHO. Joint report of the WHO and the World Bank. Ukraine: Health Care Financing Reform Review 2016–2019]: ofits. sait. URL: <https://www.euro.who.int/en/home> (data zvernennia 30.10.2020). [Ukraine]

3. Barzylowych A.D. Mekhanizmy derzhavnogo rehuliuвання nadannia medychnykh posluh v Ukraini [Mechanisms of state regulation of medical services in Ukraine]. *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia. Serii: Derzhavne upravlinnia*. 2020. № 1 (24). S. 86–90. [Ukraine]

4. Ministerstvo okhorony zdorovia Ukrainy. MOZ Ukrainy: Shcho bulo, ye i bude Ministry of Health of Ukraine. Ministry of Health of Ukraine: What was, is and will be]: ofits. sait. URL: https://moz.gov.ua/uploads/2/13773-transition_book_healthcare.pdf(data zvernennia 30.10.2020). [Ukraine]

5. Karpushyn N.I. Medychne strakhuvannia u konteksti modernizatsii finansovoho zabezpechennia okhorony zdorovia v Ukraini [Health insurance in the context of modernization of financial health care in Ukraine]. *Formuvannia rynkovykh vidnosyn v Ukraini*. 2013. № 11. S. 156–162. [Ukraine]

6. Krasnova O.I., Pluzhnikova T.V. Rol derzhavy v rehuliuванні sfery okhorony zdorovia v rynkovykh umovakh [The role of the state in regulating health care in market conditions]. *Naukovyi visnyk Mykolaivskoho natsionalnoho universytetu imeni V.O. Sukhomlynskoho. Serii: Ekonomichni nauky*. 2019. № 1. S. 37–43. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvmduce_2019_1_8 (data zvernennia 30.10.2020). [Ukraine]

7. Tsentr medychnoi statystyky MOZ Ukrainy. Medychni kadry ta merezha zakladiv okhorony zdorovia systemy MOZ Ukrainy za 2018-2019 roky [Center for Medical Statistics of the Ministry of Health of Ukraine. Medical staff and the network of health care facilities of the Ministry of Health of Ukraine for 2018-2019]: ofits. sait. URL: <http://medstat.gov.ua/ukr/MMXIX.html>(data zvernennia 30.10.2020). [Ukraine]

8. Ministerstvo okhorony zdorovia Ukrainy. Natsionalna stratehiia reformuvannia systemy okhorony zdorovia v Ukraini na period 2015–2020 rokiv [Ministry of Health of Ukraine. National strategy for health care reform in Ukraine for the period 2015-2020]: ofits. sait. URL: <https://moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf>(data zvernennia 30.10.2020). [Ukraine]

9. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. Zaklady okhorony zdorovia ta zakhvoriuvanist naseleння Ukrainy u 2017 rotsi [State statistics Service of Ukraine. Health care facilities and morbidity of the population of Ukraine in 2017]: ofits. sait. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (data zvernennia 30.10.2020). [Ukraine]

10. Dudka V.V. Perevahy pryvatnoi medytsyny ta vyhody derzhavy u pidtrymtsi rozvytku pryvatnoho sektora systemy okhorony zdorovia (do problemy derzhavnogo rehuliuвання zdorovookhoronnoi sfery) [Advantages of private medicine and benefits of the state in supporting the development of the private sector of the health care system (to the problem of state regulation of the health care sector)]. *Elektronne naukove fakhove vydannia «Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok»*. 2012. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2012_1_4 (data zvernennia 30.10.2020). [Ukraine]

11. Rudyi V.M. Zakonodavche zabezpechennia reformy systemy okhorony zdorovia v Ukraini [Legislative support for health care reform in Ukraine]. Kyiv : Sfera, 2005. 272 s. [Ukraine]

12. Karpova Y. P., Varfolomeeva A. H., Kokhan S. T. Dostupnost y kachestvo medytsynskoi pomoshchy v spetsyalyzovannom uchrezhdenyy zdavookhraneniya [Availability and quality of medical care in a specialized health care institution]. *Skhidnoieuropeyskyi zhurnal hromadskoho zdorovia* : materialy mizhnar. nauk.– prakt. konf., prysviachenoi Vsesvitnomu dniu zdorovia, 7 kvit. 2011 r. : tezy dop. 2011. № 1 (13). S. 126–127. [Ukraine].

Д. В. Бізонич, кандидат технічних наук,
директор ТОВ «Еталонтехсервіс»

ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ БАГАТОКВАРТИРНИМИ БУДИНКАМИ

Статтю присвячено висвітленню проблемних питань нормативно-правового регулювання процесу управління багатоквартирними будинками, означено основні недоліки та шляхи їх розв'язання на законодавчому рівні. У роботі на науково-практичному рівні проаналізовано визначення сутності основних понять у сфері державного регулювання діяльності з управління багатоквартирним будинком і розв'язано певні дискусійні аспекти. Означено, що подолання монопольного становища житлово-експлуатаційних контор передбачає створення відповідних умов для запровадження здорової конкуренції в цій сфері. Визначено проблемні питання розвитку реформ у сфері житлово-комунального господарства, а саме: готовність населення до змін, але неготовність до відповідальності за управління; застарілість житлового фонду та фінансова неспроможність щодо здійснення ремонту житлового фонду; інформаційна необізнаність щодо управління багатоквартирним будинком; правові прогалини з управління багатоквартирним будинком; слабка громадська активність тощо.

Комплексний підхід до вивчення основних організаційно-правових форм управління багатоквартирними будинками надає змогу встановити такі форми управління багатоквартирним будинком, як: управління багатоквартирним будинком здійснюється самими співвласниками; управління багатоквартирним будинком покладається на управителя; управління багатоквартирним будинком покладається на об'єднання співвласників багатоквартирного будинку у вигляді асоціації об'єднань співвласників багатоквартирних будинків. На основі аналізу нормативно-правових актів у цій сфері визначено особливості їх функціонування в Україні.

Проаналізовано та розглянуто детально основні процедури щодо управління багатоквартирним будинком. Автор значну увагу приділив ролі управляючих компаній та реформуванню житлово-експлуатаційних контор, проаналізував основні суттєві відмінності щодо управління багатоквартирними будинками із залученням управляючих компаній і створенням об'єднань співвласників багатоквартирних будинків.

Ключові слова: державне регулювання, нормативно-правове забезпечення, житлово-комунальне господарство, житлово-експлуатаційні контори, управління багатоквартирними будинками, керуюча компанія, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків.

D. V. Bizonych. Problems and ways of improving regulatory and legal support of state regulation of management of multi-apartment buildings

The article is devoted to the coverage of problematic issues of regulatory and legal regulation of the management of apartment buildings, identifies the main shortcomings and ways to address them at the legislative level. The work at the scientific and practical level analyzes the definition of the essence of the basic concepts in the field of state regulation of the management of an apartment building and resolves certain discussion aspects. It is noted that overcoming the monopoly position of housing and maintenance offices, provides for the creation of appropriate conditions for the introduction of healthy competition in this area. Problematic issues of development of reforms in the sphere of housing and communal services have been identified, namely: readiness of the population for changes, but unwillingness to be responsible for management; obsolescence of the housing stock and financial inability to repair the housing stock; information ignorance about the management of an apartment building; legal gaps in the management of an apartment building; weak social activity, etc.

A comprehensive approach to the study of the main organizational and legal forms of management of apartment buildings made it possible to establish such forms of management of an apartment building as: management of an apartment building is carried out by the co-owners; management of an apartment building is entrusted to the manager; The management of an apartment building is entrusted to the association of co-owners of an apartment building in the form of an association of associations of co-owners of apartment buildings. Based on the analysis of regulations in this area, the peculiarities of their functioning in Ukraine are determined.

The main procedures for the management of an apartment building are analyzed and considered in detail. The author pays considerable attention to the role of management companies and the reform of housing offices, analyzes the main significant differences in the management of apartment buildings in the involvement of management companies and the creation of associations of co-owners of apartment buildings.

Key words: state regulation, normative-legal maintenance, housing and communal services, housing-operational offices, management of apartment houses, management company, association of co-owners of apartment houses.

Постановка проблеми. Розглядаючи проблему управління багатоквартирними будинками, слід сказати, що об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (далі – ОСББ) не є інноваційним механізмом в організації управління в сфері житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ), але вже тривалий час це питання є доволі

актуальним, оскільки це форма управління, що визначалася як альтернатива житлово-експлуатаційним конторам (далі – ЖЕК) і вже є значний вітчизняний досвід з управління на цій основі. Актуальним питанням стало прийняття нового Закону «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку», який визначив, що в разі не створення власниками багатоквартирних будинків до 1 липня 2016 року ОСББ або наймання управляючої компанії, поточний виконавець послуг в особі ЖЕК повинен передати управління будинком управляючій компанії, яка буде визначена органом місцевого самоврядування [6]. Тому питання обрання оптимального шляху управління багатоквартирним будинком, аналіз основних проблем та ризиків, які можуть виникати в цих процесах, є дуже важливими в сфері публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням управління багатоквартирними будинками присвячені праці таких науковців, як В. Бригілевич, В. Бернацький, Ю. Браславець, Н. Гура, Б. Кіндрацький, С. Мирза, Т. Миськевич, К. Процак, А. Сидоренко, О. Трегубова, О. Щодра, Н. Швець, В. Шишко та ін. Вони досить ґрунтовно розглянули питання формування, управління та наявних ризиків у цій сфері, однак, проблеми нормативно-правового забезпечення державного регулювання управління багатоквартирними будинками розкрито не достатньо.

Метою статті є комплексне дослідження основних форм управління багатоквартирними будинками та особливості їх реалізації в Україні на основі аналізу нормативно-правових актів в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Управління багатоквартирними будинками обумовлено однією важливою проблемою, яка визначає низку інших – до 1992 року в нашій країні не було приватизованих квартир, і під час наступної приватизації не було визначено їх балансової вартості та вартості всього багатоквартирного будинку. На сучасному етапі приватизовано 98 % житлового фонду вторинного ринку нерухомості, але до 2016 року понад 80 % було на балансі ЖЕКів, що також не розв’язувало проблеми управління такими будинками [2].

Стаття 382 Цивільного кодексу України визначила, що багатоквартирний будинок, усі його конструктивні елементи є «спільною сумісною власністю і тому таке право зобов’язує усіх співвласників утримувати його в належному стані» [16]. Але надалі постала проблема з врегулюванням та оптимізацією управління багатоквартирного будинку, тому тривалий час йшлися дискусії навколо розробки та прийняття окремого нормативно-правового акту.

Основними нормативно-правовими актами в сфері регулювання управління багатоквартирними будинками є зазначений Цивільний кодекс України, закони України «Про об’єднання співвласників багатоквартирного будинку», «Про житлово-комунальні послуги» [16; 5; 4].

Реформування сфери ЖКГ активізувалося разом із прийняттям Закону України «Про особливості здійснення права власності в багатоквартирних будинках» у 2015 року, який визначив, що співвласники багатоквартирних будинків мають самостійно визначитися з подальшим суб’єктом управління та формою управління [6]. Відповідно до цього нормативно-правового акту передбачалося вирішити питання безпосередньо організації управління багатоквартирними будинками, оскільки це питання завжди було дискусійним та базовим для проведення подальшої реформи в сфері ЖКГ та надання житлово-комунальних послуг.

Серед базових понять в законодавстві визначено, що «багатоквартирний будинок – це житловий будинок, в якому розташовано три чи більше квартири. У багатоквартирному будинку можуть також бути розташовані нежитлові приміщення, які є самостійними об’єктами нерухомого майна» [6]. Також й інші важливі поняття та терміни отримали своє тлумачення, наприклад, прибудинкова територія розглядається, як «територія навколо багатоквартирного будинку, визначена на підставі відповідної містобудівної та землепорядкової документації, у межах земельної ділянки, на якій розташовані багатоквартирний будинок і належні до нього будівлі та споруди, що необхідна для обслуговування багатоквартирного будинку та задоволення житлових, соціальних і побутових потреб власників (співвласників та наймачів (орендарів) квартир, а також нежитлових приміщень, розташованих у багатоквартирному будинку», а співвласник багатоквартирного будинку – це власник квартири або нежитлового приміщення у цьому багатоквартирному будинку [6].

Набуло розвитку й визначення поняття спільного майна, до якого включають приміщення загального користування, у тому числі допоміжні, несучі, огорожувальні та несуче-огорожувальні конструкції будинку, механічне, електричне, сантехнічне та інше обладнання всередині або за межами будинку, яке обслуговує більше одного житлового або нежитлового приміщення, а також будівлі і споруди, які призначені для задоволення потреб співвласників багатоквартирного будинку та розташовані на прибудинковій території, а також права на земельну ділянку, на якій розташовані багатоквартирний будинок і належні до нього будівлі та споруди і його прибудинкова територія [3].

Відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» внутрішньо-будинкові системи багатоквартирного будинку визначаються як «механічне, електричне, газове, сантехнічне та інше обладнання в будинку, яке обслуговує більше одного житлового та/або нежитлового приміщення, у тому числі комунікації до обладнання споживача, системи автономного теплопостачання, бойлерні та елеваторні вузли, обладнання протипожежної безпеки, вентиляційні канали та канали для димовидалення, обладнання ліфтів, центральних розподільних щитів електропостачання від зовнішньої поверхні стіни будівлі до точки приєднання житлового (нежитлового) приміщення» [4].

Авторами було визначено поняття житлово-комунальних послуг, які представляють із себе «результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та/або перебування осіб у житлових і нежитлових приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил, що здійснюється на підставі відповідних договорів про надання житлово-комунальних послуг» [4].

Отже, варто сказати, що на науково-практичному рівні було визначено основні поняття в регулюванні діяльності з управління багатоквартирним будинком і вирішено певні дискусійні аспекти.

Отже, повертаючись до положень Закону України «Про особливості здійснення права власності в багатоквартирних будинках», слід зазначити, було започатковано вирішення питання щодо реформування управління та ліквідацію ЖЕКів як форми управління, що виявилася неадекватною в ринкових умовах та умовах економічної конкуренції [6]. Для повноцінного та ефективного надання послуг в сфері ЖКГ необхідним кроком мало стати саме запровадження конкурентних засад управління, подолання монопольного становища ЖЕКів, оскільки надання послуг – це економічна категорія, що вже саме по собі передбачає створення відповідних умов, в тому числі запровадження здорової конкуренції в цій сфері.

Під час створення таких умов також змінюється й відповідальність, тому основними суб'єктами, відповідальними за утримання та управління будинком стали самі мешканці, що також стало досить проблемним питанням в українських реаліях через низку чинників:

- готовність населення до змін, але неготовність до відповідальності за управління;
- застарілість житлового фонду та фінансова неспроможність щодо здійснення ремонту житлового фонду;
- інформаційна необізнаність щодо управління багатоквартирним будинком;
- правові прогалини з управління багатоквартирним будинком;
- слабка громадська активність тощо.

Вітчизняний досвід зі створення та управління багатоквартирними будинками на основі ОСББ, на нашу думку, не становить альтернативи для ЖЕКів, хоча б з таких причин, що ОСББ виступає замовником послуг, натомість ЖЕК виступав виконавцем [8]. Тому дуже важливо було передбачити різні форми управління такими будинками і надати альтернативні шляхи в цій галузі, починаючи від самозабезпечення, коли співвласники самостійно наймають обслуговуючий персонал (електриків, сантехників, двірників та ін.), і закінчуючи визначенням керуючої компанії у особі наявної на ринку структури приватної форми власності або ЖЕКу).

Відповідно до законодавства управління багатоквартирним будинком визначається як «вчинення співвласниками багатоквартирного будинку дій щодо реалізації прав та виконання обов'язків співвласників, пов'язаних із володінням, користуванням і розпорядженням спільним майном багатоквартирного будинку (п. 8 ст. 1 Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку») і встановлено такі форми управління багатоквартирним будинком:

- управління багатоквартирним будинком здійснюється самими співвласниками;
- управління багатоквартирним будинком покладається на управителя;
- управління багатоквартирним будинком покладається на об'єднання співвласників багатоквартирного будинку у вигляді асоціації об'єднань співвласників багатоквартирних будинків [6].

Отже, розглянемо особливості управління відповідно до цих форм більш детально. У разі, коли управління багатоквартирним будинком здійснюється на основі зборів співвласників, передбачено, що таке управління може здійснюватися і без створення юридичної особи – ОСББ.

Зазначена форма управління найбільш зручна при управлінні невеликими та малоквартирними будинками, наприклад, на 5-10 квартир або так званих будинках клубного типу та ін., оскільки в такому випадку власники можуть спільно вирішувати поточні проблеми та утримувати свій будинок самостійно, як сам будинок із внутрішніми системами, так і прибудинкову територію. Усі процедурні питання з прийняття рішень щодо управління та надання їм юридичної сили визначаються у статті 10 Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» [6]. Для забезпечення отримання комунальних послуг співвласникам необхідно укласти відповідні угоди на постачання цих послуг з відповідними компаніями та підприємствами, що надають ці послуги і які є монополістами у відповідних сферах: централізоване водопостачання та водовідведення, газо-, тепло-, електропостачання.

Але для управління будинком, здійснення поточного ремонту, санітарного чищення, прибирання та інші – співвласники мають організувати загальні збори. На порядок денний зборів із метою організації подальшого управління може бути винесено такі питання:

- а) які послуги з утримання потребує будинок, якому суб'єкту господарювання доцільно передати їх виконання;
- б) якими є потреби капітального чи поточного ремонтів чи є потреба в поточному чи капітальному ремонті, якому суб'єкту господарювання доцільно передати їх виконання;
- в) яка частка кожного співвласника в трудовій або грошовій участі при реалізації утримання, поточного або капітального ремонтів, а також порядок і терміни сплати грошових внесків або особистої трудової участі;

г) визначення уповноваженої особи на вчинення юридично значущих дій від імені співвласників, встановлення обсягу її повноважень надати цій особі [6].

За цієї форми управління співвласникам надається можливість управляти при допомозі самоорганізації і частину робіт виконувати самостійно, наприклад, встановлювати графік чергувань при прибиранні території та ін. Також особиста участь можлива при проведенні поточного та капітального ремонтів із метою зменшення вартості послуг спеціалізованої організації. Але, коли виникає ситуація, що необхідно «укласти договір на ремонт внутрішньо-будинкових мереж чи інші роботи або послуги, у виконанні яких зацікавлені всі співвласники та які не можуть бути виконані співвласниками самостійно, постає питання про визначення особи, уповноваженої діяти від імені всіх співвласників, та про обсяг повноважень цієї особи» [6]. Тому відповідно до законодавства, має бути визначений обсяг повноважень уповноваженої особи, про що складається відповідний протокол зборів співвласників із закріпленням основних положень управління:

- суб'єкт, якого планують залучити в якості управителя;
- повний перелік послуг, надання яких передається управителю;
- умови та основні положення договору про співпрацю, де мають бути визначені такі складові, як вартість послуг, порядок їх оплати, періодичність та терміни їх надання;
- в разі, коли співвласники довіряють уповноваженій особі обрати управителя та узгодити з ним умови договору – закріпити це положення для уповноваженої особи;
- суб'єкта, якому планують передати колективні повноваження щодо укладання договору від імені співвласників;
- умови відповідальності та контролю за якістю та ефективністю надання послуг та виконання покладених повноважень [7, с. 11].

Наступна форма управління багатоквартирним будинком – за допомогою управителя. Відповідно до зборів співвласників ОСББ для реалізації повноважень з управління багатоквартирним будинком може бути залучено управителя в особі керуючої компанії або ФОП.

З 2016 року практично почала діяти вимога, що якщо мешканці багатоквартирного будинку не визначаться самостійно з однією з 3-х форм управління, управителя їм призначає орган місцевого самоврядування [10].

В якості перехідного періоду послуги з управління надавалися тими ж ЖЕКами до проведення та визначення результатів конкурсу з обрання керуючої компанії [3].

Організація управління багатоквартирним будинком управителем здійснюється за допомогою укладання відповідного договору, де визначаються основні умови його діяльності. Слід зазначити, що вони мають відповідати умовам типового договору, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2018 року № 712 [11].

Істотними умовами договору про надання послуг з управління багатоквартирним будинком відповідно до частини четвертої статті 11 Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку»: перелік послуг; права й обов'язки сторін; ціна на послуги; строк дії договору [6].

Якщо зборами співвласників прийнято рішення про укладання договору про надання послуг з управління багатоквартирним будинком, такий договір та можливі в подальшому зміни до нього підписуються співвласниками, або повноваженими на це особами відповідним рішенням зборів співвласників. Такий договір підписується на умовах, які затверджуються зборами співвласників, і є обов'язковим для виконання всіма співвласниками [9].

Управитель протягом одного місяця після підписання з ним договору про надання послуг з управління багатоквартирним будинком або внесення змін до нього повинен надати чи надіслати рекомендованим листом кожному співвласнику примірник такого договору, завірений підписом і печаткою управителя, якщо така є. Примірник протоколу рішення загальних зборів, на яких приймалося рішення щодо визначення управителя або обрання уповноваженої особи чи осіб співвласників під час укладання, внесення змін та розірвання договору з управителем, передають на зберігання виконавчому комітету міської ради за місцем розташування багатоквартирного будинку, який повинен оприлюднити результативну частину рішення, прийнятого зборами співвласників, на своєму офіційному вебсайті [9].

І наступна форма управління – за допомогою створення ОСББ (асоціацією об'єднань співвласників багатоквартирних будинків) [9]. В такому разі існує декілька шляхів організації управління – за допомогою самого ОСББ та самостійного управління, так і залучення управителя або керуючої компанії від імені ОСББ [9].

У разі, коли ОСББ залучає управителя, визначено, що якщо функції з управління багатоквартирним будинком за рішенням загальних зборів передаються управителю, відносини з управління мають регулюватися відповідним договором, умови якого повинні відповідати умовам типового договору, визначеним Постановою КМУ [11].

У разі, коли управління здійснюється безпосередньо ОСББ, особливості організації управління полягають в необхідності створення своїх органів та процедур управління: засідання загальних зборів, обрання правління ОСББ та ревізійної комісії [1, с. 96]. Вищим органом управління об'єднання визначаються загальні збори співвласників, до компетенції яких віднесено затвердження статуту об'єднання, внесення змін до нього, обрання

членів правління об'єднання, формування та прийняття кошторису, балансу об'єднання та річного звіту, визначення порядку сплати, переліку та розмірів внесків і платежів співвласників, обрання та відкликання управителя, затвердження та зміна умов договору з управителем, прийняття рішення про передачу функцій з управління спільним майном багатоквартирного будинку повністю або частково асоціації та ін. [12, с. 119].

Тому під час переходу до цієї форми управління має бути обране правління, яке має право приймати рішення з питань діяльності ОСББ, що закріплено в його статуті. За своєю природою правління визначається як виконавчий орган ОСББ, тому воно підзвітне та відповідальне перед загальними зборами. Порядок обрання правління та його заміна, визначення складу та термінів діяльності визначаються на зазначених зборах. З метою

Таблиця 1

Суб'єкти управління ОСББ

ОСББ	Керуюча компанія	Резюме
1. Правова природа		
<p>ОСББ – юридична особа, створена власниками квартир та/або нежитлових приміщень багатоквартирного будинку для сприяння використанню їхнього власного майна й управління, утримання та використання спільного майна.</p> <p>Основна діяльність об'єднання полягає в здійсненні функцій, що забезпечують реалізацію прав співвласників на володіння та користування спільним майном співвласників, належне утримання багатоквартирного будинку та прибудинкової території, сприяння співвласникам в отриманні житлово-комунальних й інших послуг належної якості за обґрунтованими цінами та виконання ними своїх зобов'язань, пов'язаних із діяльністю об'єднання.</p> <p>Об'єднання є неприбутковою організацією та не має на меті одержання прибутку для його розподілу між співвласниками (ст. 4 Закону №2866)</p>	<p>Управитель – фізична особа – підприємець або юридична особа – суб'єкт підприємницької діяльності, який згідно із договором зі співвласниками забезпечує належне утримання та ремонт спільного майна багатоквартирного будинку й прибудинкової території та належні умови проживання й задоволення господарсько-побутових потреб (ч. 1 ст. 1 Закону України № 417</p>	<p>За своєю сутністю й первинними цілями ОСББ та керуюча компанія є абсолютно протилежними категоріями. В основі ОСББ – некомерційна мета, а саме: здійснення самими співвласниками в особливій формі функцій з управління будинком оптимальними для співвласників способами, із найменшими можливими витратами. Натомість, управитель – це суб'єкт підприємницької діяльності, відтак для нього першочерговою метою, без досягнення якої не має змісту його діяльність, є отримання прибутку, а забезпечення потреб співвласників будинку – спосіб досягнення такої мети. Звісно, наведене не є беззаперечним свідченням того, що в усіх випадках послуги управителя будуть менш якісними й більш дорогими, однак загалом таке з високою ймовірністю може бути, оскільки очевидним є факт, що залучення додаткового посередника збільшує вартість послуги та потребує додаткового контролю за діяльністю останнього.</p>
2. Особливості створення ОСББ/залучення управителя		
<p>ОСББ може бути створено лише власниками квартир і нежитлових приміщень у багатоквартирному будинку (багатоквартирних будинках). Установчі збори об'єднання в новозбудованих багатоквартирних будинках можуть бути проведені після державної реєстрації права власності на більше половини квартир і нежитлових приміщень у такому будинку. Для створення об'єднання скликаються установчі збори (ст. 6 Закону № 2866</p>	<p>Згідно з рішенням загальних зборів, функції з управління багатоквартирним будинком можуть бути передані (усі або частково) управителю (ст. 12 Закону № 2866). Якщо функції з управління багато-квартирним будинком за рішенням загальних зборів об'єднання передано управителю, відносини з управління регулюються договором, укладеним між об'єднанням і управителем, умови якого повинні відповідати умовам типового договору, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної житлової політики і політики у сфері ЖКГ (ст. 13 Закону № 2866).</p> <p>Договір з управителем може бути укладено за відповідним рішенням співвласників незалежно від того, чи існує в будинку ОСББ</p>	<p>Отже, спосіб волевиявлення співвласників квартир на обрання відповідної форми управління незмінний в обох випадках – це прийняття рішення загальними зборами будинку.</p> <p>У разі створення ОСББ основним документом, що регулюватиме всі питання його функціонування, є статут, за умови укладення договору з управителем – договір управління.</p> <p>Наразі немає законодавчих підстав говорити, що з точки зору права в одному з випадків права співвласників захищені більш або менш надійно. Адже все залежатиме від змісту конкретних документів.</p> <p>Однак, варто звернути увагу на той факт, що при укладенні договорів управління, які, на відміну від статуту ОСББ, не подаються державному реєстратору для перевірки на відповідність законодавству, а також урахуовуючи значний досвід окремих управителів, є більше можливостей для внесення положень, які не відповідатимуть інтересам співвласників. Відтак, для укладення таких договорів не завадить залучати юристів, щоб вони могли надати належну їм оцінку</p>

3. Сутність відносин співвласника з ОСББ/управителем		
Наразі кожен співвласник квартири чи нежитлового приміщення в будинку вважається членом ОСББ. Загальні збори співвласників будинку, своєю чергою, є вищим органом управління ОСББ, їх рішення є обов'язковим для всіх співвласників	Управління багатоквартирним будинком управителем здійснюється на підставі договору про надання послуг з управління багатоквартирним будинком. Умови цього договору повинні відповідати умовам типового договору, затвердженого КМУ. Так, істотними умовами цього договору є: 1) перелік послуг; 2) права і обов'язки сторін; 3) ціна на послуги; 4) строк дії договору	Як бачимо, у першому випадку мають місце членські відносини між рівноправними співвласниками. Останні безпосередньо приймають ключові рішення щодо управління будинком. У другому випадку мають місце договірні відносини незалежних суб'єктів – групи співвласників (чи ОСББ) й управителя. При цьому можливості участі в управлінні для конкретного співвласника в другому випадку можуть бути значно вужчими. Певна річ, можливі ситуації зловживань і «узурпації влади» у будинку та з боку керівних органів ОСББ, однак у випадку з управляючою компанією важелів впливу з боку одного окремого співвласника все одно менше
4. Права й обов'язки співвласника		
Базові права й обов'язки співвласника визначені ст.ст. 15 та 16 Закону № 2866 ст.ст. 5, 7 Закону 417 відповідно. Окрім того, перелік таких прав й обов'язків може бути доповнено Статутом ОСББ	Базові права й обов'язки співвласників, визначені законодавством, нікуди не зникають. Однак вони можуть бути доповнені та/або деталізовані відповідним договором з управляючою компанією	Із наведеного в перших двох колонках можемо зробити два висновки. По-перше, обсяг законодавчо визначених прав співвласника в обох випадках є незмінним, однак рівень їх деталізації залежить від якості положень конкретних документів – статуту ОСББ і договору з управляючою компанією відповідно. По-друге, слід урахувувати, що вказаними документами можуть бути визначені певні форми реалізації окремих прав, що фактично може призвести до їх звуження. Тому відповідні положення таких документів потребують особливої уваги
5. Правове регулювання діяльності		
Діяльність ОСББ регулюється профільними Законом № 2866 та Законом 417, Цивільним, Житловим і Земельним кодексами України, іншими нормативно-правовими актами та статутом об'єднання, асоціації	Правове регулювання діяльності управляючих компаній здійснюється тими самими актами, що й ОСББ, а також актами, що регламентують діяльність відповідних підприємств.	Як уже зазначалося, управитель, на відміну від ОСББ, апріорі має насамперед комерційну мету – отримання прибутку. Відтак, на нього поширюється широкий масив відповідного законодавства. В окремих випадках допущення серйозних правопорушень із боку управителя може негативно відобразитися на його клієнтах. Тому вважаємо за доцільне запровадити окремі заходи з контролю за дотриманням управляючою компанією вимог податкового, конкурентного й інших галузей законодавства
6. Контроль за виконанням обов'язків		
Головним органом, що контролює діяльність ОСББ, є загальні збори, окремі органи, створені відповідно до статуту, а також особисто співвласники	Форми контролю за виконанням обов'язків визначаються договором. Водночас суб'єктом, якому надається право здійснювати такий контроль, є відповідна сторона договору (ОСББ або загальні збори через уповноважену особу)	У випадку з управляючою компанією «контролюючою стороною» є співвласники – ОСББ або вповноважені загальними зборами особи. Стосовно ОСББ – кожен співвласник може безпосередньо реалізувати свої права як співвласника

Джерело: складено автором на основі джерел [13;14]

встановлення контролю та перевірки фінансово-господарської діяльності правління ОСББ обирає ревізійну комісію з числа жителів або залучає незалежного аудитора, але, як правило, ОСББ використовують в своїй діяльності перший варіант. На загальних зборах затверджується порядок діяльності ревізійної комісії та її кількісний склад [12, с. 119].

Також законодавством передбачений механізм розірвання договору з призначеним органом місцевого самоврядування управителем у будь-який момент, якщо мешканці визначаться з подальшою формою управління. Для цього вони мають повідомити управителя про дострокове розірвання договору, не пізніше, ніж за два місяці [6].

Важливим питанням є врегулювання тарифів на надання житлово-комунальних послуг та здійснення управління. До тарифу входять такі показники, як санітарно-технічне обслуговування будинку, поточний і капітальний

ремонт, заробітна плата управителю та найманим працівникам. З 1 липня 2016 року було також запроваджено норму щодо заборони органів місцевого самоуправління встановлювати тарифи нижче економічно обґрунтованих [6].

Також із Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» було вилучено статтю щодо першого капремонту в новостворених ОСББ коштом попереднього балансоутримувача, як це було раніше, і скасовано дотації з бюджету для покриття виплат на поточний або капітальний ремонт застарілого та вторинного житлового фонду [6].

Відповідно до процедури управління договір про надання послуг з управління багатоквартирним будинком тепер підписує обраний загальними зборами управляючий або уповноважена особа або особи, копії договору мають бути доведені до усіх власників будинку.

Процедура вибору компанії ґрунтується на тому, що при проведенні голосування беруться до уваги не кількість власників, а кількість квадратних метрів, які за ним закріплені. Тобто мешканці мають право голосу у відповідності до площі житлової або нежитлової нерухомості, яка їм належить на правах власності. Таким чином, чим більше площа – тим вище вплив на прийняття рішень. Якщо під час проведення загальних зборів рішення не набирає необхідної кількості голосів, то ініціативна група має ще 2 тижні, щоб провести письмове опитування власників будинку [6].

Отже, проаналізувавши можливі варіанти управління, можемо визначити їх основні особливості на основі порівняльного аналізу, що відображено в таблиці 1. Зазначимо, що первинним суб'єктом управління багатоквартирним будинком є його співвласники, а обрання будь-якої форми управління не свідчить про однакові для усіх ОСББ переваг чи недоліків.

Оскільки поняття ефективності визначається безпосередньо активною позицією власників квартир, їх юридичною обізнаністю та економічною грамотністю, то здатність знаходити спільні рішення та компроміси, залежить від того наскільки добросовісними будуть керуюча компанія або уповноважена на управління особа.

Але за будь-якої форми потенційно є можливими два варіанти: як досягнення високого рівня управління та задоволення потреб співвласників будинку, так і неефективне управління.

Водночас ОСББ є все ж таки менш витратним порівняно з керівною компанією, оскільки воно не заробляє кошти на наданні послуг і його метою є не отримання прибутку, а підтримання будинку в належному технічному стані, виконання поточного ремонту та забезпечення надання послуг ЖКГ [15]. Тому в практичному змісті діяльність ОСББ є більш прозорою та підконтрольною.

Механізм залучення керуючих компаній більш складний, оскільки передбачає проведення попередньої масштабної роботи щодо обрання майбутньої компанії, проведення порівняльного аналізу. Крім того, їх кількість на ринку комунальних послуг та послуг з управління багатоквартирними будинками є достатньо обмеженою, що може також не сприяти на користь керуючої компанії, оскільки тут не врегульований корупційний механізм з боку органів місцевого самоврядування щодо діяльності різноманітних керуючих компаній в місті.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Реформи в сфері ЖКГ та обрання різних форм управління багатоквартирними будинками спрямоване на забезпечення ефективності в умовах постійного підвищення тарифів, формування політики енергоефективності, застарілості вторинного житлового фонду. Тому мешканці міст – власники нерухомості в багатоквартирних будинках вимушені вирішувати ці питання спільно. На мою думку, в законодавстві визначено прогресивний механізм щодо створення ОСББ, так й щодо діяльності керуючих компаній. Але водночас, як свідчить практичний досвід, тут є певні ризики також, оскільки це сфера економічних відносин, сфера надання послуг та конкуренції. Нині є приклади досить гострих суперечок між співвласниками багатоквартирних будинків та керуючими компаніями, які диктують «кабальні» умови співпраці, тому ці питання потребують подальшого дослідження та комплексного аналізу.

Надалі також необхідно приділити увагу таким проблемам, як сфери та рівні відповідальності управителя та керуючої компанії перед співвласниками, методи відмови від діяльності компанії та механізми її заміни. Особливо складною є ситуації при передачі новозбудованого житла, коли створюються фейкові ОСББ, або інвесторам не видають документи про право власності на квартири, до тих пір, поки вони не підпишуть договір з «потрібною» керуючою компанією, на жаль, новий закон не усунув ці недоліки, і відверті нечесні дії компаній-забудовників та керуючих компаній й досі можливі. До того ж в нашій країні не так багато органів, до яких можна звернутися зі скаргами та пропозиціями, якщо не надаються належним чином послуги в ОСББ чи житлово-комунальні послуги.

Список використаних джерел:

1. Браславець Ю. Проблеми визначення правового становища об'єднання співвласників багатоквартирного будинку. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 5. С. 96–98.
2. Гура Н. Що заважає сформувати ефективного власника житла. *Урядовий кур'єр*. № 103. 2.06.2016. С. 6.
3. ОСББ INFORM: Інформаційний ресурс для співвласників багатоквартирних будинків. URL: <http://www.osbb-inform.com.ua/2015/11/17/790>.

4. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 9 листопада 2017 р. № 2189. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2189-19>.
5. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: Закон України від 29 листопада 2001 р. № 2866. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2866-14>.
6. Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку: Закон України від 14 травня 2015 р. № 417-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/417-19/page>.
7. Мирза С. Договір про надання послуг з управління багатоквартирним будинком : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец.12.00.03. К., 2011. 20 с.
8. Миськевич Т. Проблеми та ризики реформування сфери управління багатоквартирними будинками в Україні. *Сайт центру досліджень соціальних комунікацій*. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1078:problemi-ta-riziki-reformuvannya-sferi-upravlinnya-bagatokvartirnimi-budinkami-vukrajini
9. Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків: практичні поради. Практичний посібник, Інститут міста, Львів, 2011. 129 с. URL: www.urbanproject.lviv.ua/.../ArticleFiles_32_OSBB_2_book.pdf.
10. Процак К., Просович О. Сучасні проблеми функціонування об'єднань співвласників багатоквартирних будинків. URL: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/34924/1/23_145-150.pdf.
11. Про затвердження Правил надання послуги з управління багатоквартирним будинком та Типового договору про надання послуги з управління багатоквартирним будинком: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2018 року № 712. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/712-2018-%D0%BF#Text>.
12. Професійне управління житловою нерухомістю: правові, організаційні, економічні і фінансові аспекти : практ. посібник / Бригілевич В., Гура Н., Щодра О., Швець Н., Кіндрацький Б., Бернацький В., Шишко В., Когут Г., Влодарчик Р. ; за заг. ред. Бригілевича В. Львів, ФОП П'ятаков Ю.О., 2013. Том I. 232 с.
13. Система управління житлом в Україні: актуальний стан і перспективи реформування: практ. посібник / Бригілевич В., Березовчук М., Швець Н., Щодра О. Львів, 2011. 144 с.
14. Трегубова О. Управління багатоквартирним будинком: вибір найоптимальнішого методу. URL: <http://www.osbbinform.com.ua/2015/08/31/14>.
15. Сидоренко А. Трохи про переваги та недоліки створення ОСББ. URL: <http://proosbb.info/2011/01-28/14:25/trokh-pro-perevagi-tanedoliki-stvorennya-osbb.html>.
16. Цивільний кодекс України від 16 березня 2003 року № 435. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.

References:

1. Braslavets, Yu. (2015) Problemy vyznachennia pravovoho stanovyscha obiednannya spivvlasnykiv bahatokvartyrnoho budynku [*Problems of determining the legal status of the association of co-owners of an apartment building*] // Porivnialno-analitychne pravo. [*Comparative and analytical law*]. № 5. P. 96–98. [in Ukrainian]
2. Hura, N. (2016) Shcho zavazhae sformuvaty efektyvnoho vlasnyka zhytla [*What prevents the formation of an effective homeowner*] // Uriadovi kurier. [*Government courier*]. № 103. P. 6. [in Ukrainian]
3. OSBB INFORM (2015) Informatsiinyi resurs dlia spivvlasnykiv bahatokvartyrnykh budynkiv [*Information resource for co-owners of apartment buildings*] // Retrieved from: <http://www.osbb-inform.com.ua/2015/11/17/790/> [in Ukrainian]
4. VRU (2017) Pro zhytlovo-komunalni posluhy: Zakon Ukrainy [*On Housing and Communal Services: Law of Ukraine*] // Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2189-19> [in Ukrainian].
5. VRU (2001) Pro obiednannya spivvlasnykiv bahatokvartyrnoho budynku: Zakon Ukrainy» [*On the association of co-owners of an apartment building Law of Ukraine*] // Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2866-14>. [in Ukrainian]
6. VRU (2015) Pro osoblyvosti zdiisnennia prava vlasnosti u bahatokvartyrnomu budynku: Zakon Ukrainy» [*On the peculiarities of the exercise of property rights in an apartment building: Law of Ukraine*] // Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/417-19/page>. [in Ukrainian]
7. Myrza, S.S. (2011) Dohovir pro nadannia posluh z upravlinnia bahatokvartyrnym budynkom : avtoref. dys. na zdobuttia nauk. stupenia kand. yuryd. nauk : spets.12.00.03 [*Contract for the provision of services for the management of an apartment building: author's ref. dis. for science. degree of Cand. jurid. Science*]. Kyiv. 20 p. [in Ukrainian]
8. Myskevych, T. Problemy ta ryzyky reformuvannia sfery upravlinnia bahatokvartyrnymy budynkamy v Ukraini [*Problems and risks of reforming the management of apartment buildings in Ukraine*] // Sait tsentru doslidzhen sotsialnykh komunikatsii [*Site of the Center for Research of Social Communications*] // Retrieved from: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1078:problemi-ta-riziki-reformuvannya-sferi-upravlinnya-bagatokvartirnimi-budinkami-vukrajini [in Ukrainian]
9. Obiednannya spivvlasnykiv bahatokvartyrnykh budynkiv: praktychni porady. Praktychnyi posibnyk, Instytut mista [*Association of apartment building co-owners: practical tips. Practical guide, Institute of the city*]. Lviv, 2011. 129 s. // Retrieved from: www.urbanproject.lviv.ua/.../ArticleFiles_32_OSBB_2_book.pdf 9. [in Ukrainian]

10. Protsak, K.V. & Prosovych, O.P. Suchasni problemy funktsionuvannya obiednan spivvlasnykiv bahatokvartyrnykh budynkiv [*Modern problems of functioning of associations of co-owners of apartment buildings*] // [Retrieved from: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/34924/1/23_145-150.pdf] [in Ukrainian]
11. Kabinet Ministriv Ukrainy (2018) Pro zatverdzhennia Pravyl nadannia posluhy z upravlinnia bahatokvartyrnym budynkom ta Typovoho dohovoru pro nadannia posluhy z upravlinnia bahatokvartyrnym budynkom: Postanova [*On approval of the Rules for the provision of apartment building management services and the Standard Agreement on the provision of apartment building management services Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine*] // Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/712-2018-%D0%BF#Text> [in Ukrainian]
12. Bryhilevych, V. (2013) (Eds). Profesiine upravlinnia zhytlovoiu nerukhomistiu: pravovi, orhanizatsiini, ekonomichni i finansovi aspekty : prakt. posibnyk [*Professional management of residential real estate: legal, organizational, economic and financial aspects: practice. manual*]. Lviv, FOP Piatakov Yu.O., 2013. Tom I. 232 s. [in Ukrainian]
13. Bryhilevych, V. & Berezovchuk, M. & Shvets, N., & Shchodra, O. (2011) Systema upravlinnia zhytlom v Ukraini: aktualnyi stan i perspektyvy reformuvannya : prakt. posibnyk [*Housing management system in Ukraine: current status and prospects for reform: practice. manual*]. Lviv, 2011. 144 s. [in Ukrainian]
14. Trehubova, O. (2015) Upravlinnia bahatokvartyrnym budynkom: vybir naioptymalnishoho metodu [*Apartment building management: choosing the best method*] // Retrieved from: <http://www.osbbinform.com.ua/2015/08/31/14/> [in Ukrainian]
15. Sydorenko, A. (2011) Trokhy pro perevahy ta nedoliky stvorennia OSBB [*A little about the advantages and disadvantages of creating condominiums*] // Retrieved from : <http://proosbb.info/2011/01-28/14:25/trokhi-pro-perevagi-tanedoliki-stvorennia-osbb.html> [in Ukrainian]
16. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy vid 16 bereznia 2003 roku № 435 [*Civil Code of Ukraine*] // Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> [in Ukrainian]

Н. А. Горбова, кандидат педагогічних наук,
доцент кафедри публічного управління,
адміністрування та права
Таврійського державного агротехнологічного університету
імені Дмитра Моторного

О. М. Нестеренко, кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри публічного управління,
адміністрування та права
Таврійського державного агротехнологічного університету
імені Дмитра Моторного

ПАРТИСИПАЦІЯ ЯК ОДИН З ЕЛЕМЕНТІВ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Основним геополітичним питанням, яке постає перед державою на початку третього тисячоріччя, є здатність країни реалізувати свої порівняльні конкурентні переваги в координатах глобального інформаційно-комунікаційного простору, щоб не бути позбавленими реальної самостійності і національного суверенітету та віднесеними на периферію світового розвитку. Визначаються концептуальні та пріоритетні завдання української влади щодо формування й розвитку інформаційних і цифрових технологій із метою вдосконалення державного управління, поліпшення якості життя громадян, економічного зростання, сталого розвитку, збереження і зміцнення суверенітету держави.

Розглядаються законодавчі етапи створення збалансованої інформаційно-комунікаційної інфраструктури управління державою, спроможної забезпечити формування, поширення та ефективного використання й захист ресурсів, що багато в чому залежать від чіткого законодавчого визначення системи поглядів на мету, напрями й основні завдання виконання урядом інформаційно-комунікаційної функції.

У статті проаналізовано умови для здійснення цифрового стрибка та переходу на більш високий технологічний рівень розвитку. Масштаби й темпи цифрових трансформацій мають стати основними характеристиками економічного розвитку. За системного державного підходу, що супроводжується формуванням належної правової бази, цифрові технології стимулюватимуть розвиток відкритого інформаційного суспільства як одного з важливих чинників розвитку демократії в країні, підвищення продуктивності, економічного зростання та підвищення якості життя громадян України.

Необхідною умовою для ефективного використання цифрової інфраструктури є наявність цифрових навичок. За їх баку навіть наявність покриття та забезпечення технікою не дадуть змогу скористатися перевагами, які забезпечує розвинена інфраструктура. З іншого боку, брак навичок зменшує попит на цифрові послуги, що стримує розвиток галузі.

Ключові слова: партисипація, демократія, цифрове суспільство, цифрові послуги, електронна демократія, інформаційні і цифрові технології, інформаційно-комунікаційні інфраструктури управління державою, публічна влада, економічний розвиток.

N. A. Gorbova, O. M. Nesterenko. Partisipation as one of the elements of digital transformation of public governance

The main geopolitical issue facing the state at the beginning of the third millennium is the country's ability to realize its comparative competitive advantages in the coordinates of the global information and communication space, so as not to be deprived of real independence and national sovereignty and on the periphery of world development. The conceptual and priority tasks of the Ukrainian government on the formation and development of information and digital technologies in order to improve public administration, improve the quality of life of citizens, economic growth, sustainable development, preservation and strengthening of state sovereignty are identified.

Legislative stages of creating a balanced information and communication infrastructure of state management capable of ensuring the formation, dissemination and effective use and protection of resources are considered, which largely depend on a clear legislative definition of the system of views on the purpose, directions and main tasks of government information and communication function.

The article analyzes the conditions for the digital leap and the transition to a higher technological level of development. The scale and pace of digital transformation should become the main characteristics of economic development. With a systematic state approach, accompanied by the formation of an appropriate legal framework, digital technologies will stimulate the development of an open information society as one of the important factors in the development of democracy in the country, productivity, economic growth and quality of life of Ukrainian citizens.

Digital skills are a prerequisite for the effective use of digital infrastructure. In their absence, even the availability of coverage and equipment will not allow you to take advantage of the developed infrastructure. On the other hand, lack of skills reduces the demand for digital services, which hinders the development of the industry.

The purpose of the article. Identify the characteristics and problems of the formation of the digital society in Ukraine and develop proposals for strategic priorities of digital development as a component of modern public policy.

Ukraine has all the conditions for the implementation of the so-called digital leap and the transition to a higher technological level of development. The scale and pace of digital transformation should become the main characteristics of economic development. With a systematic state approach, accompanied by the formation of an appropriate legal framework, digital technologies will stimulate the development of an open information society as one of the important factors in the development of democracy in the country, productivity, economic growth and quality of life of Ukrainian citizens.

Key words: participation, democracy, digital society, digital services, e-democracy, information and digital technologies, information and communication infrastructures of state governance, public power, economic development.

Постановка проблеми. Юридична, і перш за все конституційно-правова, наука покликана осмислити і переробити всі юридично значимі феномени і фактори, враховуючи при цьому ідеї і пропозиції галузевих юридичних наук, даючи їм оцінку і орієнтуючи на продовження конституційно закріплених моделей в критично підвищеному для будь-якого державницького суб'єкта.

Сьогодні концептуальним і пріоритетним завданням більшості держав вважається формування і розвиток інформаційних і цифрових технологій з метою удосконалення державного управління, поліпшення якості життя громадян, економічного зростання, сталого розвитку, збереження і зміцнення суверенітету держави.

Сьогодні створення збалансованої інформаційно-комунікаційної інфраструктури управління державою, спроможної забезпечити формування, поширення й ефективне використання й захист ресурсів, багато в чому залежить від чіткого законодавчого визначення системи поглядів на мету, напрями й основні завдання виконання урядом інформаційно-комунікаційної функції.

Необхідність розв'язання вищезазначених питань зумовлено тим, що:

– у сучасних умовах значно розширилися можливості для реалізації конституційних прав громадян на інформацію та свободу інформаційної діяльності, суттєво зросли потреби потенційно активної частини суспільства в інформаційній взаємодії як усередині країни, так і з зовнішнім світом;

– інтенсивний розвиток глобальної інформаційної інфраструктури, необхідність інтеграції України у світове інформаційне співтовариство на рівноправних умовах посилили залежність ефективного функціонування суспільства та держави від стану розвитку інформаційної сфери, передусім системи державного управління національними інформаційними ресурсами;

– інформаційні ресурси, інформаційна інфраструктура в сучасних умовах стають ареною міжнародної боротьби за світове лідерство, за досягнення певних стратегічних і тактичних політичних цілей. І, що необхідно підкреслити особливо: володіння інформацією, належне інформаційне забезпечення органів державного управління є основою успішної боротьби із сучасними викликами, які переживає сучасне суспільство.

Отже, основним геополітичним питанням, яке постає перед державою на початку третього тисячоріччя, є здатність країни реалізувати свої порівняльні конкурентні переваги в координатах глобального інформаційно-комунікаційного простору, щоб не бути позбавленими реальної самостійності і національного суверенітету та віднесеними на периферію світового розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За основу дослідження взято положення чинних нормативно-правових актів: Закону України «Про державну службу», Постанови Кабінету Міністрів України «Про запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади», Державного стандарту України: Системи управління якістю настанова щодо поліпшення діяльності (ISO 9004:2000, IDT). Категорія «публічні послуги» досліджувалась такими провідними науковцями, як В. Авер'янов, І. Венедиктова, І. Коліушко, В. Мамонова, С. Серьогін, В. Сороко, В. Тимошук, А. Чемерис, Ю. Шаров. Велику увагу цьому питанню приділяли російські вчені-юристи, а саме: Л. Мицкевич, Ю. Тихомиров, Л. Терещенко.

Мета статті – виявити характерні ознаки та проблеми формування цифрового суспільства в Україні та розробити пропозиції щодо стратегічних пріоритетів цифрового розвитку як складової сучасної державної політики.

Виклад основного матеріалу. З огляду на територіальні масштаби України та кількість державних відомств, які займаються вирішенням проблем громадян, концепція цифрової держави вважається першорядною.

Сьогодні в Україні спостерігається поступовий перехід соціальної сутності сучасної держави від зобов'язуючого стилю державного управління до стилю надання послуг. Метод надання публічних послуг сприйнятий в якості реалізації конституційної моделі соціальної держави.

Послуги – основа ідеології «сервісної держави». У ній діяльність публічно-правової освіти повинна бути спрямована на задоволення потреб населення, причому взаємодія населення з органами публічної влади (як державної, так і місцевих органів влади) в цьому процесі носить специфічний характер, який найбільш повно охоплюється категорією «публічні послуги». [2, с. 198].

Останні роки в Україні ознаменовані переходом не тільки на надання різного виду послуг (соціальні, суспільні та інші), але і на динамічний розвиток технологій, включених в поняття «цифрова держава», і його складових частин: «цифрової економіки», «електронного уряду», «інформаційного суспільства».

Незважаючи на це, спроби формування визначень, які використовує нормотворець, повинні якомога швидше завершитися – це соціальне замовлення законодавця, адже сучасна наука не випереджає, а йде за нормотворенням.

Основною ідеєю цифрової держави вважається надання бізнесу і населенню країни послуг державницького характеру в електронній формі. Розвиток інформаційних технологій розширює доступність і асортимент товарів, послуг, тим самим впливаючи на рівень і якість життя багатьох людей, сприяє прискоренню руху інформації як необхідного інструменту надання послуг державою і не тільки.

Застосування інформаційних технологій сприяє більш ефективному вирішенню проблем у сфері надання публічних послуг за допомогою не тільки оптимізації і зниження бюджетних витрат на ці цілі, а й підвищення довіри до влади споживачів публічних послуг. Вони економлять час, отримують необхідні саме їм в їх життєвій ситуації послуги, тим самим отримуючи від держави очікувані результати, реалізують свої законні інтереси, частково досягають поставлених цілей за допомогою держави.

Актуалізується потреба в більш швидкому наданні публічних послуг, що вимагає прискорення обробки і передачі інформації. Цей взаємозв'язок закріплений прийняттям Закону України «Про електронні довірчі послуги» від 05.10.2017 р. №2155-VIII, що сприяє побудові цифрової інфраструктури довіри, який є важливим елементом цифрової економіки.

Прискорення інформатизації життя суспільства і держави вимагає створення внутрішньодержавного правового середовища, законодавства (з урахуванням міжнародного рівня) в області передових комунікаційних технологій.

Рішення зазначеного питання направлено не тільки на впорядкування виникаючих нових суспільних відносин, але і на освіту, підвищення правової культури жителів країни, на швидке і якісне задоволення потреб індивіда за допомогою різних досягнень техніки, наприклад ідентифікації в інформаційно-комунікаційних системах в режимі онлайн-послуг.

Українське суспільство, безперечно, зацікавлене в інтеграції в європейський цифровий простір, адже від цього залежить розвиток української економіки, приплив інвестицій, поява нових робочих місць, розвиток малого та середнього бізнесу, потенційна робота у глобальних спільних європейських проектах.

Отже, «цифрова» галузь, включаючи електронні комунікації, інформаційне суспільство та аудіовізуальний ринок, зазнає найшвидших та найсуттєвіших змін в умовах сьогодення, тому помилки, недопрацювання, суперечності, законодавчі казуси у цій сфері неприпустимі, а необхідність законодавчих змін є нагальною. Виконання вказаних завдань без жодних зволікань було покладено на новостворений Комітет Верховної Ради України з питань цифрової трансформації та Міністерство цифрової трансформації України.

29.07.2019 р. Верховна Рада України своєю Постановою затвердила новий перелік, кількісний склад та предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання. Як наслідок, був створений Комітет з питань цифрової трансформації, до сфери відання якого віднесені питання формування законодавчих засад цифровізації та цифрового суспільства в Україні, роботи над законодавчими засадами адміністрування, функціонування і використання мережі Інтернет в Україні та роботи над Національною і державною програмами інформатизації, а також програмами ЄС «Єдиний цифровий ринок» (Digital Single Market, EU4Digital) й іншими програмами цифрового співробітництва, питання електронного урядування та публічних електронних послуг, смартінфраструктури (міста, громади), кібербезпеки та кіберзахисту тощо [2, с. 78].

Окрім того, з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади Кабінет Міністрів України своєю постановою від 02.09.2019 р. №829 утворив Міністерство цифрової трансформації України, реорганізувавши Державне агентство з питань електронного урядування шляхом перетворення [8].

Вже 18.09.2019 р. Постановою Кабінету Міністрів України №856 було затверджено Положення про Міністерство цифрової трансформації України, яке стає центральним засвідчувальним органом у сфері електронних довірчих послуг, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, розвитку ІТ-індустрії.

27.09.2019 р. відбулася публічна презентація Міністерства цифрової трансформації та бренду Цифрової держави. Отже, реальне впровадження законодавчих змін у «цифровій» галузі має відбуватися за участю вказаних органів. Водночас орієнтирами для України стають три основні напрямки, викладені Єврокомісією в комплексному програмному документі «Єдиний цифровий ринок для Європи»: кращий доступ до інтернету для споживачів та підприємств; створення належних умов для регулювання передових цифрових мереж; розбудова цифрової економіки через інвестиції, оперативну сумісність та стандартизацію. [12]

Також важливу роль відіграє Додаток XVII-3 до Розділу IV Угоди про асоціацію, який зобов'язує Україну здійснити імплементацію низки актів ЄС, що встановлюють спільні норми на ринку надання електронних комунікаційних послуг, разом з Директивами щодо електронних комунікацій, режимів авторських прав, захисту прав споживачів, кур'єрських служб, аудіовізуальних послуг.

17.01.2018 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 67 р було схвалено Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр. та затверджено План заходів щодо реалізації Концепції розвитку цифрової економіки й суспільства України на 2018–2020 рр. Концепція максимально детально визначає основні цілі цифрового розвитку, принципи цифровізації, напрямки цифрового розвитку та напрямки гармонізації з цифровими європейськими ініціативами, цифровий порядок денний для Європи. Враховуючи положення Концепції, протягом 2018–2020 рр. Україна забезпечує поступове приведення своїх чинних законів чи прийняття нових законів у відповідність до європейського законодавства за трьома основними напрямками [1].

Перший напрям — інтероперабельність (Interoperability) та електронні сервіси (eServices) — передбачає долучення України до Програми ЄС Interoperability Solutions for European Public Administrations 2, проєктів e-CODEX, e-Invoicing, а також ініціативи Single Digital Gateway.

Схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні відбулося ще 20.09.2017 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України №649-р. Концепція покликана підтримати координацію та співпрацю органів державної влади й органів місцевого самоврядування для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності розвитку електронного урядування, просування ідеї реформування державного управління та децентралізації на базі широкого використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій по всій країні [2].

Кожен суб'єкт господарювання як державної, так і приватної форми власності зіштовхується з необхідністю доступу до того чи іншого державного реєстру або бази даних. Це може бути єдине митне вікно, система електронних декларацій, система електронних закупівель тощо, які для повноцінного функціонування потребують інтеграції із зовнішніми державними реєстрами та базами даних.

Ефективність функціонування сучасної держави значною мірою визначається швидкістю та якістю прийняття рішень. Це неможливо без наявності в державних структурах електронного документообігу. Локальний електронний документообіг (на рівні одного відомства) дозволяє державній структурі автоматизувати всі процеси роботи з документами, максимально відмовитися від паперу, вдосконалити внутрішню дисципліну, пришвидшити процес прийняття управлінських рішень.

Відсутність електронної взаємодії державних систем не дозволяє спростити порядок надання послуг та виконати вимоги Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI щодо заборони вимагати від суб'єктів звернення інформацію або дані, що перебувають в інших органах влади, тобто вже були надані громадянами раніше [6].

Прийнята Постанова Кабінету Міністрів України № 606 від 08.09.2016 р. «Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» передбачає запровадження системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів під час надання адміністративних послуг і здійснення інших повноважень відповідно до покладених на них завдань та підключення до електронної взаємодії відповідно до вимог ЄС.

Державне агентство з питань електронного урядування України працює над об'єднанням усіх відомств в єдину систему міжвідомчого документообігу. Така система гарантує надсилання електронних документів та надає можливість отримання юридично значущих повідомлень про доставку. Також у цьому напрямку триває робота зі створення системи електронного погодження проєктів нормативно-правових актів між міністерствами та відомствами.

Другий напрям — відкриті дані. Розвиток відкритих державних даних в Україні забезпечить підвищення відкритості, прозорості й ефективності роботи державних органів та є шляхом до розвитку нової для України цифрової індустрії — індустрії відкритих даних. Інтеграція державного вебпорталу відкритих даних України data.gov.ua до центрального європейського порталу відкритих даних europeandataportal.eu та data.europa.eu є головним завданням цього напрямку.

Центральний європейський портал відкритих даних є точкою входу до відкритих даних установ та організацій Європейської Комісії, а також держав-членів ЄС. Він встановлює єдині вимоги до політики розвитку відкритих даних та вимоги до їхніх стандартів. Державне агентство з питань електронного урядування України є державним органом, відповідальним за реалізацію цієї політики. Окрім того, відкриті дані мають потужний антикорупційний ефект, сприяють прозорості влади, позитивно впливають на розвиток економіки.

Третій напрям — електронна ідентифікація (eID). У 2014 р. в ЄС був ухвалений Регламент № 910 (eIDAS), метою якого є запровадження єдиних вимог до розвитку електронної ідентифікації, надання електронних довірчих послуг у країнах ЄС та розвиток трансграничної e-ідентифікації. Проєкт фокусується на виробленні стандартів, форматів, ідентифікаторів для засобів електронної ідентифікації у сферах e-медицини, електронних публічних послугах, e-банкінгу та повинен сприяти розвитку EU Digital Single Market, запровадженню транскордонної взаємодії, підвищенню мобільності громадян та бізнесу ЄС.

Нині Державне агентство з питань електронного урядування України сприяє впровадженню, розповсюдженню та популяризації електронного підпису і технологій MobileID та BankID. Вже розроблені вимоги до засобів електронної ідентифікації, рівнів довіри до засобів електронної ідентифікації для їх використання у сфері

електронного урядування. Окрім того, Державне агентство з питань електронного урядування України активно працює над створенням загальнодержавної системи електронної ідентифікації України.

Головними проблемами, які потрібно розв'язати, є такі: зростання кіберзлочинності в умовах збільшення кількості інформаційних систем, які використовують персональні дані; відсутність захищеного обміну ідентифікаційними даними фізичних та юридичних осіб, які обробляються в інформаційних системах державних органів і приватного сектору, неузгодженість у виборі ідентифікаторів, відсутність підтвердження ідентифікаційних даних; використання в системах реєстрації та контролю доступу до інформаційних систем технологічно несумісних механізмів, алгоритмів і протоколів електронної ідентифікації та впізнання.

Ухвалення Закону України «Про електронні довірчі послуги» від 05.10.2017 р. № 2155-VIII сприяє побудові цифрової інфраструктури довіри, що є важливим елементом цифрової економіки.

Однак нагальними для ухвалення щодо всіх трьох напрямів залишається Закон про захист персональних даних у новій редакції, який відображатиме реформу, що відбулась в ЄС, а також закони про об'єкти критичної інфраструктури та про електронні комунікації, які було внесено до переліку пріоритетних для першочергового розгляду та ухвалення.

Після завершення реформування цифрової галузі для перетворення України на справжню цифрову державу потрібно оцифрувати ще багато послуг, оновити законодавчу базу, упорядкувати роботу держреєстрів, забезпечити технічні можливості й захист даних. Зміни торкнуться не тільки адміністративних послуг, а й галузей охорони здоров'я, бізнесу, освіти, транспорту, судів, питань демократії тощо.

Складниками «Цифрової держави» мають стати:

- Електронне урядування, при якому внутрішні процеси управління в державі здійснюються за допомогою інформаційних технологій. За вдалого функціонування державоутворювальні процеси стануть ефективними й прозорими, а кожен громадянин матиме доступ до будь-якої інформації про державу. Державні послуги стануть зрозумілими й доступними в електронній формі, а органи влади завжди матимуть правдиві дані для ухвалення ефективних рішень.

- Кібербезпека, тобто безпека в електронному просторі. Під час здійснення цифрової державної політики вся державна й приватна інформація та її носії мають бути захищені від несанкціонованого використання.

- Електронна демократія, завдяки якій громадяни також управлятимуть державою за допомогою інформаційних технологій, а саме референдуми, голосування, громадські бюджети, консультації та опитування теж будуть здійснюватися в електронній формі.

- Електронний бізнес – це організація підприємницької діяльності в електронному вигляді, тому що при такому веденні бізнесу всі процеси стають швидшими, ефективнішими і сприяють підвищенню дохідності, а не створюють додаткових бар'єрів.

- Електронний суд передбачає ведення судового документообігу в електронній формі, а саме онлайн-подання процесуальних документів, обмін документами між судами, установами й учасниками судового процесу, розгляд окремих справ онлайн. Учасники процесу матимуть постійний доступ до всіх відкритих документів, а повідомлення й результати вони отримуватимуть в електронній формі.

- Електронна охорона здоров'я, при запровадженні якої кожен пацієнт матиме власну електронну медичну картку. Усі лікарі будуть під'єднані до відповідних медичних онлайн-платформ, а кожна лікарня матиме повністю цифрову інфраструктуру: Wi-Fi, електронний обмін медичними даними пацієнта між різними установами (теле-медицина) та систему дистанційного моніторингу стану пацієнта.

- Електронна освіта, розвиток якої передбачає зміну процесу навчання з стандартного на його електронний аналог, при якому діти зможуть отримувати освіту дистанційно. Це дозволить вмотивувати викладачів змінювати методи навчання на зі стандартних на сучасні методи, з використанням усіх найсучасніших технологій. Для досягнення цієї мети потрібно додатково навчати викладацький склад та змінювати електронне обладнання більшості українських навчальних закладів.

- Електронна транспортна система, яка дозволить не тільки користуватися електронним квитком, а й управління транспортним трафіком, створення проектів мобільного паркування.

- Розумні міста. Створюється електронна модель, що допомагає вирішувати нагальні проблеми кожного міста: інтегровані інформаційні системи розв'язують проблеми з транспортом, впроваджуються «зелені» технології, у кожного міста є доступний план забудови, розвитку промислового й природного капіталу. Це означає, що міста стануть більш продуманими та зручними й кожен містянин знатиме що й чому роблять у його місті.

- Цифрові навички. Щоб усі задумані зміни відбулися, потрібно створити програму навчання загальних і професійних цифрових навичок. Вона надасть змогу всім громадянам опанувати базову цифрову грамотність, щоб вільно користуватися електронними інструментами керування державою, а надалі — навіть опанувати нові професії та мови.

- Повсюдний інтернет. Щоб електронними послугами могли користуватися по всій країні, структурами державної влади потрібно розробити національний план розвитку широкосмугового доступу до інтернету. Особливу

увагу потрібно приділити покриттю в сільській місцевості, щоб подолати цифровий розрив, створити нові робочі місця й зменшити міграцію сільських мешканців до міст.

Отже, в Україні є всі умови для здійснення так званого цифрового стрибка та переходу на більш високий технологічний рівень розвитку. Масштаби й темпи цифрових трансформацій мають стати основними характеристиками економічного розвитку. За системного державного підходу, що супроводжується формуванням належної правової бази, цифрові технології стимулюватимуть розвиток відкритого інформаційного суспільства як одного з важливих чинників розвитку демократії в країні, підвищення продуктивності, економічного зростання та підвищення якості життя громадян України.

Необхідною умовою для ефективного використання цифрової інфраструктури є наявність цифрових навичок. За їх відсутності навіть наявність покриття та забезпечення технікою не дозволить скористатися перевагами, які забезпечує розвинена інфраструктура. З іншого боку, брак навичок зменшує попит на цифрові послуги, що стримує розвиток галузі. Отже, розвиток цифрових навичок є одним із пріоритетів Мінцифри, який виділений в окремий напрямок. Згідно з цілями міністерства понад 6 млн українців будуть охоплені програмою розвитку цифрових навичок і 70 % громадян мають пройти програму та володіють навичками на базовому рівні.

Список використаних джерел:

1. Вінник О.М. Правове забезпечення цифрової економіки та електронного бізнесу. Монографія. К.: Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2018. 212 с.
2. Нестеренко О.М., Горбова Н.А. Теоретико-методологічні механізми впливу державної політики на процес формування свідомої особистості. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019, 33-37.
3. Горбова Н.А. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. *«Право та державне управління»*. № 1 (2019).
4. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650. «Цифрова економіка».
5. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 5 липня 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 31. Ст. 286.
6. Про телекомунікації: Закон України від 18.11.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 12. Ст. 155.
7. Про електронну комерцію: Закон України: від 03.09.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015 р. № 45. Ст. 410.
8. Про електронні довірчі послуги: Закон України «Про електронні довірчі послуги» від 05.10.2017 р. *Урядовий кур'єр* від 08.11.2017. № 210.
9. Про платіжні системи та переведення грошей в Україні: Закон України від 05.04.2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 29. Ст. 137.
10. Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг: Указ Президента України від 29.07.2019 N 558/2019. URL: <http://search.ligazakon.ua/search/law/monitoring/MN022046.html> (дата звернення 04.08.2019).
11. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон від 06.09.2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 48. Ст. 483.

References:

1. Vinnyk O. M. *Pravove zabezpechennia tsyvrovoi ekonomiky ta elektronnoho biznesu*. [Legal support of digital economy and e-business.] Monohrafiia. K.: Naukovo-doslidnyi instytut pryvatnoho prava i pidpryyemnytstva imeni akademika F. H. Burchaka NAPrN Ukrainy, 2018. 212 s. 6 [Ukraine]
2. Nesterenko O.M., Horbova N.A. *Teoretyko-metodolohichni mekhanizmy vplyvu derzhavnoi politykyna protses formuvannia svidomoi osobystosti*. [Theoretical and methodological mechanisms of influence of public policy on the process of forming a conscious personality], journal *Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk* [Prykarpattya Legal Bulletin], 2019, 33-37. [Ukraine]
3. Horbova N.A. *Pryroda derzhavnoho kontroliu (nahliadu) ta henezys yoho zakonodavchoho vyznachennia*. [The nature of state control (supervision) and the genesis of its legislative definition] journal *Pravo ta derzhavne upravlinnia* [Law and public administration] № 1 (2019). [Ukraine]
4. *Pro informatsiiu* [About information]: *Zakon Ukrainy vid 02.10.1992 r.* // *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1992. № 48. St. 650. «Tsyfrova ekonomika» [Ukraine]
5. *Pro zakhyst informatsii v informatsiino-telekomunikatsiinykh systemakh* [On information protection in information and telecommunication systems]: *Zakon Ukrainy vid 5 lypnia 1994 r.* // *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1994. № 31. St. 286. [Ukraine]
6. *Pro telekomunikatsii* [About telecommunications]: *Zakon Ukrainy vid 18.11.2003 r.* // *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2004. № 12. St. 155.

7. *Pro elektronnu komertsiiu* [About e-commerce]: Zakon Ukrainy: vid03.09.2015 r. // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2015 r. № 45. St. 410. [Ukraine]

8. *Pro elektronni dovirchi posluhy* [About electronic trust services]: Zakon Ukrainy «Pro elektronni dovirchi posluhy» vid 05.10.2017 r. // Uriadovi kurier vid 08.11.2017. № 210. [Ukraine]

9. *Pro platizhni systemy ta perevedennia hroshei v Ukraini* [About payment systems and money transfers in Ukraine]: Zakon Ukrainy vid 05.04.2001 r. // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2001.№ 29. St. 137. [Ukraine]

10. *Pro deiaki zakhody shchodo polipshennia dostupu fizychnykh ta yurydychnykh osib do elektronnykh posluh* [On some measures to improve the access of individuals and legal entities to electronic services]: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 29.07.2019 N 558/2019 // URL: <http://search.ligazakon.ua/search/law/monitoring/MN022046.html> (data zvernennia 04.08.2019). [Ukraine]

11. *Pro dozvilnu systemu u sferi hospodarskoi diialnosti* [On the permit system in the sphere of economic activity]: Zakon vid 06.09.2005 r. // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2005. № 48. St. 483. [Ukraine]

В. В. Докаленко, аспірантка кафедри менеджменту, публічного управління та адміністрування Дніпровського державного аграрно-економічного університету

МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті розглядається питання визначення характерних особливостей, механізмів і наявних проблем взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства в умовах децентралізації влади в Україні, а також встановлення перспективних напрямів розв'язання проблем у цій сфері. Визначено, що разом із децентралізацією влади, яка має забезпечити умови для створення спроможних органів влади на місцях, кожна місцева громада отримує перспективи для розвитку та певний вплив на цей процес через співпрацю із владою на місцях та організацію взаємоконтролю. На базі цього посилюється громадянське суспільство й активізуються його інститути, що беруть на себе частину функцій із забезпечення життєдіяльності громадян. Встановлено, що серед основних факторів проведення децентралізації влади варто виділити систему чіткого розмежування сфер функціонування органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Із забезпеченням децентралізації влади відбувається значне стимулювання процесу становлення громадянського суспільства та широкого розвитку його інститутів.

На основі проведеного аналізу зроблено висновок, що трансформація взаємовідносин між органами публічного управління та інститутами громадянського суспільства в умовах децентралізації відбувається трьома етапами: вплив, взаємовплив, співпраця. Зазначається, що вплив проведення децентралізації влади на розвиток громадянського суспільства приводить до таких наслідків: збільшення політичної активності громадян, забезпечення роботи принципу підзвітності, забезпечення легітимності органів публічної влади, захист законних інтересів, прав і свобод громадян. Доведено необхідність акцентування уваги на принципі субсидіарності, оскільки в системі взаємодії органів публічної влади під час розв'язання суспільно важливих питань, перш за все локального рівня, варто долучати й офіційно оформлені інститути громадянського суспільства, на які може бути покладено частину повноважень.

Ключові слова: механізми державного управління, публічне управління, місцеве самоврядування, держава, громадянське суспільство, інститути громадянського суспільства, децентралізація, субсидіарність.

V. V. Dokalenko. Mechanisms of interaction public authorities and civil society in decentralization of power in Ukraine

The article considers the issue of defining the characteristics, mechanisms and existing problems of interaction between public authorities and civil society institutions in the context of decentralization of power in Ukraine, as well as establishing promising areas for solving problems in this area. It is determined that together with the decentralization of power, which should provide conditions for the creation of capable local authorities, each local community receives prospects for development and some influence on this process through cooperation with local authorities and organization of mutual control. On the basis of this, civil society is strengthened and its institutions are activated, which assume part of the functions of ensuring the livelihood of citizens. It is established that among the main factors of decentralization of power it is worth noting the system of clear delineation of the spheres of functioning of public authorities and civil society institutions. With the decentralization of power, there is a significant stimulation of the process of formation of civil society and the broad development of its institutions.

Based on the analysis, it is concluded that the transformation of the relationship between public administration and civil society institutions in the context of decentralization occurs in three stages: influence, interaction, cooperation. It is noted that the impact of decentralization of power on the development of civil society leads to the following consequences: increasing political activity of citizens, ensuring the accountability, ensuring the legitimacy of public authorities, protection of legitimate interests, rights and freedoms of citizens. The need to focus on the principle of subsidiarity has been proved, because in the system of interaction of public authorities in addressing socially important issues, especially at the local level, it is necessary to connect officially formed civil society institutions, which may be entrusted with some powers.

Key words: mechanisms of public administration, public administration, local self-government, state, civil society, civil society institutions, decentralization, subsidiarity.

Постановка проблеми. Аналізуючи вагомість демократичних перетворень та фіксуючи демократизацію суспільства, варто зазначити можливість громадян брати участь в управлінні державою або окремою територією. Одним із показників, що в країні високорозвинена демократія, є вільна можливість громадян виступати самостійно або шляхом об'єднання для захисту власних інтересів, досягнення загальносуспільних цілей через інститути громадянського суспільства, що проголошують потреби громадян, їх цінності та пріоритети. Базисом

для забезпечення діяльності громадянського суспільства якраз і є сукупність інститутів, що представляють громадян, створені на добровільній основі завдяки налагодженій соціальній взаємодії та високому рівню громадської самосвідомості. Необхідною умовою водночас є мінімальний вплив з боку влади на процеси утворення й функціонування. Відповідно, саме громадянське суспільство повинне спричиняти певний вплив на діяльність органів публічної влади для того, щоб уникнути узурпації влади та перетворення країну у тоталітарну.

Ще однією з умов існування розвиненої демократії є виважена система органів публічної влади, в якій є місце як сильній центральній владі, так і наявності широкої автономії у місцевих органах. Саме в такому симбіозі може розвиватися громадянське суспільство та створювати дієві інститути, які будуть виступати активними учасниками владно-управлінських відносин і забезпечувати права громадян. Така побудова взаємин забезпечує надалі функціонування стабільної системи, у якій виграють усі учасники:

- влада – має позитивний імідж, отримує широку підтримку серед населення та сприятливі умови для роботи, а також необмежені перспективи співпраці з широкою громадськістю у розв'язанні суспільно важливих проблем та забезпеченні умов для сталого розвитку;

- громадяни – отримують допомогу від влади у розв'язанні власних проблем, забезпечуються підтримкою інститутів громадянського суспільства, підвищують рівень своєї політичної та правової культури й освіти, мають можливість розвиватись на власний розсуд, реалізовувати власні цілі як самостійно, так і збираючись у групи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням децентралізації влади та місця громадянського суспільства у цьому процесі розглядаються у наукових працях таких дослідників, як: М. Андрійв [1], Н. Бабарикіна [2], М. Баймуратов [3], Т. Бельська [4–6], Є. Бородін [7], В. Гройсман [8], М. Дейч [9; 10; 13], І. Дробуш [11], О. Новікова [13], Н. Пеліванова [14] та ін. Проте, попри значну кількість напрацювань, часто увагу приділяють питанням нормативно-правового забезпечення, економічної складової або суспільно-політичної стабілізації. За межами уваги лишаються особливості взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства в сучасних умовах проведення децентралізації влади та формування нової системи зв'язків у публічній сфері.

Мета статті – визначення характерних особливостей та наявних проблем взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства в умовах децентралізації влади в Україні, а також встановлення перспективних напрямів розв'язання проблем у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Характеризуючи публічне управління, варто зазначити, що в умовах функціонування централізованої системи держава справляє значний вплив на суспільство та фактично регламентує усі сфери життєдіяльності. Відповідно, відсуваються на другий план демократичні принципи, обмежуються свободи громадян та загалом нівелюються конструктивні спрямування громадянського суспільства. Натомість за умов функціонування децентралізованої системи управління можна говорити про відхід від декларативності громадянських прав до дійсно розвитку суспільства, перетворення його на самодостатнє та готове діяти задля забезпечення як загальних інтересів і потреб, так і інтересів окремих громадян. Тобто основним, що надає децентралізація влади, є низка можливостей для суспільства та кожного окремого громадянина для відстоювання своїх прав, самореалізації, розвитку тощо.

Разом із децентралізацією влади, яка має забезпечити умови для створення спроможних органів влади на місцях, кожна місцева громада отримує перспективи для розвитку та певний вплив на цей процес через співпрацю із владою на місцях та організацію взаємоконтролю. На базі цього посилюється громадянське суспільство й активізуються його інститути, котрі беруть на себе частину функцій із забезпечення життєдіяльності громадян.

Як зазначають дослідники, серед основних факторів проведення децентралізації влади варто виділити систему чіткого розмежування сфер функціонування органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Із забезпеченням децентралізації влади відбувається значне стимулювання процесу становлення громадянського суспільства та широкого розвитку його інститутів. На наступному етапі вже інститути громадянського суспільства чинять вплив на владу, спонукають до передачі функцій та повноважень на нижчий рівень управління, створюють умови для забезпечення прозорості управлінських процесів й залучення до цього громадянського суспільства. Результатом стає те, що громадськість усвідомлює власну значимість та усвідомлено трансформує взаємини з владою на партнерські, бере на себе відповідальність за суспільно-політичні процеси. Держава ж за таких умов з абсолютистської перетворюється на сервісну, тобто таку, що створена й діє завдяки громадянам на їх благо [1]. Отже, процес трансформації взаємовідносин між органами публічного управління та інститутами громадянського суспільства в умовах децентралізації можна відобразити так (рис. 1).

На першому етапі проведення децентралізації влади влада здебільшого має незаперечний вплив на суспільство та односторонньо провадить суспільну трансформацію. За органами публічної влади лишається цілком керівна позиція та є характерною ієрархізованість. Інститути громадянського суспільства на цьому етапі відіграють роль стороннього наглядча та виконавця.

На другому етапі громадянами усвідомлюється власна значимість, внаслідок чого відбувається подальший розвиток громадянського суспільства, а його інститути набувають рис активного учасника процесу суспільної трансформації. Широкий загал стає більш мобільним у плані розв'язання важливих питань місцевого значення та намагається включатись у процес ухвалення владно-управлінських рішень.

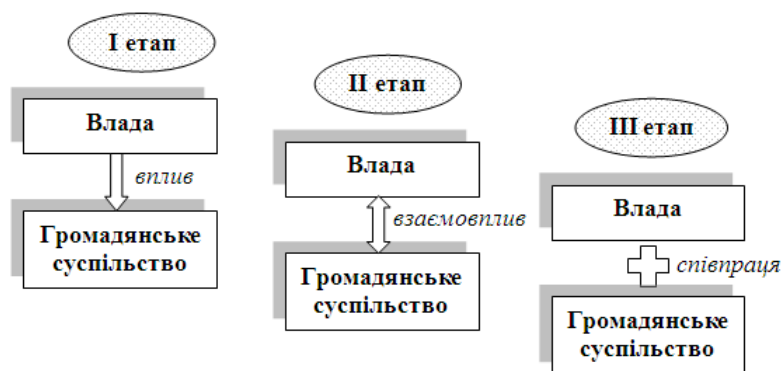


Рис. 1. Трансформація взаємовідносин між органами публічного управління та інститутами громадянського суспільства в умовах децентралізації

Третій етап можна вважати умовно заключним етапом. Ступінь розвитку інститутів громадянського суспільства та їх чисельна кількість досягає такої межі, що вони самі вже можуть:

- 1) виступати у ролі активного суб'єкта проведення реформ;
- 2) впливати на діяльність органів публічної влади різних рівнів;
- 3) від імені місцевого населення висловлювати вимоги, наводити доводи та приймати рішення;
- 4) брати на себе відповідальність за людське благополуччя.

Відповідно, на третьому етапі відбувається збалансування системи публічного управління, органи влади співпрацюють із інститутами громадянського суспільства й взаємодіють на усіх рівнях.

Надалі відбувається процес вільного розвитку, який залежатиме в більшій мірі від місцевої специфіки та критичної маси свідомих політично активних громадян, готових включитися у процеси управління та регулювання усіх сфер життя на місцевому рівні.

Досліджуючи вплив проведення децентралізації влади на розвиток громадянського суспільства науковці зазначають такі фактори:

1. Збільшення політичної активності громадян. Місцева влада знаходиться ближче до громади, фактично у безпосередньому контакті, що надає більше можливостей проявити себе у політичному житті, а також дозволяє підвищити рівень політичної та правової культури. Результатом стає те, що збільшується кількість обізнаних громадян, котрі готові бути не стороннім спостерігачем, а реальним учасником проведення змін у своїй місцевості.

2. Забезпечення роботи принципу підзвітності. Логічне продовження попереднього фактору. Місцеві органи публічної влади в силу свого наближення до громадян, а також підвищення рівня уваги до управлінської діяльності мають у порівнянні з центральними владними органами більше можливостей ознайомитися із потребами місцевого населення та відгукнутись на них якомога швидше. Наступним етапом стає звітування перед громадою щодо зроблених кроків із розв'язання наявних проблем. Відповідно, налагоджуються стійкі контакти між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства, забезпечується зворотній зв'язок. Завдяки цьому фактору створюються умови для формування позитивного іміджу влади, готової до реальних кроків із розв'язання суспільно важливих питань.

3. Забезпечення легітимності органів публічної влади. Фактор несе доволі суб'єктивний характер та йде поряд із людським фактором. Для пересічного громадянина центральна влада дистанційована від нього, а рішення та дії на центральному рівні не завжди можуть безпосередньо впливати на життєдіяльність звичайної людини. В протилежність цьому, місцева влада знаходиться поряд, її представників бачать, чують, можуть звернутись до них, а ухвалені рішення є більш дієвими та значущими. Відповідно, якщо у місцевої влади є більше повноважень для розв'язання проблем громади, то місцеве населення більш лояльніше ставиться до цієї влади.

4. Захист законних інтересів, прав і свобод громадян. Місцева влада вбачається як противага у взаєминах між інститутами громадянського суспільства та центральною владою. Саме через сильну та спроможну місцеву владу у державі може бути забезпечено баланс загальнонаціональних і місцевих інтересів, зменшено тиск з боку центральної влади та підвищено рівня свободи громадян. Центр-периферійні відносини за умов децентралізації будуються за принципом «стримувань та противаг», що не дає жодному з рівнів узурпувати владу. До того ж з'являється можливість забезпечити взаємоконтроль, до якого підключаються інститути громадянського суспільства, тим самим забезпечуючи паритетні взаємовідносини [2].

Спроможна місцева влада, а саме органи місцевого самоврядування, перетворюють владу у державі на більш людиноцентристську, орієнтовану на суспільні інтереси. За умов децентралізації влади розбудовується чітка система пріоритетів, де інтереси держави та інтереси окремої людини, громади, суспільства загалом не

протиставляються одне одному, а знаходяться на рівних позиціях та узгоджуються задля забезпечення максимальної результативності й корисності для максимального кола учасників. На основі аналізу провідного світового досвіду дослідники акцентують увагу на тому, що спонукальною силою для розвитку громадянського суспільства є сильне місцеве самоврядування, котре сприяє процесам демократизації держави та допомагає громадянам навчитися відстоювати власні права законними шляхами, об'єднуватись і разом працювати на забезпечення соціально-політичної та економічної стабільності у країні [11].

Серед визначальних рис свідомого індивіда із активною громадянською позицією є бажання приймати участь у суспільному житті та співпрацювати у створенні умов для покращення умов існування, реалізації інтересів, забезпечення власних потреб тощо. Діяльність активного громадянина частіш за все реалізується через включення його до інститутів громадянського суспільства, однак, не обмежується цим. Такий громадянин свідомо витрачає свій час та зусилля на досягнення суспільного блага. З іншого боку, ті ж інститути громадянського суспільства надають їм підтримку, створюють атмосферу єдності, виховує, підвищує рівень освіченості. Окрім того, спільна робота допомагає об'єднувати цілі, втілювати ідеї, більш плідно працювати над досягненням поставленої мети та, що набагато важливіше, розбудовувати суспільні взаємовідносини, відшукувати точки дотику, йти на компроміс тощо.

Як наголошують дослідники адміністративно-територіальних реформ в Україні, саме місцеве самоврядування стає на допомогу забезпечення широкого спектру групових інтересів, серед яких інтереси окремих громадян, інтереси громади, загальні інтереси локального характеру. Урешті-решт сукупність цих інтересів впливає на владу та з часом уже стає підґрунтям для спільного спрямування громадянського суспільства у широкій підтримці місцевого самоврядування. Отже, своїми повсякденними діями органи місцевого самоврядування мають впливати на прояви громадських ініціатив, тим самим поширюючи демократію на локальному рівні [3]. Логічним продовженням можна назвати те, що сума зусиль з боку місцевого самоврядування по всій країні має призвести до розвитку демократії на загальнодержавному рівні.

У процесах демократизації суспільства та децентралізації влади одне з центральних місць належить принципу субсидіарності. Загалом дію цього принципу зазвичай відносять до взаємин між органами публічної влади різних рівнів. Згідно нього передбачається функціонування такої системи, у якій орган влади вищого рівня виконує певну функцію лише за умови, якщо це не може бути зроблено на нижньому рівні. Закономірним є те, що набагато швидше, більш ефективніше та з найменшими ресурсними витратами проблемні питання розв'язуються на нижньому рівні за безпосереднього контакту виконавців із представниками громадськості. За таких умов верхній рівень влади має бути задіяним лише у випадку, коли не вистачає ресурсів або повноважень для розв'язання певного питання. Розуміння принципу субсидіарності може бути поширено так само й на взаємини з інститутами громадянського суспільства, групами осіб, окремими громадянами тощо. Тобто у системі взаємодії органів публічної влади під час розв'язання суспільно важливих питань, перш за все локального рівня, варто долучати й офіційно оформлені інститути громадянського суспільства, на які може бути покладено частину повноважень. Водночас в органів влади залишається функція контролю, що не дасть громадськості зловживати наданими можливостями. Від цього всі тільки виграють, оскільки:

- а) громадяни зможуть самі бути задіяні в розв'язанні власних проблем, у яких вони більш орієнтовані;
- б) буде мінімізовано витрати часових, людських, матеріально-фінансових та інших ресурсів;
- в) полегшиться робота в органів публічної влади;
- г) в реальних умовах буде задіяно роботу демократичних принципів.

Варто погодитись із думкою дослідників про те, що сьогодні громадянське суспільство може виступати запобіжником політичних криз завдяки зменшенню кількості малообґрунтованих та невиважених владно-управлінських рішень. Не останнє місце в цьому посідає також зменшення політичних маніпулювань, оскільки громадяни перебувають у безпосередньому контакті із представниками влади та можуть складати власні судження на основі конкретних дій, а не поданої у ЗМІ інформації. Громадяни опосередковано через легалізовані інститути мають можливість передавати представникам органів публічної влади інформацію щодо соціально-економічних і політичних проблем, що дає можливість оперативно їх розв'язувати в тісній співпраці [6].

Взаємовідносини у публічній сфері можуть відбуватись у таких напрямках:

- 1) держава – місцеве самоврядування;
- 2) місцеве самоврядування – інститути громадянського суспільства;
- 3) інститути громадянського суспільства – держава [7];
- 4) держава – місцеве самоврядування – інститути громадянського суспільства (рис. 2).

Взаємодія «1» – найбільш поширений та найбільш унормований варіант. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування знаходяться у постійному контакті, повсякчасно співпрацюють із розв'язання спільних питань. До того ж через особливості національного законодавства не завжди можна розмежувати, що має бути об'єктом безпосередньої діяльності держави, а що – місцевого самоврядування. Вплив частіше відбувається з боку державних органів, яким органи місцевого самоврядування формально не підпорядковується, однак через

особливості виконання своїх повноважень працюють у межах загальнодержавних нормативно-правових актів, а також можуть бути підзвітними та підконтрольними.

Взаємодія «2» та взаємодія «3» знаходиться приблизно на однакових позиціях. Інститути громадянського суспільства не підпорядковуються органам влади та у більшості випадків можуть діяти на власний розсуд. Їх вплив на місцеве самоврядування, можливо, більш прослідковується, оскільки дається взнаки наближеність цих структур. Однак вплив на загальнодержавному рівні теж може відбуватись оскільки ті ж самі ЗМІ можуть швидко поширювати інформацію на територію всієї країни. Не останнє місце також займають громадські об'єднання особливо політичного спрямування, котрі іноді можуть значно впливати на процеси розробки, ухвалення та реалізації владно-управлінських рішень. В кінцевому результаті ці об'єднання можуть перетворитись на політичні партії, котрі з часом увійдуть до виборних органів влади та вже зсередини впливатимуть на політичні процеси у державі. Звичайно, такі об'єднання вже вийдуть зі складу інститутів громадянського суспільства, однак попередньо відпрацьовані програми дій та загальні цілі можуть залишитись у подальшому.

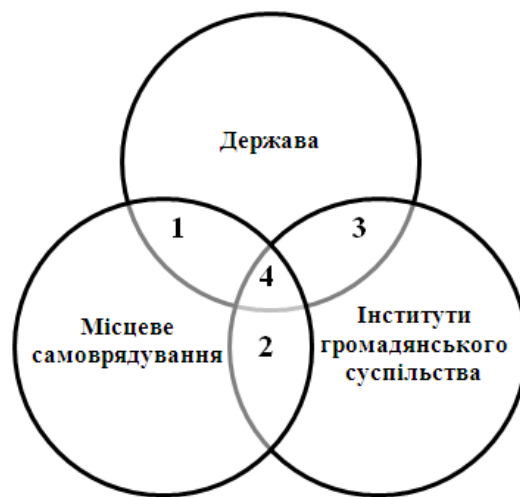


Рис. 2. Схема взаємовідносин у публічній сфері

Взаємодію «4» можна назвати ідеальним варіантом розвитку подій, оскільки передбачає вже тісну співпрацю усіх учасників. Найкращі умови для розбудови такої взаємодії можуть бути забезпечені через проведення децентралізації влади. Таким чином може бути забезпечено функціонування принципу субсидіарності у вищезгаданий спосіб. Тобто, в умовах децентралізації можна підключити інститути громадянського суспільства до спільної роботи по забезпеченню інтересів громадян, створенню умов для їх реалізації. В кінцевому результаті мають бути побудовані такі взаємовідносини у трикутнику «державна – місцеве самоврядування – інститути громадянського суспільства», які дозволять надати автономію та забезпечать спроможність як місцевого самоврядування, так і громадянського суспільства. При цьому зберігатиметься доступність органів публічної влади усіх рівнів щодо забезпечення максимально швидкого залучення владних ресурсів для розв'язання суспільних проблем та стабілізації політичної ситуації. До того ж така побудова взаємодії має спонукати владу до ухвалення відповідної державної політики та проведення реформ в інтересах суспільства задля зростання рівня добробуту громадян.

Виходячи з формулювання у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», який є одним із базових у регулюванні цієї сфери взаємовідносин, варто говорити про те, що «місьцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади ... самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування розв'язувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [15]. Тобто місцева громада є першоджерелом влади на певній території, а органи місцевого самоврядування та посадовці мають відігравати роль інструмента для розв'язання проблем місцевого масштабу. Звісно, що органи місцевого самоврядування є більш формалізованими та легалізованими, аніж інші формування, однак цілком допустимим є варіант формування окремих громадських об'єднань з метою самостійного розв'язання питань місцевого значення. До того ж ці інститути можуть виступати фактичними представниками територіальної громади, оскільки органам влади набагато легше співпрацювати із конкретними людьми та конкретними організаціями, аніж із громадянами загалом. Така діяльність буде значно ефективнішою в тому разі, якщо серед територіальної громади є достатня кількість свідомих, досвідчених та соціально активних осіб для об'єднання зусиль з метою покращення умов життя й розв'язання наявних проблем.

У разі, якщо активних громадян недостатня кількість або продуктивна діяльність їхніх об'єднань відсутня, влада може сприяти процесам об'єднання. Так у Конституції України прописано, що органи місцевого самоврядування за наявності певної ініціативи з боку громадян можуть дозволяти їм об'єднуватись у органи самоорганізації населення (ООН) за територіальним принципом (квартальні, вуличні, мікрорайонні тощо). Головним у цьому є те, що ці органи можуть бути наділені частиною компетенцій органів влади та разом із цим можуть бути забезпечені у майновому та фінансовому плані для виконання поставлених перед ними завдань [12]. За наявності певного досвіду у посадовців та представників громадськості можна забезпечити стабільну діяльність із забезпечення базових потреб місцевих жителів, розв'язання питань житлово-комунального господарства та ін.

Серед основних завдань функціонування ООН можна виділити такі:

1) створення умов для забезпечення процесу надання комунальних та інших послуг з метою задоволення побутових, соціальних та інших потреб місцевого населення;

2) створення відповідних умов для забезпечення громадської участі у розв'язанні проблем на місцевому рівні (кварталу, вулиці, мікрорайону тощо);

3) участь у реалізації місцевих програм економічного, соціального, культурного розвитку, покращення екологічного стану громади загалом або окремої території [17].

Дещо обмеженими повноваженнями у плані розв'язання питань місцевого значення володіють об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ). Їхня діяльність переважно спрямована на забезпечення умов надання комунальних послуг, розв'язання господарських та побутових питань. Разом із тим ОСББ можуть бути задіяні у наданні владою пільг та субсидій соціально незахищеним особам, частковій компенсації проведення капітального ремонту будівлі тощо [16]. Із початком реформи децентралізації в Україні владою було зроблено ставку якраз на спонукання місцевих жителів створювати ОСББ для самостійного розв'язання питань комунального господарства. Протилежний бік цього спрямування – створення чисельної кількості об'єднань громадян, котрі у певній мірі стали більш активно залучатись до покращення умов власного життя, а згодом і розширення своєї діяльності. Представники ОСББ там само можуть виступати від імені певної кількості громадян у взаєминах із органами публічної влади, заявляти про наявні потреби. Логічним продовженням цього може бути участь у розробці та впровадженні в життя владно-управлінських рішень.

Отже, можна говорити, що проведення децентралізації влади в Україні дає поштовх для розвитку ОСН та ОСББ, які мають перспективу бути систематично задіяними у роботі органів публічної влади (перш за все органів місцевого самоврядування) для повсюдного покращення умов життя. При цьому є фактично лише дві вимоги для інтенсифікації процесів взаємодії:

1) наявність політичної волі та бажання серед органів місцевого самоврядування;

2) активність громади та бажання докладати власні зусилля до розв'язання нагальних побутових і соціально-культурних проблем.

На жаль, нині в Україні такої активності ще не вистачає. Цього можна назвати низку причин (рис. 3).



Рис. 3. Причини повільного розвитку громадянського суспільства в Україні

Загалом серед інститутів громадянського суспільства в Україні останніми роками простежується достатньо велика різноманітність і вони, вочевидь, мали б представляти інтереси значної кількості громадян. Певною мірою це пов'язано як і з подіями соціально-політичного характеру в Україні за останні роки, так і з проведенням низки реформ, однією з основних серед яких можна назвати децентралізацію влади. Однак для цього найважливішим атрибутом інститутів громадянського суспільства має бути саме активність та дієвість у соціально-економічному, політичному, культурному житті країни.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Реформа децентралізації, що проходить в Україні останніми роками, є не першою спробою проведення змін адміністративно-територіального устрою та розв'язання суперечностей у взаємодії між органами публічної влади різних рівнів. Однак спеціалісти позитивно кваліфікують перетворення, до яких призвела децентралізація влади на цьому етапі. На відміну від попередніх спроб, цього разу в Україні спромоглися зсунути з місця це питання та провести реальні перетворення. Особливо важливим це є для розвитку громадянського суспільства, адже:

1) значну частку повноважень, а з ними і фінансів, було спущено вниз на рівень органів місцевого самоврядування, що має значно прискорити процесів розв'язання нагальних питань;

2) громадянам було надано не тільки можливість, а й певний стимул створювати організації для відстоювання власних прав та інтересів, покращення рівня добробуту тощо;

3) завдяки широкій інформаційній кампанії, а також наближеності органів місцевого самоврядування до громадськості інститутам громадянського суспільства надано поштовх для розвитку, активізації діяльності та налагодження співпраці із владою;

4) органи публічної влади в умовах глобальних перетворень почали розширювати свою діяльність із налагодження взаємодії з громадянами, підвищили рівень прозорості та відкритості;

5) все більше створюється умов для забезпечення підзвітності та підконтрольності владних структур перед суспільством.

Надалі розвитку досліджуваної тематики варто приділити увагу питанню щодо того, як в умовах децентралізації в Україні органи публічної влади мають співпрацювати із інститутами громадянського суспільства у плані підвищення рівня політичної та правової освіти населення. Варта уваги також тема підвищення відповідальності як влади, так і громадян, оскільки, маючи наміри впливати на процеси вироблення та ухвалення управлінських рішень, їм потрібен не тільки певний рівень обізнаності, а й достатній рівень відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Андріїв М. Децентралізація публічної влади: взаємозв'язок компетенцій та компетентностей. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 1. С. 185-191.
2. Бабарикіна Н. Громадянська активність та її вплив на процес децентралізації. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2018. Vol. 5, Iss. 5. С. 101-106.
3. Баймуратов М. Муніципальна влада в системі публічної влади в Україні в умовах муніципальної реформи. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. № 1. С. 41-44.
4. Бельська Т. Глобальне громадянське суспільство: сутність, генеза та вплив на державну політику України : монографія. Київ : ВАДНД, 2016. 300 с.
5. Бельська Т. Моделі взаємовідносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 1. С. 140-147.
6. Бельська Т. Моделювання впливу глобального громадянського суспільства на державну політику. *Публічне урядування*. 2016. № 4. С. 175-185.
7. Бородін Є. Субсидіарність як основа розвитку взаємовідносин держави та суспільства в сучасній Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 4. С. 16-21.
8. Гройсман В. Децентралізація як засіб лібералізації державного управління: аналіз сучасних дослідницьких підходів. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 2. С. 99-105.
9. Дейч М. Децентралізація в Україні: проблеми, шляхи їх вирішення. *Вісник економічної науки України*. 2020. № 1. С. 66-72.
10. Дейч М. Децентралізація: соціальна відповідальність громадян як чинник сталого розвитку територій. *Економічний вісник Донбасу*. 2019. № 2. С. 38-45.
11. Дробуш І. Соціальні інтереси територіальних громад в контексті формування громадянського суспільства та децентралізації влади. *Публічне право*. 2015. № 2. С. 50-57.
12. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 30.10.2020).
13. Новікова О., Дейч М. Соціальна відповідальність держави: проблеми та стратегії модернізації системи управління. *Соціальна економіка*. 2013. № 2-3. С. 94-113.
14. Пеліванова Н. Органи самоорганізації населення в Україні як інститути місцевого самоврядування та громадянського суспільства. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2011. Вип. 2. С. 321-331.
15. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 30.10.2020).
16. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку : Закон України від 29 листопада 2001 року № 2866-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-14> (дата звернення: 30.10.2020).
17. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 року № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14> (дата звернення: 30.10.2020).

References:

1. Andriiv M. (2018) "Detsentralizatsiia publichnoi vlady: vzaiemozv'iazok kompetentsij ta kompetentnostej" ["Decentralization of public power: the relationship of competencies and competencies"], journal *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnia* [Efficiency of public administration], vol. 1, pp. 185-191 [Ukraine].
2. Babarykina N. (2018), "Hromadians'ka aktyvnist' ta ii vplyv na protses detsentralizatsii" ["Civic activity and its impact on the decentralization proces"], journal *Evropsky politicky a pravni diskurz* [European political and legal discourse], Vol. 5, Iss. 5. pp. 101-106 [Ukraine].
3. Bajmuratov M. (2018), "Munitsypal'na vlada v systemi publichnoi vlady v Ukraini v umovakh munitsypal'noi reformy" ["Municipal power in the system of public power in Ukraine in the context of municipal reform"]. journal *Visnyk Akademii pratsi, sotsial'nykh vidnosyn i turyzmu* [Bulletin of the Academy of Labor, Social Relations and Tourism], no. 1, pp. 41-45 [Ukraine].

4. Biel's'ka T. (2016), *Hlobal'ne hromadians'ke suspil'stvo: sutnist', geneza ta vplyv na derzhavnu polityku Ukrainy* [Global civil society: essence, genesis and impact on public policy of Ukraine], monograph, Kiev, 300 p. [Ukraine].
5. Biel's'ka T. (2010), “Modeli vzajemovidosyn orhaniv publichnoi vlady ta instytutiv hromadians'koho suspil'stva” [“Models of relations between public authorities and civil society institutions”], journal *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia* [Actual problems of public administration], no. 1. pp. 140-147 [Ukraine].
6. Biel's'ka T. (2016), “Modeliuvannia vplyvu hlobal'noho hromadians'koho suspil'stva na derzhavnu polityku” [“Modeling the impact of global civil society on public policy”], journal *Publichne uriaduvannia* [Public governance], no. 4. pp. 175-185 [Ukraine].
7. Borodin Ye. (2018), “Subsydiarnist' iak osnova rozvytku vzajemovidosyn derzhavy ta suspil'stva v suchasnij Ukraini” [“Subsidiarity as a basis for the development of relations between the state and society in modern Ukraine”], journal *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia* [Public administration and local self-government], vol. 4. pp. 16-21 [Ukraine].
8. Hrojsman V. (2015), “Detsentralizatsiia iak zasib liberalizatsii derzhavnoho upravlinnia: analiz suchasnykh doslidnyts'kykh pidkhodiv” [“Decentralization as a means of liberalization of public administration: an analysis of modern research approaches”], journal *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia* [Actual problems of public administration], no. 2. pp. 99-105 [Ukraine].
9. Dejch M. (2020), “Detsentralizatsiia v Ukraini: problemy, shliakhy ikh vyrishennia” [“Decentralization in Ukraine: problems, ways to solve them”], journal *Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy* [Bulletin of Economic Science of Ukraine], no.1. pp. 66-72 [Ukraine].
10. Dejch M. (2019), “Detsentralizatsiia: sotsial'na vidpovidal'nist' hromadian iak chynnyk staloho rozvytku terytorij” [“Decentralization: social responsibility of citizens as a factor of sustainable development of territories”], journal *Ekonomichnyj visnyk Donbasu* [Economic Bulletin of Donbass], no. 2. pp. 38-45 [Ukraine].
11. Drobush I. (2015), “Sotsial'ni interesy terytorial'nykh hromad v konteksti formuvannia hromadians'koho suspil'stva ta detsentralizatsii vlady” [“Social interests of territorial communities in the context of the formation of civil society and decentralization of power”], journal *Publichne pravo* [Public law], no. 2. pp. 50-57 [Ukraine].
12. VRU, Law of Ukraine (1996), *Konstytutsiia Ukrainy* [Constitution of Ukraine], dated June 28, 1996, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (relates to 30.10.2020).
13. Novikova O. and Dejch M. (2013), “Sotsial'na vidpovidal'nist' derzhavy: problemy ta stratehii modernizatsii systemy upravlinnia” [“Social responsibility of the state: problems and strategies of modernization of the management system”], journal *Sotsyal'naia ekonomika* [Social economy], no. 2-3. pp. 94-113 [Ukraine].
14. Pelivanova N. (2011), “Orhany samoorganizatsii naselennia v Ukraini iak instytuty mistsevoho samovriaduvannia ta hromadians'koho suspil'stva” [“Bodies of self-organization of the population in Ukraine as institutions of local self-government and civil society”], journal *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsional'nykh doslidzhen' im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy* [Scientific notes of the Institute of Political and Ethnonational Studies], vol. 2. pp. 321-331 [Ukraine].
15. VRU, Law of Ukraine (1997), *Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini* [Law of Ukraine “On local self-government in Ukraine”], dated May 21, 1997, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (relates to 30.10.2020).
16. VRU, Law of Ukraine (2001), *Pro ob'iednannia spivvlasnykiv bahatokvartyrnoho budynku* [Law of Ukraine “About the association of co-owners of an apartment building”], dated November 29, 2001, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-14> (relates to 30.10.2020).
17. VRU, Law of Ukraine (2001), *Pro orhany samoorganizatsii naselennia* [Law of Ukraine “About bodies of self-organization of the population”], dated July 11, 2001, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14> (relates to 30.10.2020).

М. О. Дурман, доктор наук із державного управління,
доцент, заслужений працівник освіти України,
професор кафедри державного управління
і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету

СЕКТОРАЛЬНА БЮДЖЕТНА ПІДТРИМКА ЯК МЕХАНІЗМ РЕГІОНАЛЬНОГО ТА МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

У статті розглядаються питання секторальної бюджетної підтримки регіонального та місцевого розвитку. Регіональний/місцевий економічний розвиток – це та основа української економіки, яка дає можливість не тільки розвивати соціально-економічний комплекс держави, але й забезпечувати конкурентоспроможність регіонів, створювати нові робочі місця з гідною заробітною платою та зменшувати соціальну напругу в територіальних громадах.

Держава в цьому випадку теж може виступати як інвестор (донор), який спрямовує гроші на регіональний розвиток, на реалізацію таких розвиткових проєктів. Не стоять осторонь і міжнародні урядові та неурядові організації, діяльність яких спрямована на допомогу країнам, що цього потребують, у розбудові економіки та запровадженні передових стандартів державного (публічного) управління у сфері національного/регіонального/місцевого розвитку.

Аналізуються результати проведення конкурсу секторальної бюджетної підтримки за кошти Європейського Союзу. Зокрема, перший етап конкурсу пройшов у 2017 році. Було визначено 70 проєктів-переможців, які отримали понад 600 млн грн бюджетного фінансування. У 2020 році відбувся другий етап конкурсу. За його результатами 56 проєктів отримають 535 млн грн. Усього ж заявниками з усіх регіонів України було подано 739 проєктів на загальну суму 8,4 млрд грн.

У дослідженні також вивчається досвід Миколаївської області на прикладі проєкту 2017 року «Інноваційний кластер RInnoHUB», а також даються характеристики проєктів 2020 року: «Розвиток інноваційного кластеру «RInnoHUB», «Економіко-соціальний бізнес-інкубатор для громад», «Інкубатор із запуску бізнесу у сфері аквакультури «AQUABATOR». В економіку Миколаївської області буде залучено за три роки близько 20,7 млн грн. Цікавим є те, що всі три проєкти стали переможцями в програмі «Інноваційна економіка та інвестиції», що ще раз доводить перспективність цього напрямку розвитку національної української економіки та сприяє зростанню іміджу Миколаївської області та України загалом.

Проведення конкурсу проєктів регіонального розвитку, які можуть реалізуватися коштом державного бюджету та які отримано від Європейського Союзу, показує, що державна та донорська підтримка дуже важливі для розвитку регіональної економіки. Майже 850 млн грн буде інвестовано в економіку України та розвиток її територіальних громад протягом трьох наступних років.

Ключові слова: державне управління, регіональний і місцевий розвиток, державна підтримка економічного розвитку, секторальна бюджетна підтримка, конкурс проєктів розвитку.

M. O. Durman. Sectoral budget support as a mechanism of regional and local development

The article considers sectoral budget support for regional and local development. Regional/local economic development is the basis of the Ukrainian economy, which allows not only to develop the socio-economic complex of the state, but also to ensure the competitiveness of regions, create new jobs with decent wages and reduce social tensions in local communities.

In this case, the state can also act as an investor (donor), which directs funds for regional development, for the implementation of such development projects. International governmental and non-governmental organizations, whose activities are aimed at helping countries in need, to develop their economies and implement advanced standards of public administration in the field of national / regional / local development are not left out.

The results of the competition for sectoral budget support at the expense of the European Union are analyzed. The first stage of the competition took place in 2017. 70 winning projects were identified, which received more than UAH 600 million in budget funding. In 2020, the second stage of the competition took place. According to its results, 56 projects will receive UAH 535 million. In total, applicants from all regions of Ukraine submitted 739 projects totaling UAH 8.4 billion.

The study also examines the experience of the Mykolaiv region on the example of the project 2017 “Innovation Cluster RInnoHUB”, as well as the characteristics of projects 2020: “Development of the innovation cluster “RInnoHUB”, “Economic and social business incubator for territorial communities”, “AQUABATOR business start-up incubator in the field of aquaculture”. About 20.7 million UAH will be involved in the economy of the Mykolaiv region for 3 years. It is interesting that all three projects became winners in the Program “Innovative Economy and Investment”. This proves the prospects of this direction of development of the Ukrainian economy and contributes to the growth of the image of the Mykolaiv region and the Ukraine.

The competition for regional development projects, which can be implemented at the expense of the state budget, received from the European Union, shows that state and donor support is very important for the development of the regional economy. Almost UAH 850 million will be invested in Ukraine’s economy and the development of its territorial communities over the next three years.

Key words: public administration, regional and local development, state support of economic development, sectoral budget support, competition of development projects.

Постановка проблеми. Державна підтримка регіонального та місцевого розвитку – завдання, яке поспішно ставиться українським урядом починаючи з проголошення незалежності України. Такі спроби мали в різні роки більший чи менший успіх, проте до 2014 року підхід до формування та реалізації регіональної політики був спрямований на «ручний» режим, коли гроші виділялися тому, хто більше й краще просив, а не тому, кому вони були більше потрібні чи хто докладав зусиль для стимулювання свого розвитку.

Коли в 2008–2009 роках Мінрегіон готував серйозну реформу державної регіональної політики – політики регіонального розвитку, ідея була досить логічною та зрозумілою [1]:

- політика має поширюватися на всі регіони;
- має бути запроваджено систему стратегічних планувальних документів із планувальним циклом, синхронізованим із циклом ЄС – 7 років;
- реалізація політики має здійснюватися через програми, які об'єднують проекти регіонального розвитку;
- фінансування політики має здійснюватися з державного та місцевих бюджетів;
- фінансування проектів у регіонах, які відповідають державним пріоритетам, може здійснюватися за підтримки з державного бюджету, яка має чітко виражений розмір і процедури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами регіонального розвитку, його стимулювання та регулювання займалася велика кількість дослідників. Зокрема, серед них можна виокремити таких науковців і напрями: С. Романюк – сучасний стан і перспективи регіонального розвитку [2], О. Морозова – регіональні аспекти публічного управління [3], М. Латинін, В. Мамонова та В. Родченко – державна економічна політика регіонального розвитку, А. Бойко – планування регіонального розвитку [4], А. Помаза-Пономаренко – напрями державного регулювання регіонального розвитку [5], М. Дурман та О. Дурман – деякі інструменти державної підтримки регіонального розвитку [6] тощо.

Метою статті є аналіз такого інструменту регіонального розвитку як секторальна державна (бюджетна) підтримка регіонального розвитку, зокрема й за кошти Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Регіональний/місцевий економічний розвиток – це та основа української економіки, яка дає можливість не тільки розвивати соціально-економічний комплекс держави, але й забезпечувати конкурентоспроможність регіонів, створювати нові робочі місця з гідною заробітною платою та зменшувати соціальну напругу в територіальних громадах.

Тому для запровадження таких підходів у 2014 року дали старт новій реформі регіональної політики шляхом ухвалення Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020».

Саме в першому документі [7] передбачалося, що інтегрований підхід до формування і реалізації нової державної регіональної політики передбачатиме поєднання декількох складових частин, серед яких вказується наявність секторальної (галузевої) політики – підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів шляхом оптимізації і диверсифікації структури економіки, забезпечення ефективної спеціалізації регіонів із пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу.

Метою другого документа [8] стало впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Задля цього рух уперед здійснюватиметься, зокрема, й за таким вектором, як вектор розвитку: вектор розвитку – це забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя. Україна має стати державою із сильною економікою та з передовими інноваціями. Для цього передусім необхідно відновити макроекономічну стабільність, забезпечити стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом, створити сприятливі умови для ведення господарської діяльності та прозору податкову систему;

Проте це дуже важко зробити без залучення інвестицій в економіку, до того ж у такі проекти, що є «точками зростання», «драйверами економіки».

Держава в цьому випадку теж може виступати як інвестор (донор), який спрямовує кошти на регіональний розвиток, на реалізацію таких розвиткових проектів. Не стоять осторонь і міжнародні урядові та неурядові організації, діяльність яких спрямована на допомогу країнам, що цього потребують, у розбудові економіки та запровадженні передових стандартів державного (публічного) управління у сфері національного/регіонального/місцевого розвитку. Так, за майже 30 років надання міжнародної технічної допомоги Україні (на початок 2020 року) донори надали допомоги майже на 6,5 млрд доларів США, з них на регіональний/місцевий розвиток – майже 920 млн доларів [9].

У межах цього фінансування у 2014 році між урядом України та Європейською комісією було укладено Угоду про фінансування Програми підтримки секторальної політики – Підтримку регіональної політики України (далі – Угода) [10], що спрямована на досягнення цілей, визначених у Державній стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року (перша складова). Загальною метою запропонованої Угоди є підтримка соціальної, економічної та територіальної згуртованості України й підвищення добробуту громадян у всій країні, а її цілями є такі:

- 1) підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів;
- 2) територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток;
- 3) ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку.

У межах цієї Угоди в 2018 році було проведено перший етап конкурсу секторальної підтримки за кошти ЄС, у якому серед 507 проектів зі всіх регіонів України було визначено 70 проектів-переможців (рис. 1.).

Серед цих 70 проектів найбільше у Львівській області – 12 проектів; Хмельницькій – 10; по 1 проекту у Миколаївській, Донецькій, Рівненській, Вінницькій, Житомирській, Черкаській, Луганській областях, МОН – 9 проектів, по 1 проекту у Мінагрополітики і Мінрегіону. Загальна сума бюджетного фінансування становить понад 600 млн грн всього – близько 750 млн грн). Вісім областей подали проекти, які не змогли отримати фінансування, зате Міністерство освіти і науки України виграло 11 проектів, а МінАПК – 1 проект.

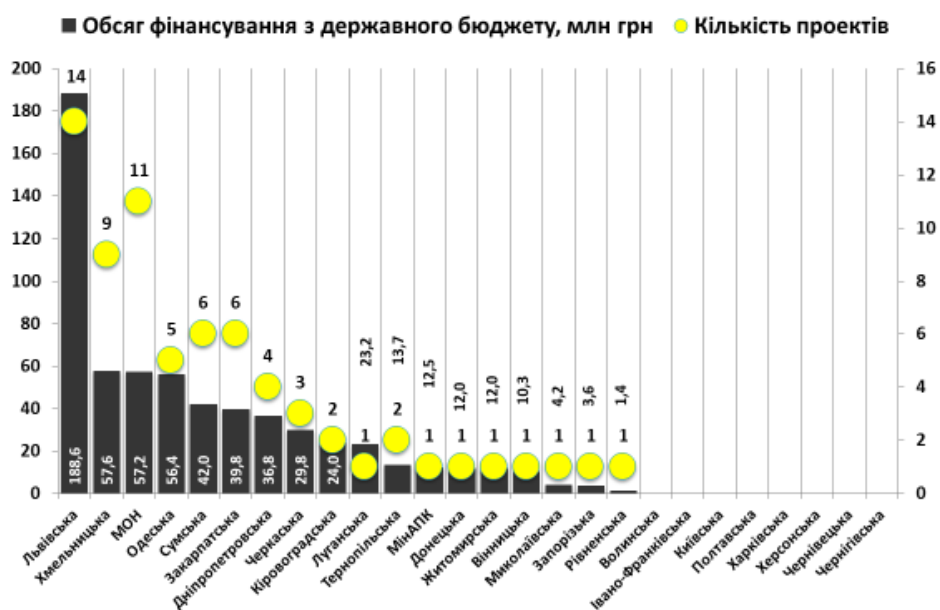


Рис. 1. Кількість проектів-переможців та обсяги фінансування першого конкурсу секторальної підтримки (2017 рік) [11]

2020 року другий етап конкурсу відбувався на оновленій технологічній платформі (проекти подавалися й оцінювалися тільки в електронній формі), було також додано дві програми, на які можна подавати розвиткові проекти. Усього визнано переможцями 56 проектів. На розвиткові цілі передбачено 844 961,304 тис. грн, з них із державного бюджету – 535 068,920 тис. грн, а з місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством, – 309 892,384 тис. грн. Сума бюджетного фінансування дещо зменшилася, порівняно з першим етапом – 535 млн грн проти 600 млн грн, проте загальна сума фінансування зросла майже на 100 млн грн – до 844 млн грн, з 750 млн грн (рис. 2). Це пов’язано насамперед із тим, що заявники для перемоги в конкурсі та отримання допомоги суттєво збільшували частку власного співфінансування або залучали кошти з інших джерел, що не заборонені умовами конкурсу та чинним законодавством.

Цього року 6 областей не змогли підготувати гідних проектів, проте Міністерство розвитку громад і територій підготувало 4 проекти, Міністерство освіти і науки – 2, Міністерство екології – 1. Усього ж заявниками з усіх регіонів України було подано 739 проектів на загальну суму 8,4 млрд грн.

Тепер хочемо розглянути підготовку розвиткових проектів на конкурс секторальної підтримки в областях України на прикладі Миколаївської області.

2017 року в Миколаївській області був один проект-переможець у розділі «Інноваційна економіка та інвестиції», а саме – «Інноваційний кластер «Регіональний інноваційний HUB» (RInnoHUB)» [13]. Мета проекту – створення передумов для індустріального інноваційного розвитку економіки Миколаївської області на базі високотехнологічних, креативних наукомістких вітчизняних розробок товарів і послуг, які матимуть попит на світових ринках, а конкретна мета – зростання кількості нових інноваційних підприємств із високотехнологічними робочими місцями та високою доданою вартістю і продуктивністю.

Замовником проекту виступала Миколаївська обласна державна адміністрація, а ініціатором і виконавцем – Регіональний фонд підтримки підприємництва в Миколаївській області [14]. За три роки виконання проекту він

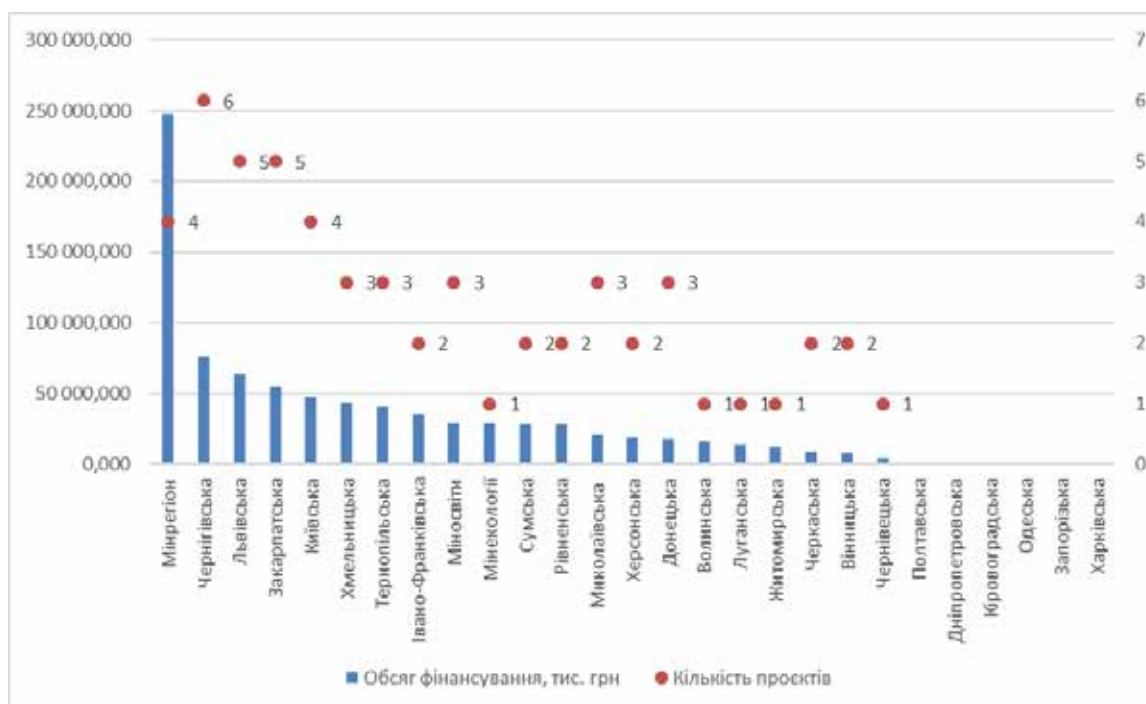


Рис. 2. Кількість проектів-переможців та обсяги фінансування першого конкурсу секторальної підтримки (2020 рік)

Побудовано автором за [12]

підтвердив свою життєздатність і результативність і має на меті продовжувати свою роботу як передового інноваційного проекту не тільки в Миколаївській області, але й у масштабах України та всього світу.

До суттєвих досягнень проекту «RInnoHUB» можна віднести такі [15]:

- створено 45 нових робочих місць;
- створено регіональну біржу стартапів;
- реалізовано та розвинуто 12 інноваційних проектів;
- створено 5 нових підприємств;
- залучено фінансування шляхом участі учасників на різних інвестиційних майданчиках – 10 проектів;
- взято участь 22 проектами у національних стартап-конкурсах.

Працював проект також і в просвітницькому напрямі. Тут він має такі здобутки:

- підготовлено 780 спеціалістів і підприємців в інноваційній галузі;
- створено «Антикризовий канал 2020», де проводяться онлайн-сесії з представниками громад [16].
- випущено 36 випусків щомісячного дайджесту «Прорив» з аналізом сучасного стану інноваційної економіки;

- проведено 70 просвітницьких заходів;

- установлено ділові відносини з майже 20 науково-інформаційними центрами країн ЄС та Азії, а також США.

Варто зазначити, що за майже три роки, які пройшли з моменту першого етапу конкурсу, команда Регіонального фонду підтримки підприємництва в Миколаївській області вийшла на новий рівень і заснувала Агенцію розвитку Причорномор'я [17]. Ця Агенція – об'єднання проектних менеджерів з Миколаївської, Херсонської та Кіровоградської областей (професійні консультанти, представники структур підтримки бізнесу і територіальних громад) з метою залучення інвестицій до Південного регіону України.

22 вересня пройшла перша установча конференція Агенції щодо формування та подання проектів у межах Програми підтримки секторальної політики, яка фінансується коштом державного бюджету, отриманого від ЄС. Кожен з учасників конференції представив концепти проектів, які будуть подані в межах Програми:

- розвиток кластерних ініціатив;
- туристичний напрям;
- інноваційне підприємництво;
- освіта та працевлаштування дорослих людей;
- інклюзія;

- соціальне підприємництво;
- енергоменеджмент;
- громадське телебачення тощо.

Протягом двох місяців ці проекти готувалися до подання на конкурс (формувалися цілі і завдання проєктів, визначалися їхні цільові групи та бенефіціари, формувалися переліки заходів і логічно-структурні матриці, оцінювалися ризики тощо). Оскільки Агенція ще не була оформлена юридичною особою саме як Агенція регіонального розвитку, то в неї не було права подавати проєкти на конкурс самостійно (хоча це було однією з новачій другого конкурсу). Проте Агенція була ініціатором розроблення та подання від різних заявників близько 10 проєктів.

Усі проєкти від Миколаївської області, що були визначені переможцями, були підготовані Агенцією розвитку Причорномор'я, а саме:

- 1) Розвиток інноваційного кластеру «RInnoHUB»;
- 2) Економіко-соціальний бізнес-інкубатор для ОТГ;
- 3) Інкубатор із запуску бізнесу у сфері аквакультури «AQUABATOR».

Перший проєкт «Розвиток інноваційного кластеру «RInnoHUB» (заявник – Миколаївська обласна державна адміністрація) є продовженням проєкту-переможця першого етапу і передбачає подальший розвиток ідеї стимулювання інноваційної економіки та підтримки стартапів.

Другий проєкт «Економіко-соціальний бізнес-інкубатор для ОТГ» (заявник – Миколаївська обласна державна адміністрація) має на меті створення комфортного середовища та передумов для перспективного розвитку інноваційного, клієнтоорієнтованого підприємництва в об'єднаних територіальних громадах із метою сприяння в набутті ними фінансової самостійності, формуванні експортного потенціалу та інвестиційної привабливості Миколаївської області в цілому.

Третій проєкт «Інкубатор із запуску бізнесу у сфері аквакультури «AQUABATOR» (заявник – Миколаївська міська рада). Мета проєкту – створення екосистеми розвитку аквафермерства в Південному регіоні через стимулювання малого та середнього підприємництва та створення бази матеріалів, обладнання та технологій у сфері морефермерства. Як результат ми отримаємо створення нових робочих місць і розвиток самозайнятості населення і розвиток нового та актуального виду підприємництва у Південному регіоні.

В економіку Миколаївської області буде залучено за три роки близько 20,7 млн грн. Цікавим є те, що всі три проєкти стали переможцями в Програмі «Інноваційна економіка та інвестиції», що ще раз доводить перспективність цього напрямку розвитку національної української економіки та сприяє зростанню іміджу Миколаївської області та України у цілому.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, проведення конкурсу проєктів регіонального розвитку, які можуть реалізуватися коштом державного бюджету, отриманого від Європейського Союзу, показує, що державна та донорська підтримка дуже важлива для розвитку регіональної економіки. Майже 850 млн грн буде інвестовано в економіку України та розвиток її територіальних громад протягом трьох наступних років. А для Миколаївської області основним драйвером її соціально-економічного розвитку та поліпшення життя жителів південного регіону повинна стати саме інноваційна економіка. Водночас велику роль у залученні коштів і написанні проєктів відіграють Агенції регіонального розвитку обласного та міжрегіонального рівня.

Наступні пошуки плануємо зосередити на вивченні ефективності використання коштів міжнародної технічної допомоги, наданих на першому етапі конкурсу, в інших проєктах та інших областях України.

Список використаних джерел:

1. Ткачук А. Про конкурсні механізми і секторальну підтримку регіонального розвитку. *Інститут громадянського суспільства*. URL: <https://www.esi.org.ua/news/pro-konkursni-mehanizmy-i-sektoralnu-pidtrymku-regionalnogo-rozvytku>.
2. Романюк С. Регіональний розвиток в Україні: минуле, сучасне. Майбутнє? *Демографія та соціальна економіка*. 2019. № 3. С. 113-132. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dse_2019_3_10.
3. Морозова О. Розвиток публічного управління в контексті євроінтеграції: регіональний аспект. *Таврійський науковий вісник. Серія : Економіка*. 2020. Вип. 1. С. 169-177. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tnven_2020_1_23.
4. Бойко А. Планування регіонального розвитку в Україні. *Вісник КНТЕУ*. 2017. № 1. С. 19–35.
5. Pomaza-Ponomarenko A. Guidelines of the improvement of the state policy of territorial development. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2015. Вип. 2. С. 215-219. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2015_2_32.
6. Дурман М., Дурман О. Субвенція на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад як інструмент впровадження нової регіональної політики. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2018. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2018_2_15.

7. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/385-2014-%D0%BF>

8. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5/2015>.

9. Інформація щодо міжнародної технічної допомоги, що надається Україні за результатами проведення Секретаріатом Кабінету Міністрів України моніторингу проектів у 2019 році: Кабінет Міністрів України. URL: <https://drive.google.com/drive/folders/1BA1J90zVID5Kum5aucsTCmWCWwkKhN5s>.

10. Угода про фінансування Програми підтримки секторальної політики Підтримка регіональної політики України: Контракт на реформу сектора між Європейським Союзом та Україною від 27.11.2014 № 984_019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/984_019.

11. Лукеря І., Бондар О. Секторальна підтримка ЄС: конкурсний відбір проектів регіонального розвитку, які можуть реалізуватися за рахунок коштів державного бюджету, отриманих від Європейського Союзу. URL: https://hromady.org/wp-content/uploads/Лукеря_Бондар.pdf.

12. Перелік проектів-переможців конкурсного відбору проектів регіонального розвитку, які можуть реалізуватися за рахунок коштів державного бюджету, отриманих від ЄС: Міністерство розвитку громад та територій. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/sektoralna-byudzheta-pidtrimka-yes/perelik-proektiv-peremozhcziv-konkursnogo-vidboru-proektiv-regionalnogo-rozvytku-yaki-mozhut-realizovuvatsya-za-rahunok-koshtiv-derzhavnogo-byudzhetu-otrymanyh-vid-yes/>

13. Інноваційний кластер «Регіональний інноваційний HUB» (RInnoHUB): офіційна сторінка. URL: <https://www.facebook.com/RinnoHubMykolaiv/>

14. Регіональний фонд підтримки підприємництва в Миколаївській області: офіційна сторінка. URL: <https://www.facebook.com/mkrfpp/>

15. Звіт про впровадження проекту «Інноваційний кластер «Регіональний інноваційний HUB» (RInnoHUB)»: поточний архів Миколаївської обласної державної адміністрації (Департамент економічного розвитку та регіональної політики). 2020. 32 с.

16. Антикризовий канал. Проект RInnoHub. URL: https://www.youtube.com/channel/UCwUZ5KSBx4neNENSsbvWQ_w

17. Агенція розвитку Причорномор'я: офіційна сторінка. URL: <https://www.facebook.com/Агенція-розвитку-Причорномор'я-102316858386543/>

References:

1. Tkachuk A. (2017), *“Pro konkursni mekhanizmy i sektoralnu pidtrymku rehionalnoho rozvytku”* [“On competitive mechanisms and sectoral support of regional development”]. URL: <https://www.csi.org.ua/news/pro-konkursni-mekhanizmy-i-sektoralnu-pidtrymku-regionalnogo-rozvytku> [Ukraine]

2. Romanyuk S. (2019), *“Rehionalnyy rozvytok v Ukrayini: mynule, suchasne. Maybutnye?”* [“Regional development in Ukraine: past, present. Future?”] journal *Demohrafiya ta sotsialna ekonomika* [Demography and social economy], vol. 3, pp. 113-132. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dse_2019_3_10 [Ukraine]

3. Morozova O. (2020), *“Rozvytok publichnoho upravlinnya v konteksti yevrointehratsiyi: rehionalnyy aspekt”* [“Development of public administration in the context of European integration: regional aspect”], *Tavriyskyy naukovyy visnyk. Seriya : Ekonomika* [Taurian Scientific Bulletin. Series: Economics], vol. 1, pp. 169-177. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tiven_2020_1_23 [Ukraine]

4. Boyko A. (2017), *“Planuvannya rehionalnoho rozvytku v Ukrayini”* [“Regional development planning in Ukraine”], *Visnyk KNTEU* [Bulletin of KNTEU], vol. 1, pp. 19–35 [Ukraine]

5. Pomaza-Ponomarenko A. (2015), *“Guidelines of the improvement of the state policy of territorial development”* [“Guidelines of the improvement of the state policy of territorial development”], *Visnyk Natsionalnoho universytetu sivilnoho zakhystu Ukrayiny. Seriya : Derzhavne upravlinnya* [Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine. Series: Public Administration], vol. 2, pp. 215-219. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2015_2_32 [Ukraine]

6. Durman M. and Durman O. (2018), *“Subventsiya na rozvytok infrastruktury obyednanykh terytorialnykh hromad yak instrument vprovadzhennya novoyi rehionalnoyi polityky”* [“Subvention for the development of the infrastructure of united territorial communities as a tool for implementing a new regional policy”], electronic journal *Teoriya ta praktyka derzhavnogo upravlinnya i mistsevoho samovryaduvannya* [Theory and practice of public administration and local self-government], vol. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2018_2_15 [Ukraine]

7. KМУ (2014), *Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi stratehiyi rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku* [On approval of the State Strategy for Regional Development for the period up to 2020]: the resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine dated 06.08.2014 No 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/385-2014-%D0%BF> [Ukraine]

8. The President of Ukraine (2015), *Pro Stratehiyu staloho rozvytku "Ukrayina-2020"* [On the Strategy of Sustainable Development "Ukraine 2020"]: the Decree of the President of Ukraine dated 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5/2015> [Ukraine]

9. KМУ (2019), *Informatsiya shchodo mizhnarodnoyi tekhnichnoyi dopomohy, shcho nadayetsya Ukraini za rezultatamy provedenoho Sekretariatom Kabinetu Ministriv Ukrainy monitorynhu proektiv u 2019 rotsi* [Information on international technical assistance provided to Ukraine based on the results of project monitoring conducted by the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine in 2019]: information of Cabinet of Ministers of Ukraine. URL: <https://drive.google.com/drive/folders/1BA1J90zVID5Kum5aucsTCmWCWwkKhN5s> [Ukraine]

10. VRU (2014), *Uhoda pro finansuvannya Prohramy pidtrymky sektoralnoyi polityky Pidtrymka rehionalnoyi polityky Ukrainy: Kontrakt na reformu sektora mizh Yevropeyskym Soyuzom ta Ukrainoyu vid 27.11.2014 №984_019* [Financing Agreement for the Sectoral Policy Support Program Regional Policy Support for Ukraine: Sector Reform Contract between the European Union and Ukraine dated 27.11.2014 №984_019]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/984_019 [Ukraine]

11. Lukerya I. and Bondar O. (2020), *“Sektoralna pidtrymka EU: konkursnyy vidbir proyektiv rehionalnoho rozvytku, yaki mozhut realizuvatysya za rakhunok koshtiv derzhavnoho byudzhetu, otrymanykh vid Yevropeyskoho Soyuzu”* [“Sectoral support of the EU: competitive selection of regional development projects that can be implemented at the expense of the state budget received from the European Union”]. URL: https://hromady.org/wp-content/uploads/Lukerya_Bodnar.pdf [Ukraine]

12. Ministry of Community and Territorial Development (2020), *Perelik proektiv-peremozhtsiv konkursnoho vidboru proektiv rehionalnoho rozvytku, yaki mozhut realizovuvatysya za rakhunok koshtiv derzhavnoho byudzhetu, otrymanykh vid EU* [List of winning projects of competitive selection of regional development projects that can be implemented at the expense of the state budget received from the EU], official site. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/sektoralna-byudzhetna-pidtrimka-yes/perelik-proektiv-peremozhcziv-konkursnogo-vidboru-proektiv-regionalnogo-rozvytku-yaki-mozhut-realizovuvatysya-za-rahunok-koshtiv-derzhavnogo-byudzhetu-otrymanyh-vid-yes/> [Ukraine]

13. *Innovatsiynyy klaster «Rehionalnyy innovatsiynyy HUB» (RInnoHUB)* (2020), [Innovation cluster "Regional Innovation HUB (RInnoHUB)"], official page. URL: <https://www.facebook.com/RinnoHubMykolaiv/> [Ukraine]

14. *Rehionalnyy fond pidtrymky pidpryyemnytstva v Mykolayivskiy oblasti* (2020), [Regional fund of support of business in the Nikolaev area], official page. URL: <https://www.facebook.com/mkrfpp/> [Ukraine]

15. Mykolayiv Regional State Administration (2020), *“Zvit pro vprovadzhennya projektu «Innovatsiynyy klaster «Rehionalnyy innovatsiynyy HUB» (RInnoHUB)»* [“Report on the implementation of the project "Innovation Cluster" Regional Innovation HUB "(RInnoHUB)" ”], the current archive of the Department of Economic Development and Regional Policy. 32 p. [Ukraine]

16. RInnoHub (2020), *Antykryzovyy kanal. Proyekt RInnoHub* [Anti-crisis channel. RInnoHub project]. URL: https://www.youtube.com/channel/UCwUZ5KSBx4neNENSsbvwQ_w [Ukraine]

17. *Ahentsiya rozvytku Prychornomorya* (2020), [Black Sea Development Agency], official page. URL: <https://www.facebook.com/Ahentsiya-rozvytku-Prychornomorya-102316858386543/> [Ukraine]

І. П. Лопушинський, доктор наук
із державного управління,
професор, заслужений працівник освіти України,
завідувач кафедри державного управління
і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету

О. І. Ковнір, кандидат педагогічних наук,
доцент, викладач англійської мови
Херсонського морехідного коледжу рибної промисловості

МЕХАНІЗМИ ЗАПОБІГАННЯ Й БОРОТЬБИ ІЗ СЕКСИЗМОМ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД І ВІТЧИЗНЯНІ ЗАКОНОДАВЧІ ПЕРСПЕКТИВИ

У статті показано, що гендерна рівність має надзвичайно важливе значення для захисту прав людини, функціонування демократії та належного врядування, поваги до верховенства права й просування добробуту для всіх; доведено, що сексизм є проявом таких історично нерівноправних взаємин між жінками та чоловіками, які призводять до дискримінації та перешкоджають повноцінному поліпшенню становища жінок у суспільстві; зазначається, що сексизм є надзвичайно поширеним і домінує в усіх галузях і в усіх суспільствах; доведено, що основна мета заходів запобігання та боротьби із сексизмом – це спонукання до змін поведінки та культури на індивідуальному, інституційному і структурному рівнях; показано, що, крім планів, політики і програм, методами запобігання та боротьби із сексизмом можуть бути законодавчі, виконавчі, адміністративні, бюджетні та регуляторні інструменти; доведено, що Українська держава має використовувати наявні інструменти й забезпечувати їх ефективне впровадження або створювати нові інструменти, що будуть доступні для запобігання сексистській поведінці та захисту від неї, а де це доречно – використовуватимуться для переслідування й покарання кривдників і надання відшкодування жертвам; показано, що в цьому зв'язку варто застосовувати такі важливі механізми, як законодавство, яке стосується сексизму, зокрема визначення; посібник користувача; інструкції щодо шляхів допомоги жертвам і відшкодування для них, а також щодо ризиків і наслідків для кривдників; наголошено, що для подолання в суспільстві сексизму треба більш активно заохочувати участь громадянського суспільства, зокрема жіночих неурядових організацій, релігійних і лідерів громад, професійних об'єднань і профспілок юристів та суддів у розробленні політики та законодавства, спрямованих на боротьбу із сексизмом, щоб просувати співпрацю та гарантувати їх залучення до реалізації цих заходів.

Ключові слова: гендерна рівність, дискримінація, гендерна дискримінація, сексизм, законодавство, що стосується сексизму, шляхи допомоги жертвам сексизму.

I. P. Lopushynskiy, O. I. Kovnir. Mechanisms for preventing and combating sexism: European experience and domestic legislative perspectives

The article shows that gender equality is extremely important for the protection of human rights, the functioning of democracy and good governance, respect for the rule of law and the promotion of well-being for all; it has been proven that sexism is a manifestation of such historically unequal relations between women and men, which lead to discrimination and hinder the full improvement of the position of women in society; it is noted that sexism is widespread and dominates in all branches and in all societies; it has been proven that the main purpose of measures to prevent and combat sexism is to encourage changes in behavior and culture at the individual, institutional and structural levels; it is shown that, in addition to plans, policies and programs, methods of preventing and combating sexism can be legislative, executive, administrative, budgetary and regulatory instruments; it proves that the Ukrainian state should use existing tools and ensure their effective implementation or create new tools that will be available to prevent and protect sexist behavior and, where appropriate, be used to prosecute and punish perpetrators and provide compensation to victims; it is shown that important mechanisms such as legislation on sexism, including definitions, should be used in this regard; user's manual; instructions on how to help and compensate victims, as well as on the risks and consequences for perpetrators; it emphasizes that, in order to combat sexism, the participation of civil society, in particular women's NGOs, religious and community leaders, trade unions and trade unions of lawyers and judges, should be more strongly encouraged in the development of anti-sexism policies and legislation to promote cooperation and guarantee their involvement in the implementation of these measures.

Key words: gender equality, discrimination, gender discrimination, sexism, sexism legislation, ways to help victims of sexism.

Постановка проблеми. Як відомо, Комітет міністрів Ради Європи 27 березня 2019 року підготував державам-членам Рекомендацію щодо запобігання та боротьби із сексизмом, зокрема законодавчого запровадження поняття «сексизм» [2]. Прагнучи створити Європу, вільну від сексизму та його проявів, Комітет міністрів Ради Європи рекомендував урядам держав-членів: 1) ужити заходів для запобігання сексизму та його проявам

і боротьби з цими явищами в публічній і приватній сферах, а також заохочувати відповідні зацікавлені сторони впроваджувати належне законодавство, політику та програми, спираючись на визначення й поради в цій Рекомендації; 2) моніторити прогрес реалізації цієї Рекомендації та повідомляти компетентний профільний комітет Ради Європи про вжиті заходи і досягнутий у цій сфері прогрес; 3) гарантувати, що цю Рекомендацію, зокрема додаток до неї, перекладено та поширено (у доступних форматах) серед відповідних органів і зацікавлених сторін [2].

На підставі цих Рекомендацій у Верховній Раді України й було напрацьовано та на початку 2021 року зареєстровано два законопроекти щодо запобігання проявам сексизму в українському суспільстві, а саме: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони проявів сексизму» від 15 січня № 4598 [8] та «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за прояви сексизму в суспільстві» від 15 січня № 4599 [9]. Авторами названих законопроектів є десять народних депутатів України на чолі з О.А. Качурою та Д.В. Люботою. Проекти названих законів [8; 9] уже спрямовано на розгляд до Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності, а також оприлюднено на сайті парламенту. Водночас, як повідомляють у ЗМІ окремі народні депутати України, невдовзі планується подання й альтернативних проектів щодо запобігання та протидії сексизму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом упродовж 2017–2019 років до висвітлення проблем, пов'язаних із сексизмом, зверталися О.Є. Нестеренко (досліджує форми та шляхи лінгвального вираження сексизму у промовах і висловленнях американських політиків-республіканців, 2017) [7], С.О. Ангелова, О.Б. Давліканова (вивчали сексуальність і сексизм у рекламі, 2018) [1], Н.В. Куравська (описує гендерні стереотипи як джерело гендерної дискримінації та сексизму, 2018) [6], К.В. Тараненко (відстежує вияви сексизму в мові з позицій еколінгвістики, 2019) [10], М.Е. Кругляк, В.В. Петрожалко (описали прояви сексизму в комп'ютерних іграх, 2019) [5] та інші.

Водночас проблема сексизму досі в Україні, по суті, не вивчалася з позицій державноуправлінської науки, нині ще не описано перспективного законодавчого закріплення запобігання та боротьби з таким ганебним явищем, як сексизм, що вже давно розв'язано в країнах європейської спільноти.

Мета статті. Зважаючи на такий стан проблеми, нами й було визначено за мету дослідження вивчення стану із запобіганням і боротьбою із сексизмом в Україні, зокрема перспектив законодавчого врегулювання цього питання.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, сексизм (англ. sexism, від лат. sexus – стать; також гендерна дискримінація, дискримінація за статтю) – упередження чи дискримінація людей через їхню стать або гендер. Це поняття пов'язане з гендерними стереотипами та гендерними ролями, сексизм може стосуватися віри в природну вищість; конструюється системною суспільною недооцінкою або упередженнями щодо певної статі, стереотипізацією суджень про стать людини; проявляється в диспропорції влади, прав і можливостей між статями. Інституціалізованими наслідками сексизму є гендерна нерівність у різних сферах людської діяльності, особливо на робочому місці (розрив в оплаті праці, скляна стеля (glass ceiling) – термін із теорії гендерних досліджень, введений феміністками на початку 1980-х для позначення невидимого і формально ніяк не позначеного бар'єру, який обмежує кар'єрне просування жінок, безвідносно до їхніх професійних якостей, певним рівнем соціальної ієрархії в організації, галузі або державній системі – *І. Л.*) [13].

Відповідно до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи, сексизм – це будь-які дія, жест, візуальний прояв, вимовлені або написані слова, практика або поведінка, в основі яких лежить ідея про те, що людина або група людей гірші через свою стать, та які проявляються в публічній або приватній сферах, у мережі або поза нею і скеровані на (або спричиняють): порушення власної гідності або прав людини чи групи людей; фізичну, сексуальну, психологічну або соціально-економічну шкоду або страждання особи чи групи осіб; створення загрозливого, ворожого, принизливого або образливого середовища; перешкоджання незалежності або повноцінному здійсненню прав людини з боку особи чи групи осіб; підтримку та посилення гендерних стереотипів [2].

Нещодавно проведене опитування серед українських жінок-політиків на різних рівнях влади й політичної активності виявило, що сексизм – дуже поширене в Україні явище. Найпоширенішими типами насильства жінки-політики назвали: приниження в соціальних мережах і ЗМІ – 62%, психологічне насильство – 59%, сексизм – 59%, словесні образи – 58%, сексуальні домагання – 47% [4].

Нині сексизм і сексистську поведінку доводиться спостерігати в усіх сферах життєдіяльності людини, зокрема в кіберпросторі (інтернеті та соціальних мережах). З ними можуть стикатись індивідуально та колективно одна людина або група осіб навіть тоді, коли ні така особа, ні група людей не були безпосередніми об'єктами сексизму й сексистської поведінки, наприклад, через сексистську рекламу або публікацію зображень оголених жінок на робочому місці. Трьома рівнями увічнення та переживання сексизму є: індивідуальний, інституційний (наприклад, у родинному, робочому чи освітньому середовищі) і структурний (наприклад, через соціальні гендерні нерівності, соціальні норми або поведінку). Сексизм – це замовчування, коли особи або групи не повідомляють або не скаржаться на сексистську поведінку через страх того, що їх не сприймуть серйозно, будуть утискати чи навіть притягнуть до відповідальності [2].

Комітет міністрів Ради Європи зазначає, що жінки та чоловіки можуть стикатися з різноманітними та перехресними формами сексизму на основі й низки інших чинників, зокрема етнічного походження, статусу члена меншини чи корінного жителя, віку, релігії, статусу біженця або мігранта, інвалідності, сімейного стану, соціального походження, гендерної ідентичності, сексуальної орієнтації чи сексуальності. Вони можуть опинитися в більш вразливих ситуаціях або ставати цілком різними акторами сексизму в різних умовах, наприклад, дівчата й жінки, які провадять діяльність переважно в чоловічому середовищі (наприклад, у бізнесі, фінансах, військовій сфері або політиці). Жінки на владних посадах, зокрема громадські діячі, також постають як окремі об'єкти проявів сексизму, оскільки їх сприймають як таких, що відійшли від соціальних гендерних норм, які вилучають жінок із публічного простору або повноважень. Інтерсексуальні й транссексуальні особи також стикаються з додатковими та/або більшими проблемами, пов'язаними із сексизмом [2].

На думку Комітету міністрів Ради Європи, основна мета заходів запобігання та боротьби із сексизмом – це спонукання до змін поведінки та культури на індивідуальному, інституційному і структурному рівнях. Окрім планів, політик і програм, методами запобігання та боротьби із сексизмом можуть бути законодавчі, виконавчі, адміністративні, бюджетні та регуляторні інструменти. Держави повинні вибрати ті інструменти, що найкраще підходять для їхнього власного контексту й цілей конкретного заходу.

Для викорінення несвідомого упередження, з одного боку, і навмисної сексистської поведінки – з іншого, потрібні різні інструменти. Несвідомі упередження можна усунути через підвищення обізнаності, навчання й освіти, а для викорінення навмисної та постійної сексистської поведінки та мови ворожнечі потрібні більш рішучі заходи. У цьому зв'язку варто взяти до уваги такі важливі варіанти, як законодавство, що стосується сексизму, зокрема визначення; посібник користувача; інструкції щодо шляхів допомоги жертвам і відшкодування для них, а також щодо ризиків і наслідків для кривдників [2].

Держави мають використовувати наявні інструменти й забезпечувати їх ефективне впровадження або створити нові інструменти, що будуть доступними для запобігання сексистській поведінці та захисту від неї, а це доречно – використовуватимуться для переслідування й покарання кривдників і надання відшкодування жертвам. Треба заохочувати відповідні державні органи та служби, наприклад омбудсменів, комісії з рівності, законодавчі асамблеї, національні правозахисні установи, державні підприємства та органи для подання скарг, розробити й запровадити кодекси поведінки чи рекомендації щодо сексизму, які відповідатимуть всеосяжній політиці щодо ліквідації сексизму, і забезпечити належні ресурси для таких заходів [2].

Сьогодні Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи [2] – це єдиний міжнародний документ, у якому міститься визначення сексизму. У документі, зокрема, наголошується, що, попри ухвалені на міжнародному, національному та місцевому рівнях стандарти дотримання гендерної рівності, застосування цих стандартів на практиці залишається не досить реалізованим; різноманітні прояви сексизму є причинами та наслідками гендерної нерівності.

Невдовзі після ухвалення Рекомендації [2] в Міністерстві соціальної політики України 23 липня 2019 року відбулася робоча нарада з питань підготовки плану заходів на виконання рекомендації Комітету міністрів Ради Європи СМ/Рес (2019) про запобігання та боротьбу із сексизмом [2]. У робочій нараді взяли участь представниці офісу віцепрем'єр-міністра України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, Міністерства освіти і науки, Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства культури, а також міжнародних та громадських організацій. Під час наради було проаналізовано рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи щодо запобігання та боротьби із сексизмом, визначено заходи, що вже впроваджуються Державною програмою забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, Національним планом дій із виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2020 року, Національним планом дій із виконання підсумкових зауважень, наданих Комітетом ООН із ліквідації дискримінації щодо жінок до восьмої періодичної доповіді України про виконання Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок на період до 2021 року, та окреслено перелік заходів щодо протидії сексизму, які доцільно було б внести до нормативно-правових документів у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків [11].

Нині в українське законодавство вперше пропонується ввести поняття «сексизм». Наприклад, законопроект № 4598 [8] пропонує доповнити Закон «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» терміном «сексизм». Під ним законодавці розуміють будь-які дії, жести, візуальні прояви, вимовлені або написані слова, практику або поведінку, в основі яких лежить ідея про те, що людина або група людей гірша через свою стать, і проявляються в громадській або приватній сферах, у мережі Інтернет або поза нею та спрямовані на (або викликають): порушення власної гідності або прав людини або групи людей; сексуальний, психологічний збиток або страждання особи або групи осіб; створення загрозливого, ворожого, принизливого чи образливого середовища; перешкоджання незалежності або повноцінному здійсненню прав людини з боку особи або групи осіб; підтримку і посилення гендерних стереотипів [8].

Депутати також передбачили винятки, що не може вважатися сексизмом. Це спеціальний захист жінок під час вагітності, пологів і грудного вигодовування дитини; обов'язкова строкова військова служба для чоловіків,

передбачена законом; різниця в пенсійному віці для жінок і чоловіків, передбачена законом; особливі вимоги з охорони праці жінок і чоловіків, пов'язані з охороною їхнього репродуктивного здоров'я; позитивні дії (що саме розуміється під фразою «позитивні дії» – не пояснюється – *І. Л.*) [8]. «Особа, яка вважає, що стосовно неї було здійснено сексизм <...> має право звернутися зі скаргою до державних органів <...> до Національної поліції України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та/або до суду в порядку, визначеному законом», – наголошується в законопроекті [8].

На додаток до цього в законопроекті № 4599 [9] пропонується розширити статтю 173-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення, доповнивши її словосполученням «вчинення сексизму». За сексизм пропонується запровадити такі види покарань: штраф від 10 до 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (нині – 170–340 грн – *Л. І.*), від 20 до 40 (340–680 грн) – за повторне порушення; громадські роботи на строк від 30 до 40 годин/від 40 до 60 годин – за повторне; адміністративний арешт до 7 діб/до 15 діб – за повторне [9].

Згідно із законопроектом, карати за сексизм можна буде впродовж пів року з моменту виявлення порушення, але не пізніше ніж через два роки після самого акту сексизму. Заарештовувати за сексизм зможе поліція [9].

Загалом два документи [8; 9] між собою узгоджені й передбачають спільну мету. Крім того, що вони є актуальними для українського суспільства, ці проекти є частиною плану узгодження законодавства України з нормами Європейського Союзу. Автори законопроектів переконані, що встановлення відповідальності за прояви сексизму в суспільстві сприятиме захисту охоронюваного правопорядку і правовідносин, викоріненню сексизму, а також реалізації прав і можливостей людини й громадянина.

Крім того, група народних обраних 2 лютого 2021 року планувала зареєструвати у Верховній Раді й альтернативний законопроект щодо протидії проявам сексизму на додаток до двох документів, що були зареєстровані в парламенті раніше [8; 9]. Про це в коментарі «Суспільному» повідомила голова Комітету парламенту з питань інтеграції України до Європейського Союзу Іванна Климпуш-Цинцадзе, яка є однією із співавторів альтернативної законодавчої ініціативи. За її словами, у документі буде уточнено термінологію відповідно до міжнародної практики. Зі свого боку, інша співавторка законопроекту Марія Іонова додала, що цей документ, крім того, що уточнює термінологію, також розширює сферу її застосування. Також, за її словами, у документі буде прописано, куди можна звернутися в разі, якщо людина стала жертвою сексизму [12].

З метою запобігання й боротьби із сексизмом наприкінці 2020 року для жінок і чоловіків у місцевій політиці в межах проекту «Посилення демократії та довіри на місцевому рівні в Україні», що впроваджується Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи в межах Плану дій Ради Європи для України на 2018–2021 роки, було розроблено посібник «Запобігання та боротьба із сексизмом на місцевому рівні в Україні» [3].

У посібнику наведено практичні поради органам місцевого самоврядування та національним асоціаціям органів місцевих і регіональних влад, а також можливим постраждалим від сексистського насильства (зокрема, сексистських висловлювань і сексуальних домагань) та гендерно зумовленої дискримінації, як-от кандидаткам і жінкам, які обіймають посади в місцевих органах влади. У ньому містяться рекомендації щодо того, як розпізнати, запобігти та подолати сексизм завдяки практичним заходам до, під час і після виборів. Зокрема, у посібнику наведено приклади належної практики підвищення обізнаності, кодексів професійної етики, які варто ухвалити місцевим органам влади, а також описано санкції щодо кривдників і заходи правового захисту осіб, на яких спрямовано сексистську поведінку. У ньому також міститься загальний огляд конкретних заходів, покликаних усунути основні причини сексизму через посилення гендерної рівності в органах місцевого самоврядування [3].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Щоб покласти край сексизму в українському суспільстві, органам державної влади та органам місцевого самоврядування, депутатам парламенту та місцевим депутатам і громадянському суспільству, правоохоронним органам, органам регіональної та державної влади потрібно докласти спільних зусиль. Почавши з надання достовірних даних, постановки чітких цілей і забезпечення спільного розуміння масштабу й характеру проблеми, органи публічної влади можуть затвердити низку стратегій для розв'язання проблеми сексизму та сприяння гендерній рівності в місцевій, регіональній і загальнодержавній політиці. Органи місцевої, регіональної та державної влади можуть демонструвати свої зобов'язання щодо подолання сексизму через розроблення належних структур і політики протидії сексизму та сприяння рівності в суспільстві загалом і відповідних установах, організаціях і на підприємствах. Виділення достатніх фінансових та людських ресурсів, включно з посадовими особами, відповідальними за підзвітність, забезпечить застосування та виконання цих зобов'язань. Присвятивши себе прозорій практиці та створенню гендерно-інклюзивної інституційної культури, органи державної влади та органи місцевого самоврядування вибудовують довіру людей і зможуть успішніше виконувати свої повноваження.

Подальші дослідження порушеної нами в статті проблеми вбачаються в аналізі перших кроків Української держави щодо виконання законів «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони проявів сексизму в суспільстві» [8] та «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за прояви сексизму в суспільстві» [9] (або альтернативних законопроектів чи одного спільного Закону) після їх ухвалення Верховною Радою України.

Список використаних джерел:

1. Ангелова С.О., Давліканова О.Б. Сексуальність та сексизм в рекламі: чи продає секс та як впливає сексизм на суспільство. *Маркетинг в Україні*. 2018. № 2. С. 26–31. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mvu_2018_2_4.
2. Запобігання та боротьба з сексизмом: Рекомендація CM/Rec (2019), прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 27 березня 2019 року. URL: <https://rm.coe.int/cm-rec-2019-1-on-preventing-and-combating-sexism-ukr/1680968561>.
3. Запобігання та боротьба із сексизмом на місцевому рівні в Україні: Посібник для жінок і чоловіків у місцевій політиці. Київ : Рада Європи, грудень 2020. 52 с. URL: <https://rm.coe.int/16809ee580>.
4. За даними проведеного Ла Страдою аналізу ситуацій насильства стосовно жінок у політиці, що охоплює 2010–2018 р. URL: <https://www.wfd.org/2018/08/06/violence-against-women-in-politics-case-study-ukraine>.
5. Кругляк М.Е., Петрожалко В.В. Сексизм у комп'ютерних іграх. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право*. 2019. № 4. С. 43–47.
6. Куравська Н.В. Гендерні стереотипи як джерело гендерної дискримінації та сексизму. *Збірник наукових праць: психологія*. 2018. Вип. 22. С. 55–62. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpfsp_2018_22_9.
7. Нестеренко О.Є. Форми та шляхи лінгвального вираження сексизму у промовах та висловленнях американських політиків-республіканців. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія : Філологічна*. 2017. Вип. 64 (2). С. 48–50. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoaf_2017_64\(2\)_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoaf_2017_64(2)_20).
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони проявів сексизму у суспільстві : проєкт Закону від 15 січня 2021 року № 4598, внесений народними депутатами України IX скликання Качурою О.А., Люботою Д.В. та ін. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70830.
9. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за прояви сексизму у суспільстві : проєкт Закону України від 15 січня 2021 року № 4599, внесений народними депутатами України IX скликання Качурою О.А., Люботою Д.В. та ін. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=70831.
10. Тараненко К.В. Вияви сексизму в мові з позицій еколінгвістики. *Мова і міжкультурна комунікація*. 2019. Вип. 2. С. 106–114. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/movmk_2019_2_13.
11. У Мінсоцполітики відбулась робоча нарада з питань підготовки плану заходів щодо попередження та боротьби з сексизмом. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/u-minsocpolitiki-vidbulas-robocha-narada-z-pitan-pidgotovki-planu-zahodiv-shchodo-poperedzhennya-ta-borotbi-z-seksizmom>.
12. Яворович Т. Покарання за сексизм. У Раді готують альтернативні законопроекти. *Суспільне. Новини*. 30 січня 2021 р. URL: <https://susplne.media/100797-prezident-litvi-nominuvav-tihanovsku-na-nobelivsku-premiu-miru>.
13. Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%B8%D0%B7%D0%BC>.

References:

1. Anhelova S.O., Davlikanova O.B. (2018) Seksual'nist' ta seksyzm v reklami: chy prodaye seks ta yak vplyvaye seksyzm na suspil'stvo [Sexuality and sexism in advertising: whether sex sells and how sexism affects society]. *Marketing in Ukraine*. N 2. 26-31. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mvu_2018_2_4 [in Ukrainian].
2. Committee of Ministers of the Council of Europe (2019) Zapobihannya ta borot'ba z seksyzmom: Rekomendatsiya CM/Rec, [Preventing and combating sexism: Recommendation CM / Rec]. Retrieved from <https://rm.coe.int/cm-rec-2019-1-on-preventing-and-combating-sexism-ukr/1680968561> [in Ukrainian].
3. Council of Europe (2020) Zapobihannya ta borot'ba iz seksyzmom na mistsevomu rivni v Ukrayini: Posibnyk dlya zhinok i cholovikiv u mistseviy politytsi. [Preventing and Combating Sexism at the Local Level in Ukraine: A Handbook for Women and Men in Local Politics] Kyiv. 52 p. Retrieved from <https://rm.coe.int/16809ee580> [in Ukrainian].
4. La Strada (2018) Za danymy provedenoho analizu sytuatsiy nasyil'stva stosovno zhinok u politytsi, shcho okhplyuye 2010-2018 [According to La Strada's analysis of situations of violence against women in politics covering 2010-2018]. Retrieved from <https://www.wfd.org/2018/08/06/violence-against-women-in-politics-case-study-ukraine/> [in Ukrainian].
5. Kruhlyak M.E., Petrozhalko V.V. (2019) Seksyzm u komp'yuternykh ihrakh [Sexism in computer games]. *Visnyk Natsional'noho tekhnichnoho universytetu Ukrayiny «Kyivskyy politekhnichnyy instytut». Politolohiya. Sotsiolohiya. Pravo*. [Bulletin of the National Technical University of Ukraine "Kyiv Polytechnic Institute". *Politology. Sociology. Law*]. N4. P.43-47. [in Ukrainian].
6. Kuravs'ka N.V. (2018) Genderni stereotypy yak dzherelo gendernoyi dyskryminatsiyi ta seksyzmu [Gender stereotypes as a source of gender discrimination and sexism]. *Zbirnyk naukovykh prats': psykholohiya*. [Collection of scientific works: psychology], N22, P. 55-62. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpfsp_2018_22_9 [in Ukrainian].
7. Nesterenko O.Ye. Formy ta shlyakhy linhval'noho vyrazhennya seksyzmu u promovakh ta vyslovlennyakh amerykans'kykh politykiv-respublikantsiv [Forms and ways of linguistic expression of sexism in speeches and statements

of American politicians-republicans]. Naukovi zapysky Natsional'noho universytetu «Ostroz'ka akademiya». Seriya : Filolohichna [*Scientific notes of the National University "Ostroh Academy". Series: Philological*] N 64 (2), P. 48-50. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuof_2017_64\(2\)_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuof_2017_64(2)_20) [in Ukrainian].

8. VRU (2021) Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny shchodo zaborony proyaviv seksyzmu u suspil'stvi: proyekt Zakonu Ukrayiny [*On amendments to some legislative acts of Ukraine on the prohibition of sexism in society: the draft law of Ukraine*]. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70830 [in Ukrainian].

9. VRU (2021) Pro vnesennya zmin do Kodeksu Ukrayiny pro administratyvni pravoporushennya shchodo vstanovlennya vidpovidal'nosti za proyavy seksyzmu u suspil'stvi: proyekt Zakonu Ukrayiny [*On amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offenses to establish liability for manifestations of sexism in society: the draft Law of Ukraine*] Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=70831 [in Ukrainian].

10. Taranenko K.V. (2019) Vyyavy seksyzmu v movi z pozytsiy ekolinhvistyky [*Manifestations of sexism in language from the standpoint of ecolinguistics (Electronic resource)*]. Mova i mizhkul'turna komunikatsiya [*Language and intercultural communication*]/ N 2, P. 106-114. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/movmk_2019_2_13 [in Ukrainian].

11. U Minsotspolityky vidbulas' robocha narada z pytan' pidhotovky planu zakhodiv shchodo poperedzhennya ta borot'by z seksyzmom [*The Ministry of Social Policy held a working meeting on the preparation of an action plan to prevent and combat sexism*]. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/news/u-minsocpolitiki-vidbulas-robocha-narada-z-pitan-pidgotovki-planu-zahodiv-shchodo-poperedzhennyu-ta-borotbi-z-seksyzmom> [in Ukrainian].

12. Yavorovych T. (2021) Pokarannya za seksyzm. U Radi hotuyut' al'ternatyvni zakonoprojekty. [*Punishment for sexism. The Rada is preparing alternative bills.*]. Suspil'ne. Novyny. [*Public News*]. January 30. Retrieved from <https://suspilne.media/100797-prezident-litvi-nominuvav-tihanovsku-na-nobelivsku-premiu-miru/> [in Ukrainian].

13. Wikipedia. Retrieved from <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%B8%D0%B7%D0%BC> [in Ukrainian].

В. П. Пурнак, аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С. З. Гжицького

Д. Д. Заяць, кандидат наук із державного управління, доцент кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування
Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

ПЕДАГОГІЧНО-ВИХОВНІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

У статті зазначено, що з моменту виникнення національної гвардії найважливішим компонентом діяльності було й залишається навчання і виховання особового складу, а педагогічно-виховні процеси є обов'язковим засобом підготовки нацгвардійців. У міру ускладнення діяльності служби, створення численних постійних національних гвардій педагогічно-виховні фактори отримують подальший розвиток. Предметом педагогічно-виховного процесу є навчання, виховання, освіта, підготовка нацгвардійців і колективів національної гвардії до успішного розв'язання поставлених службових завдань. Специфіка виховних чинників полягає в тому, що нацгвардійці з перших днів перебування в національній гвардії не просто навчаються та готуються як фахівці національної гвардії, а також розв'язують службові завдання.

Майже кожен нацгвардієць відразу залучається до діяльності колективу, стає до службових обов'язків і несе повну моральну, правову, юридичну відповідальність за розв'язання завдань із професійного призначення. Педагогічно-виховна діяльність у національній гвардії відрізняється від більшості інших педагогічних процесів своїм вихованням, навчанням, освітою, підготовкою до реальної професійної діяльності, пов'язаної з розв'язанням відповідальних завдань, що вимагають високих морально-психологічних якостей, готовності, здатності діяти у складних обставинах, зокрема, з ризиком для життя і здоров'я.

Водночас реалізація заходів із підтримки службової етики вимагає морально-психологічної готовності нацгвардійців. Необхідність підтримки постійної службової готовності робить вирішальний вплив на організацію і методику навчання, формує важливу для нацгвардійця установку на можливість ним розв'язання ситуації, що вимагає відповідного особистого втручання. Навчання нацгвардійців і колективів національної гвардії органічно поєднується зі службовою діяльністю, у результаті чого набагато розширюються їхні можливості.

Велика перевага педагогічно-виховного процесу полягає в тому, що може забезпечуватися високий ступінь соціальної активності нацгвардійців, а пізнавальні завдання переплітаються з практичними діями. Кінцевою метою навчання особового складу є постійна службова готовність до захисту інтересів громадян, підготовка переконаного, упевненого, всебічно розвиненого національного гвардійця. У процесі навчання як гуманітарного явища знаходять місце закономірності й пізнавальної діяльності, розвитку службової відповідальності, формування та розвитку особистості. Під час навчання важливими є виховання, оволодіння знаннями, навичками, а також необхідною для нацгвардійця специфічною пізнавальною діяльністю.

Ключові слова: державна політика, процес, педагогічно-виховні механізми, система, гуманітарна сфера, національна гвардія, реалізація, функціонування.

V. P. Purnak, D. D. Zaiats. Pedagogical and educational mechanisms of realization of the state humanitarian policy in the system of functioning of divisions of the National Guard of Ukraine

The article states that since the emergence of the National Guard, the most important component of activity has been and remains the training and education of personnel, and pedagogical and educational processes are a mandatory means of training National Guardsmen. As the activities of the service become more complicated, the creation of numerous permanent national guards, pedagogical and educational factors are further developed. The subject of the pedagogical and educational process is training, upbringing, education, preparation of the National Guard and the National Guard teams for the successful solution of the set official tasks. The specificity of educational factors is that from the first days of their stay in the National Guard, National Guard members not only study and train as specialists of the National Guard, but also solve service tasks.

Almost every National Guard member immediately joins the team, takes office and bears full moral, legal, legal responsibility for solving professional tasks. Pedagogical and educational activity in the National Guard differs from most other pedagogical processes by its upbringing, training, education, preparation for real professional activity related to solving responsible tasks that require high moral and psychological qualities, readiness, ability to act in difficult circumstances, including at risk to life and health.

© В. П. Пурнак, Д. Д. Заяць, 2021

At the same time, the implementation of measures to maintain professional ethics requires moral and psychological readiness of the National Guard. The need to maintain constant readiness has a decisive influence on the organization and methods of training, forms an important attitude for the National Guard to the possibility of resolving the situation, which requires appropriate personal intervention. The training of National Guardsmen and National Guard teams is organically combined with service activities, as a result of which their opportunities are greatly expanded.

The great advantage of the pedagogical and educational process is that it can provide a high degree of social activity of the National Guard, and cognitive tasks are intertwined with practical actions. The ultimate goal of personnel training is constant service readiness to protect the interests of citizens, training of a convinced, confident, comprehensively developed National Guard. In the process of learning, as a humanitarian phenomenon, there is a place of regularity and cognitive activity, the development of official responsibility, the formation and development of personality. During training, education, mastering knowledge, skills, as well as specific cognitive activities necessary for a National Guard are important.

Key words: state policy, process, pedagogical and educational mechanisms, system, humanitarian sphere, national guard, implementation, functioning.

Постановка проблеми. Процес виховання діалектично розвивається, а в процесі навчання мають місце всі щаблі пізнання: чуттєве сприйняття, абстрактне мислення і практика. У службовій діяльності нацгвардійця мислення і практика виступають в єдності, співвідношення між ними в кожному конкретному випадку визначається рівнем розвитку національних гвардійців, їхнім умінням удосконалюватися, наявністю матеріально-технічної бази та майстерністю навчальних особистостей [4]. Тому важливо, щоб матеріал унаслідок педагогічно-виховної діяльності сприймався повноцінно, піддавався логічній обробці, щоб теоретичні знання втілювалися в практичні справи, а повсякденна практика нацгвардійців була підкріплена теорією.

Досягнутий рівень оволодіння службовими навичками не є межею можливого, тому дуже важливо не зупинятися на досягнутому, постійно ставити перед підрозділами національної гвардії загалом конкретні завдання, що визначають перспективи вдосконалення службової майстерності. Процес виховання національних гвардійців має свої специфічні особливості, з огляду на що він є активним процесом взаємообумовленої діяльності [2]. До найважливіших базисів виховання поряд із загальними педагогічними положеннями належить моделювання навчання нацгвардійців відповідно до вимог діяльності корпусів і підрозділів національної гвардії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У результаті численних досліджень і публікацій встановлено, що специфіка педагогічно-виховної діяльності серед нацгвардійців у взаємодії з практичною службовою діяльністю ґрунтується на науковій організації навчання нацгвардійців і колективів національної гвардії. Насамперед це полягає в навчанні та вихованні національних гвардійців і колективів національної гвардії, а також у підготовці до успішного ними виконання поставлених службових завдань [11]. Важливим є навчання особового складу національної гвардії, підготовка підрозділів до ефективних дій в умовах службової діяльності.

Функціональні завдання, покладені на національну гвардію в умовах нестабільної політичної та економічної ситуації, у процесі реформування національної гвардії та об'єктивно існуючих для нашої країни зовнішніх загроз зумовлюють зміну базису розв'язання проблеми якості підготовки фахівця національної гвардії. Науковий, педагогічний і методичний аналіз дав змогу виявити зв'язок особливостей здійснення професійної діяльності, що вимагає чіткої сформованості професійної компетентності з основними категоріями службового функціонування фахівців національної гвардії [9]. Процесуальні компоненти педагогічно-виховного процесу сьогодні вимагають більш поглибленого теоретичного й методологічного забезпечення.

Інформація, отримана з результатів досліджень у межах гуманітарних і соціальних наук, дає цілісне уявлення про людину й колектив як об'єкт і суб'єкт впливів і взаємодій. Використання на практиці моделює педагогічний процес і його елементи, виховання нацгвардійців є процесом, спрямованим на розвиток особистості нацгвардійця, його якостей, відносин, поглядів, переконань і поведінки. Педагогічно-виховна діяльність у середовищі нацгвардійців є основним шляхом отримання ними освіти, а також цілеспрямованим, організованим, планомірним і систематично реалізованим процесом оволодіння знаннями, вміннями і навичками.

Метою статті є обґрунтування формування та реалізації державної гуманітарної політики щодо проходження виховних процесів у підрозділах національної гвардії на сучасному етапі в Україні.

Виклад основного матеріалу. Навчання і вся служба нацгвардійців і колективів національної гвардії проходять в умовах постійної службової готовності, тобто охоплюють такі види діяльності, які самі викликають потребу формувати якості, необхідні для успішного розв'язання службових завдань. Натомість розвиток нацгвардійців як особистостей зумовлює процес вдосконалення психічної, інтелектуальної, фізичної, професійної діяльності, відповідних якостей національних гвардій [12]. Оволодіння знаннями, вміннями та навичками здійснюється під час організованої пізнавальної діяльності нацгвардійців і колективів національної гвардії.

Успішне розв'язання цього завдання можливе під час дотримання низки факторів, потрібен більш суворий відбір навчального матеріалу, форм і методів навчання. Тепер особливо важливо підпорядкувати навчання інтересам державної доцільності, вчитися справді того, що необхідно на службі, висуваючи на перший план ідейний гарт, професійну, психологічну підготовку. В організації навчального процесу важливо постійно зважати

на інтереси службової готовності, швидкої підготовки фахівців національної гвардії. Навчання знаходить свій імператив тільки в умовах службового порядку, точного і суворого виконання наказів, настанов та інструкцій.

У масштабі структурного підрозділу національної гвардії потрібні пошуки нових резервів для підвищення ідейно-теоретичного та методичного рівня занять, ефективних прийомів і засобів навчання, більш досконалої навчально-матеріальної бази [7]. Одним з основних завдань педагогічно-виховного процесу є підтримка службової готовності національної гвардії, а також успішне розв'язання поставлених службових завдань. Виховання нацгвардійців повинно бути спрямоване на те, щоб у кожному колективі національної гвардії сформувалися й закріпилися високі моральні та фізичні якості для реалізації поставлених цілей.

У цьому аспекті важливими є формування нацгвардійця як громадянина і професіонала, наділення нацгвардійців системою технічних знань і спеціальних якостей, які забезпечать ефективні дії в будь-яких ситуаціях. Забезпечення розвитку інтелектуальних, моральних і фізичних якостей кожного нацгвардійця повинно стимулювати вироблення психологічної стійкості, а також готовності до майбутніх труднощів службової діяльності, здійснення довіри у нацгвардійців один до одного, взаємодопомоги і взаєморозуміння [5]. Об'єктами державної політики педагогічно-виховного процесу в підрозділах національної гвардії стають усі нацгвардійці, особливу увагу під час служби має також педагогічний вплив і специфіка колективу національної гвардії.

Особливість педагогічно-виховного процесу в підрозділах національної гвардії полягає в тому, що нацгвардійцями є вже майже дорослі люди зі своїми поглядами, інтересами, переконаннями, особливостями особистості, а також рівнем розвитку вихованості, зі своїми сильними та слабкими сторонами. Із службовими базисами діяльності фахівців національної гвардії пов'язується не тільки здатність до прийняття рішень, організації взаємодії та всебічного забезпечення дій підрозділів, а й навички використання логічних висновків під час аналізу інформації й володіння методами моделювання і прогнозування ситуації, що склалася, класифікації та чіткості постановки та виконання завдань.

У педагогічно-виховних процесах у підрозділах національної гвардії використовуються такі категорії, як професійна педагогічна культура офіцера, самовиховання, самоосвіта службовців та інші сучасні поняття і підходи. Комунікативна категорія службового функціонування фахівців національної гвардії передбачає навички організації та згуртування колективу для виконання службових завдань, планування й розподілу службового часу, встановлення правильних відносин під час роботи з підлеглими і цивільним населенням під час виконання службових завдань [10].

Педагогічно-виховна діяльність серед службовців національної гвардії органічно поєднана з високою загальною і професійною підготовленістю та, відповідно, взаємопов'язана з усіма категоріями службової діяльності військовослужбовця національної гвардії. Вона призначена для розв'язання завдань із підтримки в підрозділі сприятливого психологічного клімату, формування системи поглядів, переконань, позицій і дій, які розкривають сутність педагогічно-виховної діяльності та використання креативних прийомів у нестандартних ситуаціях [6]. Повсякденна діяльність підрозділів національної гвардії повинна спиратися на сучасні досягнення військової науки та науки державного управління.

Цей постулат передбачає оновлення змісту відповідної освіти, здатної гнучко реагувати на досягнення науки в підготовці кадрів, розроблення нових освітніх технологій, в основі яких закладено виховний характер педагогічного процесу, що поєднується з глибоким проникненням у суть практичної діяльності, оволодінням на високому рівні загальноосвітніми та професійними компетенціями [3]. Під час навчання військовослужбовців національної гвардії виникла необхідність в обґрунтуванні використання сучасних форм навчання, які полягають у моделюванні процесу використання інтерактивних форм навчання, що відображає його призначення, суть і властивості.

Особливостями педагогічно-виховної роботи зі службовцями національної гвардії, зокрема, є індивідуальна виховна робота, що полягає в систематичному і цілеспрямованому впливі на свідомість, почуття, волю і поведінку нацгвардійця з урахуванням його вікових, соціальних, психологічних та інших особливостей, умов служби, побуту та відпочинку в інтересах його всебічного розвитку й підготовки до успішного виконання службових і функціональних обов'язків [1]. Отже, перш за все необхідно визначити завдання індивідуально-виховної роботи з нацгвардійцями, а вже потім розробити програму виховної роботи з урахуванням психологічних особливостей і, нарешті, визначити найбільш ефективні форми та методи педагогічно-виховної роботи загалом.

Найбільш ефективною формою педагогічно-виховної роботи є активний діалог, а виховання виступає сукупністю прийомів і засобів впливу на психіку і поведінку нацгвардійців, що здійснюються відповідно до цілей виховання, властивостей особистості і з урахуванням конкретної ситуації. Виховання забезпечується методами переконання та примусу, водночас жоден із методів виховання не є універсальним і не розв'язує всіх завдань [8]. Серед нестандартних методів виховання можна виділити прийоми, вироблені в процесі особистої виховної практики. За незначних відхилень від норми використовуються методи комунікативного регулювання, які застосовуються в процесі повсякденного спілкування.

Висновки з досліджуваного матеріалу і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Професійна готовність службовця національної гвардії зумовлюється його успішним навчанням і службовою діяльністю,

встановлено, що у згуртованих підрозділах національної гвардії за несприятливих умов соціальної адаптації трудності освоєння спеціальності нацгвардійця трапляються не так часто. Натомість у вихованні службовців національної гвардії не враховується емоційна сторона, яка найчастіше руйнує самі знання про культуру поведінки людини в колективі. Унаслідок цього встановлюються, зберігаються і змінюються найважливіші форми взаємовпливів і контактів нацгвардійців, групової та колективної взаємодії. У формуванні взаємовідносин важливу роль відіграють ідейний і моральний вплив на колектив і особистість, формування соціально-ціннісних орієнтацій і звичок статутної поведінки.

Важливими є адаптація особистості до колективу і створення умов для прискореного пристосування національних гвардійців один до одного, аналіз стилю міжособистісного спілкування службовців, комплексна оцінка психологічної сумісності нацгвардійців і створення оптимальних умов взаєморозуміння і взаємної задоволеності партнерів у процесі виконання службових функцій, розвиток ініціативності у національних гвардійців. Взаєминами в колективі національної гвардії є різні види взаємозв'язку і спілкування службовців у процесі їхнього спільного життя і діяльності. Формування статутних взаємовідносин і згуртованості починається з оцінки адаптації національних гвардійців до колективу, стилю їхнього спілкування, психологічної сумісності та елементів групової згуртованості.

Список використаних джерел:

1. Акімова Л.М. Теоретичні основи державного управління розвитком національної безпеки. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : електрон. наук. фах. вид. 2015. № 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1210>.
2. Державний сектор і функції держави у період кризи / О.Й. Пасхавер, Л.Т. Верховодова, О.М. Кошик та ін. Київ : СПД Моляр С.В., 2009. 130 с.
3. Карп'як О.М. Адаптація особистості в системі політичних відносин (теоретико-методологічний аналіз) : монографія. Дніпродзержинськ : Середняк Т.К., 2012. 194 с.
4. Коваленко О.М. Державне управління в процесі соціалізації суспільного відтворення. *Держава та регіони. Серія : Державне управління*. 2013. № 2. С. 71–75.
5. Коновалова І.В. Механізм державного управління регіональними соціальними програмами в Україні : автореф. дис. ... канд. наук. з держ. упр. : 25.00.02. Харків, 2011. 19 с.
6. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. / О.О. Резнікова, В.Ю. Цюкало, В.О. Паливода та ін. Київ : НІСД, 2015. 58 с.
7. Костюк І.В. Державне управління в Україні в період реалізації адміністративної реформи: основні поняття та категорії. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums_2013_1_9.pdf.
8. Кунц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / пер. с англ. в 2 т.; общ. ред. акад. Д.М. Гвишиани. Москва : Прогресс, 2017. Т. 1. 497 с.
9. Мамонов І.Л. Публічне управління, державне управління, соціальна політика і місцеве самоврядування як складові соціального управління. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2012_2_4.pdf.
10. Меляков А.В. Гуманітарна сфера як предмет досліджень в науці державного управління. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. Харків : Магістр, 2012. № 1. 205 с.
11. Парубчак І.О. Основні аспекти сучасних суспільно-політичних та управлінських відносин у системі міжнародного співробітництва. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Державне управління»*. 2013. Вип. 1 (8). С. 170–177.
12. Пироженко В.О. Гуманітарна складова національної безпеки: предмет дослідження та коло основних проблем. *Стратегічна панорама*. 2005. № 2. С. 27–35. URL: http://niss.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=prnb1&issue=2005_2.

References:

1. Akimova L.M. (2015), “*Teoretychni osnovy derzhavnoho upravlinnya rozvytkom natsional'noyi bezpeky*” [“Theoretical Foundations of Public Administration Development of National Security”], electron. sciences prof. edition *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok* [Public administration: improvement and development], vol. 5, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1210> [Ukraine]
2. Karpyak O.M. (2012), *Adaptatsiya osobystosti v systemi politychnykh vidnosyn (teoretyko-metodolohichnyy analiz)* [Adaptation of personality in the system of political relations (theoretical and methodological analysis)], Monograph, Press Serednyak T.K., Dniprodzerzhyn'sk, 194 p. [Ukraine]
3. Kovalenko O.M. (2013), “*Derzhavne upravlinnya v protsesi sotsializatsiyi suspil'noho vidtvorennya*” [“Public administration in the process of socialization of social reproduction”], journal *Derzhava ta rehiony. Ser.: Derzhavne upravlinnya* [State and regions: Public Administration], vol. 2, pp. 71-75 [Ukraine]

4. Konovalova I.V. (2011), *Mekhanizm derzhavnoho upravlinnya rehional'nyh sotsial'nyh prohramamy v Ukrayini* [Mechanism of state management of regional social programs in Ukraine], PhD thesis: 25.00.02 “Mechanisms of public administration”, press *Khark. rehion. in-t derzh. upr.*, Kharkiv, 19 p. [Ukraine]
5. Kostyuk I.V. (2013), “*Derzhavne upravlinnya v Ukrayini v period realizatsiyi administratyvnoyi reformy: osnovni ponyattya ta katehoriy*” [Public administration in Ukraine during the period of implementation of administrative reform: main concepts and categories], journal *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya* [Public administration and local government], available at: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums_2013_1_9.pdf [Ukraine]
6. Kunts G. (2017), *Upravleniye: sistemnyy i situatsionnyy analiz upravlencheskikh funktsiy* [Management: a system and situational analysis of managerial functions], per. s angl. v 2t., Obshch. red. akad. D. M. Gvishiani, Press *Progress*, Moskva, T.1. 497p. [Russia]
7. Mamonov I.L. (2012), *Publichne upravlinnya, derzhavne upravlinnya, sotsial'na polityka i mistseve samovryaduvannya yak skladovi sotsial'noho upravlinnya* [Public administration, public administration, social policy and local self-government as components of social management], available at: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2012_2_4.pdf [Ukraine]
8. Melyakov A.V. (2012), “*Humanitarna sfera yak predmet doslidzhen' v nauksi derzhavnoho upravlinnya*” [“The humanitarian sphere as an object of research in the science of public administration”], collection of scientific works *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya* [Theory and practice of public administration], Kharkiv, vol. 1, 205 p. [Ukraine]
9. Parubchak I.O. (2013), “*Osnovni aspekty suchasnykh suspil'no-politychnykh ta upravlins'kykh vidnosyn u systemi mizhnarodnoho spivrobitnytstva*” [“The main aspects of modern socio-political and managerial relations in the system of international cooperation”], bulletin of the Academy of Customs Service of Ukraine *Seriya Derzhavne upravlinnya* [Series Public Administration], vol. 1(8). pp. 170-177 [Ukraine]
10. Paskhaver O.Y., Verkhovodova L.T., Koshyk A.M. et al (2009), *Derzhavnyy sektor i funktsiyi derzhavy u period kryzy* [Public sector and functions of the state during the crisis], Press *SPD Molyar S.V.*, Kyiv, 130 p. [Ukraine]
11. Pyrozhenko V.O. (2005), “*Humanitarna skladova natsional'noyi bezpeky: predmet doslidzhennya ta kolo osnovnykh problem*” [“The humanitarian component of national security: the subject of research and the range of key issues”] journal *Stratehichna panorama* [Strategic panorama], vol. 2, available at: niss.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=prnb1&issue=2005_2 [Ukraine]
12. Reznikova O.O., Tsyukalo V.Y., Palyvoda V.O. et. al (2015), *Kontseptual'ni zasady rozvytku systemy zabezpechennya natsional'noyi bezpeky Ukrayiny* [Conceptual basis of development of the system of ensuring national security of Ukraine], Analytical report, Press *NISS*, Kyiv, 58 p. [Ukraine].

О. В. Семенцова, кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри «Менеджмент і адміністрування»
Українського державного університету залізничного
транспорту

І. В. Паламарчук, кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри «Менеджмент і адміністрування»
Українського державного університету залізничного
транспорту

С. О. Старикова, заступник директора
з навчально-виховної роботи
Харківської загальноосвітньої школи I-III ступенів № 68
Харківської міської ради Харківської області

МЕТОДИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проведене дослідження фахових праць показало значний практичний та науковий інтерес до проблем визначення та оцінки ефективності публічного адміністрування в Україні та світі. Визначено, що проблемними аспектами в оцінці ефективності системи публічного адміністрування, які лишаються не досить розкритими, є питання вибору універсальних методів оцінки ефективності функціонування системи публічного адміністрування в Україні.

Як універсальні методи запропоновано застосувати кількісні, якісні та комбіновані методи оцінювання. Розкрито сутність кожної групи методів, представлено їх переваги та недоліки. Кількісні методи оцінювання є найбільш застосовуваними у науковій сфері, оскільки надають прозору, чітку та об'єктивну оцінку показників розвитку процесів та явищ загалом, зокрема їхніх складників, а також створюють базу для проведення подальших досліджень з використанням якісних та комбінованих методів оцінки. Серед кількісних методів доцільно застосовувати бальний метод і метод самооцінювання.

У подальших дослідженнях ефективності публічного адміністрування доцільно застосовувати якісні методи оцінки, які рідше застосовуються в наукових дослідженнях, але стають у нагоді при уточненні результатів. Серед якісних методів акцентовано увагу на застосуванні ділових ігор, іспитів та тестувань, а також методах прямого та прихованого внутрішнього спостереження. Комбіновані методи в процесі оцінки ефективності діяльності організації публічної сфери дають змогу повністю використати переваги кількісних та якісних методів, нівелювати їхні недоліки.

Найбільш корисним у публічній сфері є застосування методу «таємного покупця» та методу «завдань». Доцільно зазначити, що не варто при дослідженні ефективності в системі публічного адміністрування використовувати лише один вид методів, тим паче один метод. Усі вони мають бути широко застосованими, адже саме таким чином створюють умови для найбільш об'єктивного результату оцінювання.

Ключові слова: публічне адміністрування, державне управління, місцеве самоврядування, ефективність, оцінка ефективності, методи оцінки ефективності.

O. V. Sementsova, I. V. Palamarchuk, S. O. Starikova. Evaluation methods of public administration and local self-government efficiency

The recent study of professional publications has shown a significant practical and scientific interest to the issues of determining and evaluating the efficiency of public administration in Ukraine and the world. It is noted that the scientists' ideas are concerned not only with the determining the efficiency of direct public administration and local self-government, but also with a wide range of applied issues concerning with the efficiency of public administration of economic sectors and socio-economic processes and phenomena that are specific to our state. Also, it was determined that the problematic aspect in efficiency evaluation of the public administration system, which is insufficiently developed, is the choice of universal methods for evaluating the efficiency of the public administration system in Ukraine.

Quantitative, qualitative and combined evaluation techniques are proposed to be used as universal methods. The essence of each group of methods is revealed. Their advantages, conditions of application and disadvantages are presented. Quantitative evaluation methods are the most widely applied in science because they provide a transparent, clear and objective evaluation of indicators of processes and phenomena in general, including their components, and create a basis for conducting further researches using qualitative and combined evaluation methods.

Among the quantitative methods, it is advisable to use the scoring method and the technique of self-assessment. In further studies of public administration efficiency, it is reasonable to use qualitative evaluation methods, which are less commonly used in

researches, but are useful in clarifying the results. Among the qualitative methods, attention is focused on the usage of business games, exams and tests, as well as methods of conducting direct and covert internal surveillance.

Combined methods in the process of evaluating the efficiency of public organizations make it possible to take full advantage of the benefits that quantitative and qualitative methods offer and eliminate their shortcomings. The most useful in the public sphere is the application of the "mystery shopper" technique and the "tasks" method. It is worth noting that the usage of one separate type of methods should not be applied in studies of efficiency in the system of public administration, moreover one technique only. All of them are recommended to be extensively implemented, thereby creating the conditions to obtain the most objective result of the evaluation.

Key words: public administration, state management, local self-government efficiency, efficiency, efficiency evaluation, methods for evaluating the efficiency.

Постановка проблеми. Масштабність і складність державницьких управлінських процесів, що зумовлюються динамічністю факторів зовнішнього та внутрішнього оточення, високим ступенем невизначеності реагування об'єктів управління та контрагентів, вимагає від системи державного управління та публічного адміністрування постійної уваги щодо оцінки результатів своєї діяльності не лише в кількісному вираженні, а й у якісному. Показником, який узагальнює результати будь-якої управлінської діяльності, є ефективність діяльності організації загалом.

Категорійний апарат ефективності та методологічна база її визначення є широко відомими й досить ретельно вивченими в економічній науці. Але в умовах посилення громадянської активності, прагнення України до євроінтеграції, а також суспільного запиту до системи державного адміністрування та місцевого самоврядування на відкритість, прозорість, прямий діалог із громадськістю аспекти вибору методів проведення оцінки ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування набувають все більшої актуальності, практичної значимості та потребують подальшого дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема визначення ефективності державного адміністрування та місцевого самоврядування є широко обговорюваною в наукових колах. Про це свідчить велике розмаїття фахових публікацій, більшість із яких спрямована на висвітлення результатів досліджень щодо удосконалення методологічної бази та інструментарію оцінки ефективності адміністрування в публічній сфері.

Так, С.В. Зелінський [1] аналізує та пропонує до провадження адаптований да вітчизняних умов розроблений та апробований у 2017 році за підтримки Фонду відкритого суспільства, Оксфордського університету, Інституту урядування та публічної служби Великобританії пілотний проект Міжнародного індексу ефективності державної служби (The International Civil Service Effectiveness – InCiSE), який вибудовується на основі оцінки основних функцій і атрибутів державної служби в різних країнах.

З огляду на світовий і вітчизняний досвід особливу увагу автори приділяють виділенню критеріїв ефективності діяльності органів виконавчої влади, оцінці якості та ефективності їх функціонування. Так, Д.В. Журавльов [2] детально аналізує категорійний апарат ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади та пропонує класифікацію критеріїв ефективності їх функціонування. Н.П. Бортник, О.С. Дніпров [3] доводять доцільність побудови системи взаємопов'язаних оцінок ефективності функціонування органів виконавчої влади, що має враховувати певні критеріальні ознаки.

Дослідження інструментів, факторів та основних підходів до оцінки ефективності діяльності органів державної влади у своїх роботах розкрили науковці Л. Приходченко [4], М.В. Ярошук [5], Д. Олійник [6], де Сас Т.Б. Жураковський [7], П.В. Матвієнко [8], Г.О. Сабадош, О.В. Харченко [9]. Окремі праці присвячені визначенню ефективності діяльності персоналу органів державної влади. Так, І.В. Левицька, Є.І. Ніколаєнко [10] структурують процес оцінки ефективності діяльності держслужбовців і наводять відповідні методи оцінки. С. Шевченко [11] розкриває аспекти оцінювання результатів роботи держслужбовців у провідних країнах світу.

Тема є украй важливою не лише для системи державної служби загалом, але і для окремих її підсистем, зокрема за галузями економіки, окремими функціями державної влади тощо. І. Охріменко [12] зауважує, що при оцінці ефективності діяльності органів Національної поліції України існує проблема в оцінці якісного блоку показників простої якості, зумовлена недостатньою увагою законодавця до проблеми такого роду, та пропонує низку впроваджень. У роботі [13] викладено основні методологічні засади щодо визначення ефективності публічного адміністрування залізничної галузі та оцінки її рівня.

Н.Ю. Мельничук [14] пропонує здійснювати розрахунок показника ефективності управління бюджетними коштами шляхом визначення вагових коефіцієнтів певних факторів прямого і опосередкованого впливу та зони ефективності, що дозволить визначати ефективність управління бюджетними коштами та позицію України серед інших країн. Автори робіт [15; 16] звертають увагу на оцінку ефективності адміністрування в публічній сфері на місцевому рівні. О.О. Криворучко [15] досліджує методологічний апарат, критерії та показники ефективності діяльності органів місцевого самоврядування з урахуванням закордонного досвіду, а О. Федорчак [16] свої дослідження проводить для системи прямого державного управління на місцевому рівні.

Огляд публікацій засвідчує значну зацікавленість науковців аспектами визначення та оцінки ефективності державного адміністрування та місцевого самоврядування в Україні та світі. Однак залишаються не досить

розкритими питання вибору універсальних методів оцінки системи державного адміністрування та місцевого самоврядування в Україні. Тому **метою статті** є дослідження та узагальнення методів оцінки ефективності системи державного адміністрування та місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Нині існує велика кількість методів оцінювання ефективності управлінської діяльності, які в тій чи іншій мірі можна застосовувати при оцінці ефективності державного адміністрування та місцевого самоврядування. Залежно від виду застосовуваних показників усі методи умовно можна розділити на кількісні, якісні та комбіновані.

Якщо результати державного адміністрування та місцевого самоврядування носять кількісний характер, доцільно застосовувати кількісні методи оцінки ефективності державного адміністрування та місцевого самоврядування. З їх об'єктивністю та прозорістю складно сперечатися, тому вони є найпоширенішими в наукових дослідженнях. Такі методи мають низку інших переваг: чіткість і прозорість визначення рівня показника; високий рівень об'єктивності виміру; можливість застосування як до явища або процесу загалом, так і до окремих його складників; простота у проведенні подальших аналітичних досліджень; зручність наочного представлення отриманих результатів досліджень.

Прикладом кількісних методів при оцінці ефективності державного адміністрування та місцевого самоврядування є бальний (рейтинговий) метод. Оцінка відбувається за заздалегідь встановленими критеріями та системою бальної оцінки (рейтингу) за виконання службових обов'язків, яка має ґрунтуватися на врахуванні об'єктивних факторів: вчасне формування звітності, виконання плану, кількість скарг. Оцінку ефективності виконання службових обов'язків можна диференціювати відповідно до ступеня його виконання. Оціночним періодом може бути тиждень, декада, місяць, квартал, півріччя, рік. Проміжні результати можна корегувати з урахуванням важливості виконаних завдань та обчислювати рейтинг об'єктів оцінки.

Серед кількісних методів при оцінці ефективності державного адміністрування та місцевого самоврядування є метод самооцінки, за допомогою якого співробітники мають змогу оцінити власні результати роботи самостійно, а деяких випадках й анонімно. Але через високий ступінь особистісної суб'єктивності та ймовірності недо- або переоцінки співробітниками власних результатів роботи його не можна застосовувати самостійно, а виключно як доповнення до комплексної оцінки ефективності державного адміністрування та місцевого самоврядування. Менше в наукових дослідженнях застосовуються якісні методи оцінки, які є корисними при уточненні результатів. Рівень їх надійності нижчий порівняно з кількісними, але залучення до процесу оцінювання сторонніх незалежних експертів покращує якість оцінки.

Пряме спостереження – якісний метод, при якому оцінювач виконує свої функції вільно та відкрито, перебуваючи всередині організації та поруч зі співробітниками як у формальних, так і в неформальних відносинах, а результати спостережень подає у вигляді звіту, в якому розкриває виявлені ним недоліки та проблеми, а також пропонує шляхи їх подолання. При застосуванні методу великою перевагою є те, що він дозволяє отримати оцінку на основі вивчення організації зсередини та особистого знайомства зі співробітниками та їхньою професійною діяльністю. Але в цьому полягає і його найголовніших недолік – суб'єктивізм оцінки, який може виявлятися в упередженому ставленні (симпатії або антипатії) до особи, що не пов'язано з її професійними якостями.

Приховане внутрішнє спостереження – якісний метод, при якому, на відміну від попереднього, оцінювач спостерігає за подіями в організації приховано від загалу, тобто ніхто зі співробітників не знає, що оцінка проводиться і хто саме її проводить, що створює умови для більш точної оцінки ефективності роботи організацій системи державного адміністрування та місцевого самоврядування.

Ділова гра – якісний метод, який дозволяє оцінити, а також напрацювати багато характеристик особистості підлеглих: здатність до командної співпраці, комунікативність, стійкість до стресу, гнучкість реагування та пристосованість до швидкоплинних змін, які є украй важливими якостями для управлінців. Основним недоліком методу є його висока вартість через необхідність запрошення відповідного фахівця.

Іспити та тестування – простий, ефективний якісний метод вияву фахових компетентностей, який не вимагає значних коштів на його проведення.

Однак для більш повної оцінки ефективності державного адміністрування та місцевого самоврядування доцільно застосовувати комбіновані методи, які поєднують позитивні риси кількісних та якісних методів оцінки, а також дають змогу знівелювати їх негативні риси. Серед комбінованих методів найяскравішими та найбільш доцільними до використання є метод «таємного покупця» та метод «завдань».

Метод «таємного покупця» передбачає наявність заздалегідь складеного переліку критеріїв оцінки ефективності державного адміністрування та місцевого самоврядування. «Таємний покупець» здебільшого під час особистого візиту до оцінюваної організації звертається за заздалегідь обраною послугою та оцінює якість її надання за розробленою системою критеріїв. За результатами оцінки він подає звіт керівництву з визначенням прогалин і переваг у роботі службовців та організації загалом. Керівництво ж робить висновки та впроваджує заходи щодо удосконалення роботи організації. З метою проведення оцінки найкраще звернутися до спеціалізованих фірм.

Метод «завдань» передбачає, що оцінювач ставить перед кожним зі робітників (або колективом загалом) стандартне та типове для такої організації завдання, яке має бути виконане у встановлений термін. Результати виконання завдання мають бути зручними для кількісної та якісної оцінки. Після здачі звітів про виконану роботу оцінювач аналізує їх і представляє керівнику результати оцінки у відповідній формі. Перевагою методу є його порівняно невисока вартість і можливість проведення оцінки без відриву персоналу від його обов'язків.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Підсумовуючи викладене вище, доцільно зазначити, що не варто при дослідженнях ефективності державного адміністрування та місцевого самоврядування використовувати лише одну групу методів, тим паче один із видів. Усі вони мають бути широко застосованими, адже саме таким чином створять умови для найбільш об'єктивного та якісного результату оцінювання.

При обранні методу оцінки ефективності державного адміністрування та місцевого самоврядування необхідно враховувати специфіку оцінюваної організації. Якщо більшість результатів діяльності організацій сфери державного адміністрування та місцевого самоврядування можна охарактеризувати широким набором кількісних, якісних і структурних показників, то доцільним буде застосовувати кількісні методи. Для організацій, які надають послуги (фізичним або юридичним особам), якісні методи оцінювання створять умови щодо оцінки їх роботи за різними критеріями якості, які складно перетворити в числові дані. Однак у більшості випадків найдоцільніше застосовувати комбіновані методи, оскільки вони поєднують у собі переваги кількісних та якісних. Застосування запропонованих універсальних груп методів створює умови для подальших розвідок щодо розробки універсальної системи показників результативності та ефективності органів державного адміністрування та місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Зелінський С. InCiSE: новий підхід до оцінювання ефективності державної служби. *Держслужбовець*. 2018. № 3. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/march/issue-3/article-34899.html>.
2. Журавльов Д.В. Критерії ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. Серія Юридична. № 2(2). С. 30–38.
3. Бортник Н.П., Дніпров О.С. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів виконавчої влади. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Том 3. С. 80–84.
4. Приходченко Л. Ефективність діяльності органів публічної влади: інструменти та фактори оцінювання. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. № 1. С. 3–12.
5. Ярошук М.В. Основні підходи до оцінювання ефективності діяльності органів державної влади. *Університетські наукові записки*. 2011. № 2(38). С. 389–395.
6. Олійник Д. Сучасні методи оцінки ефективності діяльності органів державного управління. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 34. С. 275–283.
7. Жураковський де Сас Т.Б. Питання ефективності механізмів державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 13. С. 113–116.
8. Матвієнко П.В. Основні критерії та моделі оцінки ефективності державного управління. *Економіка та держава*. 2008. № 6. С. 70–76.
9. Сабадош Г.О., Харченко О.В. Проблеми адміністрування процесу вимірювання ефективності органів публічної влади в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 7. С. 18–32.
10. Левицька І., Ніколаєнко Є. Методика оцінки ефективності діяльності державних службовців. *Соціум. Наука. Культура* : матеріали міжнародної наук.-практ. конф. 2017. URL: <http://intkonf.org/ken-levitska-iv-nikolaenko-ei-metodika-otsinki-efektivnosti-diyalnosti-derzhavnih-sluzhbovtsiv/>.
11. Шевченко С. Оцінювання діяльності державних службовців: теоретичні та практичні підходи, досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 3(26). С. 255–265.
12. Охріменко І. Оцінка ефективності діяльності органів і підрозділів Національної поліції України: погляд на проблему. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 139–144.
13. Deineka O., Pozdniakova L., Sementsova O., Krykhtina Y. Definition features of the efficiency in railways management. *SHS Web of Conferences*. 2019. 67, 02002. URL: https://www.shs-conferences.org/articles/shsconf/pdf/2019/08/shsconf_NTI-UkrSURT2019_02002.pdf.
14. Дейнека О.Г., Семенцова О.В., Васильєв О.Л. Підходи до визначення ефективності публічного адміністрування залізничної галузі. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. Харків, 2017. № 59. С. 204–207.
15. Мельничук Н.Ю. Науковий підхід до оцінки ефективності управління бюджетними коштами. *Інноваційна економіка*. 2020. № 1-2 [82]. С. 151–156.
16. Криворучко О.О. Критерії та показники ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. *Наукові праці : науково-методичний журнал*. Миколаїв, 2017. Вип. 286. Т. 298. *Державне управління*. С. 95–99.
17. Федорчак О. Оцінювання діяльності обласних державних адміністрацій на основі збалансованої системи показників. *Демократичне врядування*. 2012. Вип. 10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_10_15.

References:

1. Zelinskyi S. (2018), “InCiSE: novyi pidkhid do otsiniuvannya efektyvnosti derzhavnoi sluzhby” [“InCiSE: a new approach to evaluating the effectiveness of the civil service”], *jurnal Derzhsluzhbovets*. Vol. 3. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/march/issue-3/article-34899.html> [Ukraine].
2. Zhuravlov D.V. (2012) *Kryterii efektyvnosti diialnosti tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy* [“Criteria for the effectiveness of the central executive authorities of Ukraine”]. *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*. Seriya yurydychna. Vol. 2(2). P. 30–38 [Ukraine].
3. Bortnyk N.P., Dniprov O.S. (2017) *Problemy otsinky yakosti ta efektyvnosti diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady* [“Problems of assessing the quality and efficiency of executive bodies”]. *Aktualni problemy vitchyznianoï yurysprudent-sii*. Vol. 6, Tom 3. P. 80–84 [Ukraine].
4. Prykhodchenko L. (2009) *Efektyvnist diialnosti orhaniv publichnoi vlady: instrumenty ta faktory otsiniuvannya* [“Efficiency of public authorities: tools and evaluation factors”]. *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*. Vol. 1. P. 3–12 [Ukraine].
5. Yaroshchuk M.V. (2011) *Osnovni pidkhody do otsiniuvannya efektyvnosti diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady* [“Basic approaches to assessing the effectiveness of public authorities”]. *Universytetski naukovy zapysky*. Vol. 2(38). P. 389–395.
6. Oliinyk D. (2013) *Suchasni metody otsinky efektyvnosti diialnosti orhaniv derzhavnoho upravlinnia* [“Modern methods of assessing the effectiveness of public administration”]. *Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia*. Vol. 34. P. 275–283 [Ukraine].
7. Zhurakovskiy de Sas T.B. (2013) *Pytannia efektyvnosti mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia* [“The question of the effectiveness of public administration mechanisms”]. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. Vol. 13. P. 113–116 [Ukraine].
8. Matviienko P.V. (2008) *Osnovni kryterii ta modeli otsinky efektyvnosti derzhavnoho upravlinnia* [“The main criteria and models for assessing the effectiveness of public administration”]. *Ekonomika ta derzhava*. Vol. 6. P. 70–76 [Ukraine].
9. Sabadosh H.O., Kharchenko O.V. (2018) *Problemy administruvannya protsesu vymiryuvannya efektyvnosti orhaniv publichnoi vlady v Ukraini* [“Problems of administration of the process of measuring the efficiency of public authorities in Ukraine”]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. Vol. 7. P. 18–32 [Ukraine].
10. Levyska I., Nikolaienko Ye. (2017) *Metodyka otsinky efektyvnosti diialnosti derzhavnykh sluzhbovtziv* [“Methods for assessing the effectiveness of civil servants”]: *materials of the International. science-practice conf. “Sot-sium. Nauka. Kultura”*. URL: <http://intkonf.org/ken-levitska-iv-nikolaenko-ei-metodika-otsinki-efektivnosti-diyalnosti-derzhavnykh-sluzhbovtziv/> [Ukraine].
11. Shevchenko S. (2015) *Otsiniuvannya diialnosti derzhavnykh sluzhbovtziv: teoretychni ta praktychni pidkhody, dosvid* [“Evaluation of civil servants: theoretical and practical approaches, experience”]. *Derzhavne upravlinnia ta mist-seve samovriaduvannya*. Vol. 3(26). P. 255–265 [Ukraine].
12. Okhrimenko I. (2016) *Otsinka efektyvnosti diialnosti orhaniv i pidrozdiliv natsionalnoi politsii Ukrainy: pohliad na problemu* [“Evaluation of the effectiveness of the bodies and units of the National Police of Ukraine: a look at the problem”]. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. Vol. 11. P. 139–144 [Ukraine].
13. Deineka O.H., Sementsova O.V., Vasyliev O.L. (2017) *Pidkhody do vyznachennia efektyvnosti publichnoho administruvannya zaliznychnoi haluzi* [“Approaches to determining the efficiency of public administration railway industry”]. *Visnyk ekonomiky transportu i promyslovosti. Kharkiv*. Vol. 59. P. 204–207 [Ukraine].
14. Melnychuk N.Iu. (2020) *Naukovyi pidkhid do otsinky efektyvnosti upravlinnia biudzhethnymi koshtamy* [“Scientific approach to assessing the effectiveness of budget management”]. *Innovatsiina ekonomika*. Vol. 1-2 [82]. P. 151–156 [Ukraine].
15. Kryvoruchko O.O. (2017) *Kryterii ta pokaznyky efektyvnosti diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannya* [“Criteria and indicators of efficiency of local self-government bodies”]. *Naukovi pratsi : naukovo-metodychnyi zhurnal. Mykolaiv*. Vol. 286. T. 298. *Derzhavne upravlinnia* [Governance]. P. 95–99 [Ukraine].
16. Fedorchak O. (2012) *Otsiniuvannya diialnosti oblasnykh derzhavnykh administratsii na osnovi zbalansovanoi systemy pokaznykiv* [“Evaluation of the activity of regional state administrations on the basis of a balanced system of indicators”]. *Demokratychno vriaduvannya : naukovyi visnyk*. Vol. 10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_10_15 [Ukraine].

В. В. Сиченко, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри освітнього менеджменту, державної політики та економіки, ректор КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради»

В. П. Березинський, доктор політичних наук, доцент, професор кафедри освітнього менеджменту, державної політики та економіки КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради»

Н. О. Шевченко, доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри публічного управління та права КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради»

ВПЛИВ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НА ВИБОРЧИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

У статті визначено особливості сучасного громадянського суспільства, які характеризуються тим, що громадяни беруть безпосередню участь у соціально-політичних процесах і впливають на державу та її політичні орієнтації. Сучасне громадянське суспільство відображає суспільний інтерес у підтримці демократичних цінностей. Функціонування громадських організацій сприяє соціальній інтеграції українців через демократичні процедури, однією з яких є вибори. Вони сприяють демократичним цінностям суспільства та повазі до загальних прав людини.

Описано ключові принципи демократії: легітимність, плюралізм, паритет, верховенство права. Показано значення громадських організацій під час виборчого процесу, які визначають і сприяють сталому розвитку громади. Визначено, що позитивні зміни в суспільстві відбулися внаслідок глобальної тенденції до демократизації. Виявлено такі чинники посилення впливу громадських організацій на виборчий процес в Україні: кількісне та якісне збільшення організацій громадянського суспільства; зростання кількості громадських організацій, які ефективно впливають на хід і результати виборів; досвід впливу на владу; співпраця українських громадських організацій з міжнародними неурядовими організаціями; використання стабілізаційного потенціалу громадських організацій.

Вказано на негативну практику використання громадських організацій окремими політичними силами. Зокрема, вони часто є виборчим штабом, спонсором, виконавцем забороненої для партій діяльності. Проаналізовано основні напрями впливу громадських організацій на виборчий процес, а саме використання громадських організацій у боротьбі за голоси; перетворення громадських організацій в окремі політичні сили; організація роботи з виборцями; співпраця з місцевими громадами; підтримка діяльності міжнародних спостерігачів; моніторинг виборчої кампанії.

Ключові слова: громадянське суспільство, громадські організації, виборчий процес.

V. V. Sychenko, V. P. Berezynskiy, N. O. Shevchenko. The influence of public organizations on the election process in Ukraine

The peculiarities of modern civil society are determined. Citizens are directly involved in socio-political processes and influence the state and its political orientations. Modern civil society reflects the public interest in upholding democratic values. The functioning of public organizations promotes the social integration of Ukrainians through democratic procedures (elections). Elections promote the democratic values of society and respect for universal human rights. The key principles of democracy are described: legitimacy, pluralism, parity, rule of law.

The importance of public organizations during the election process is shown. They identify and promote sustainable community development. Positive changes have occurred due to: the global trend of democratization; presence of these organizations at the local level. Factors of strengthening the influence of public organizations on the electoral process in Ukraine: quantitative and qualitative growth of civil society organizations; increase of public organizations that effectively influence the course and results of elections; experience of influencing the government; cooperation of Ukrainian public organizations with international non-governmental organizations; use of stabilization potential of public organizations.

The negative practice of using political organizations by political forces is pointed out. They are the election headquarters, sponsor, executor of activities prohibited for parties. The main directions of influence of public organizations on the election process are analyzed. Use of public organizations in the struggle for votes; transformation of public organizations into separate political forces; organization of work with voters; cooperation with local communities; support for the activities of international observers; election campaign monitoring.

Key words: civil society, nongovernmental organizations, election process.

© В. В. Сиченко, В. П. Березинський, Н. О. Шевченко, 2021

Постановка проблеми. Розбудова України як європейської демократичної держави нині як ніколи пов'язана з бажанням громадян безпосередньо брати участь у суспільно-політичних процесах, мати вплив на державу, її політичні орієнтири. Активність громадянського суспільства все більше здійснює вплив на ключові державотворчі події і відображає суспільний інтерес до відстоювання демократичних цінностей, які характеризують людське існування в усій його повноті й багатоманітності.

Ядром демократії є громадянство і громадянськість. Вони означають належність людини до держави, розвиненість соціальної свідомості й індивідуальної гідності, спроможність людини усвідомлювати власні інтереси й захищати їх з урахуванням інтересів усього суспільства. Сила суспільства і його міць складаються саме з освічених і організованих громадян. Справжнє демократичне суспільство виявляє себе в самоорганізації і самоврядуванні на всіх рівнях його організації: в учнівському і студентському самоврядуванні, у профспілковому і правозахисному рухах, у діяльності різних громадських організацій.

Найголовніше значення функціонування громадських організацій полягає у тому, що вони сприяють суспільно-державній інтеграції українців через демократичні процедури. Однією з таких процедур є вибори. Нині громадяни в усьому світі беруть надзвичайно активну участь у виборчому процесі як виборці, кандидати й спостерігачі. Вибори – це важливий крок на шляху до створення легітимної влади, яка відображає і захищає інтереси громадян. Вони допомагають утвердити демократичні цінності суспільства та повагу до універсальних прав людини. У зв'язку з цим дослідження питань, пов'язаних із розвитком громадянського суспільства та його впливом на виборчий процес, є актуальним і важливим завданням для сучасної науки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням теоретичного та методологічного вивчення технологій реалізації виборчих процесів, громадського контролю за виборами, нормативно-правової бази реалізації виборчого права присвятили свої праці відомі вчені О. Здіорук, М. Лациба, М. Дюверже, Ю. Ключковський, О. Губська та інші. Однак залишаються актуальними подальші дослідження із вказаного питання, особливо щодо визначення напрямів впливу громадських організацій на виборчий процес.

Метою статті є обґрунтування напрямів впливу громадських організацій на виборчий процес на основі українського та світового досвіду.

В рамках зазначеної мети поставлено такі завдання:

- 1) визначити особливості сучасного громадянського суспільства;
- 2) проаналізувати напрями впливу громадських організацій на виборчий процес.

Виклад основного матеріалу. Демократія – це форма правління, за якої найвищою владою є народ. У цій системі громадяни мають право та можливість брати участь у прийнятті рішень безпосередньо або через обраних представників. Принципи та вимоги до демократичних систем розвивалися протягом не однієї сотні років. Багатьом країнам, які нині вважаються демонстративними демократіями, потрібен був час для розробки відповідних систем управління, а також відповідних стандартів і правил. Їхньою особливістю є те, що основні принципи та аспекти демократії застосовні в будь-якому суспільстві незалежно від стадії політичного розвитку.

Демократія (від грец. «демос» – «народ», «кратос» – «влада») – термін, який означає таку форму державного устрою, за якої здійснюється правління всього населення в інтересах більшості. Демократичний лад був запроваджений у Елладі в Афінах за часів правління відомого політичного керівника, мислителя і правника Солона (VII ст. до н.е.). Демократія реалізувалася у «представницькому уряді» – Раді п'ятисот.

Сам термін «демократія» вперше вжив давньогрецький мислитель Фукидід для позначення форми державного устрою, яка існувала в Афінах близько середини V ст. до н.е. До цього використовувалися словосполучення «ісономія» (рівність усіх перед законом), «ісегорія» (рівне для всіх громадян право виступати у народних зборах і віддавати свій голос), «ісократія» (рівновладдя). Демократія відповідала духу соціально-політичного устрою невеличких держав-міст (полісів), які нараховували кілька десятків тисяч вільних громадян, зацікавлених у самоврядуванні. Античні політичні мислителі Платон, Аристотель, Геродот розглядали демократію як порядок полісного устрою, де повноту прав мають не всі, а лише вільні та рівні громадяни.

Після тривалого забуття феномена демократії її ідею відродили західноєвропейські філософи XVII – XVIII ст. у рамках дискусій щодо ідеального облаштування держави й суспільства за нових умов розвитку науки, промисловості, масової комунікації. Для вирішення проблемних питань, пов'язаних із втіленням народовладдя в складних державних утвореннях, був запропонований концепт представницької демократії, основою якого є впровадження загального виборчого права. Ці процеси тривали до другої половини XX ст. За цей час сформувався нове за рівнем розвитку суспільство, тому для пошуку відповідей на виклики сучасного світу постало питання про модернізацію форм організації та здійснення влади.

Від перших згадок про демократію минуло кілька тисячоліть, але її проблеми залишаються в центрі політичних і теоретичних дискусій. Ще в античній Греції філософи по-різному трактували демократію. Аристотель сформулював первинне визначення демократії, вважав її найневдалішою з усіх можливих форм правління. Більш чистотою демократією є така, яка забезпечує рівність: вона передбачена законом певної держави і бідні не зазнають більшого пригнічення, аніж багаті; верховна влада не належить жодному з цих прошарків, обидва вони

беруть в ній участь. Якщо ж, як вважає дехто, свобода і рівність є найважливішими ознаками демократії, то це знайшло свій вияв здебільшого у тому, щоб усі брали участь у державному управлінні. Народ представляє у демократії більшість і її постанови мають вирішальне значення. Такого роду державний устрій і є демократією [1].

Критичну думку щодо демократії поділяв один із авторів американської моделі демократії Дж. Медісон. Він вважав її компромісом влади більшості з владою меншості, який досягається рівноправною участю всіх дорослих громадян у політичному процесі й обмеженням їхнього суверенітету. У Черчілль говорив: «Демократія – найгірший вид правління, не рахуючи всіх інших, які людство випробувало за свою історію» [9]. При всіх своїх недоліках демократія є найефективнішою формою правління, яка відповідає волі більшості суспільства.

Найлаконічніше сутність такого розуміння демократії сформулював А. Лінкольн, окресливши його у відомій формулі: “Government of the people, by the people, for the people” («Правління народу, обране народом і для народу») [11]. Єдиної правильної думки щодо демократії не існує. Нині залишається кілька спільних принципів, які присутні майже в усіх демократичних системах, що є високорозвиненими та витривалими. Тобто, сучасний демократичний розвиток базується на принципах, що визначають можливість рівних прав усіх суб’єктів, які беруть участь у демократизації суспільства та держави (легітимність, плюралізм, паритетність, верховенство права). Ці принципи обов’язково мають охоплювати сферу влади і громадянського суспільства, впливати на їхню взаємодію.

Принцип легітимності включає такі елементи: легальність, справедливість, доцільність влади, добровільна згода громадян на її визнання та підкорення її владним наказам. Про легітимність є згадки ще в I ст. до н.е. у наукових трактатах Аристотеля, Демокріта, Платона, Сократа та інших античних філософів, в яких порушується питання про підстави і переваги того чи іншого суспільно-політичного ладу. Представники античної філософії розглядали справедливу державу через її найважливішу ознаку – легітимність, яку вони трактували як результат обов’язкової взаємодії влади та суспільства.

Принцип плюралізму (від лат. “pluralis” – «множинний») – це принцип організації суспільства, заснований на визнанні різноманіття існуючих інтересів і їхньої конкуренції. Плюралізм є умовою і ознакою демократичного режиму, він визнає, створює необхідні умови для реалізації, заохочує різноманіття політичних організацій і інтересів, що конкурують між собою. Плюралістична демократія регулюється шляхом суперництва різних спілок, асоціацій, федерацій, які представляють усю багатоманітність соціальних інтересів.

Принцип паритетності (від лат. “paritas” – «рівність») означає стан відносно рівноваги сил, рівноцінності цілей, рівності прав та обов’язків. Він обґрунтовує систему стримувань і противаг, що забезпечує реалізацію рівних прав і можливостей для всіх учасників демократичного процесу, створюючи певний баланс інтересів. Специфічним механізмом забезпечення принципу паритетності в управлінні державою і суспільством є вибори як ефективний спосіб впливу громадян на владу.

Принцип верховенства права передбачає підпорядкованість держави та її органів правам людини, визнання людини найвищою соціальною цінністю, а забезпечення прав та свобод людини і громадянина – головною метою державної влади.

Принципи демократії став політичною цінністю, яка сприймається як синонім прав і свобод громадян, на збереження якої орієнтовані освіта, культура, ідеологія. Носієм і виразником цієї цінності покликана бути громадська думка, яка в умовах організованого громадянського суспільства є й інститутом демократії [12].

Термін «громадянське суспільство» стосується усіх груп, які не належать до уряду, наприклад, громадських груп, профспілок і робітничих організацій, неурядових організацій, груп інтересів, благодійних організацій, організацій вірян і професійних асоціацій. Громадянське суспільство виражає інтереси соціальних груп і підвищує обізнаність щодо ключових питань, які впливають на політику та прийняття рішень.

Держава гарантує умови (політико-правові, адміністративно-організаційні, фінансові) для функціонування інституцій громадянського суспільства. Спільні зусилля державних інституцій та інститутів громадянського суспільства повинні спрямовуватися на розв’язання нагальних проблем державного будівництва та державного управління. Модель взаємодії державних інституцій та інститутів громадянського суспільства має забезпечувати задоволення прав та інтересів різних соціальних груп і реалізацію ефективної державної політики, враховуючи потребу в збалансуванні інтересів національного, групового й індивідуального рівнів [3].

За останні десятиліття організаціям громадянського суспільства вдалося визначити глобальну політику за допомогою заходів впровадження соціальних змін, які сприяли сталому розвитку громади. Такі позитивні зміни відбулися і завдяки зростаючій глобальній тенденції до демократизації, яка сприяла розвитку організацій громадянського суспільства завдяки безпосередній присутності цих організацій на місцевому рівні, що дає їм змогу володіти інформацією, якої бракує уряду або політичній партії. Таким чином, організації громадянського суспільства мають важливі дані та знання, необхідні для розробки ефективної політики та законодавства. Вони є центром акумуляції інтересів громадян, надають впевненості громадянам у забезпеченні власних інтересів перед державою.

Дедалі частіше ми стикаємося з явищем, коли визначення терміну «народовладдя» сприймається занадто формалізовано. Зникає віра в демократію, відновити яку може розуміння діяльності громадської організації. Адже саме громадська організація є соціальним представництвом «народу», «громади», «громадян» і надає особливо

сутнісного наповнення поняттю «народовладдя». У такій організації громадяни отримують не лише «право на владу», а й можуть бути залучені на повноправних підставах до системи публічного управління й процесу державотворення, що гарантовано нормативно-правовими засадами демократичної держави [10].

Нині організації громадянського суспільства беруть на себе більш активну роль у виборчому процесі. Посилення впливу громадських організацій на цей процес в Україні зумовлене низкою чинників, які об'єктивно склалися на сучасному етапі демократизації суспільства:

1) постійне кількісне і якісне зростання різних організацій громадянського суспільства. Так, за даними Державного комітету статистики України, станом на початок 2020 року були зареєстровані (в цю кількість сукупно входять міжнародні, всеукраїнські, місцеві організації, їхні філії та відокремлені структурні підрозділи) 88,1 тис. громадських організацій (у 2010 році їх було 59,3 тис., у 2015 році – 64,2 тис., у 2016 році – 70,3 тис., у 2017 році – 75,9 тис., у 2018 році – 80,5 тис., у 2019 році – 84,3 тис.);

2) питома вага серед громадських організацій, спроможних прямо чи опосередковано впливати на хід і результати виборчих перегонів: громадські організації у галузі захисту прав людини; громадянської освіти; політики, законодавства і держави; дослідницької діяльності та аналітики; вироблення суспільно-політичних рекомендацій. Такі організації серед всіх громадських організацій у 2012 році займали 26%, у 2019 році – 36%;

3) набуття громадськими організаціями значного досвіду впливу на владу. За даними опитування Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, у 2018 році серед ефективних способів впливу на владу 63% респондентів назвали утворення сильних об'єднань (асоціацій, рухів) громадських організацій;

4) співробітництво та обмін досвідом українських громадських організацій із зарубіжними та міжнародними неурядовими організаціями. За даними опитування Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, у 2018 році серед ефективних способів впливу на владу 60% респондентів назвали звернення до світової спільноти, міжнародних організацій;

5) сформованість виборчого правового поля, яке за основними параметрами не суперечить сучасним міжнародним стандартам;

6) зацікавленість широких верств суспільства та впливових політичних сил у використанні стабілізаційного потенціалу громадських організацій у виборчому процесі.

Зростаючий вплив громадських організацій на виборчий процес пояснюється як урізноманітненням форм, методів і заходів, що використовуються ними у своїй діяльності, так і розширенням кола питань, до вирішення яких вони залучаються. Громадяни, втративши довіру до державних інституцій, саме громадським організаціям готові доручити реалізацію важливих суспільних реформ. Громадські організації, особливо волонтери, користуються в суспільстві високою довірою, причому рівень довіри до волонтерів навіть перевищує рівень довіри до церкви.

З 30 жовтня по 5 листопада 2020 року соціологічною службою Центру Разумкова спільно з Представництвом Фонду Конрада Аденауера в Україні методом інтерв'ю було опитано 2020 респондентів і виявлено, що серед суспільних інститутів частіше довіра висловлюється до волонтерських організацій (60%). Недовіра здебільшого висловлюється політичним партіям (73%). Тому серед напрямів впливу громадських організацій на підготовку до виборів можна назвати використання політичними партіями та блоками (безпосередніми учасниками виборчого процесу) створених ними громадських організацій для досягнення своїх конкретних стратегічних і тактичних цілей у боротьбі за голоси виборців.

Не секрет, що кожен з основних гравців українського політикуму нині оточений комплексом громадських формувань. Це можуть бути постійно діючі громадські організації; організації, які активуються за необхідності; організації, що створюються виключно на час виборів. Кожна політична партія намагається співпрацювати з різними громадськими організаціями для вирішення важливих для неї питань: проведення агітаційно-пропагандистської роботи серед відповідних верств і соціальних груп населення; створення враження масової підтримки партії. Подібні структури здебільшого діють в рамках правового поля. Однак інколи вони застосовуються для дезінформації, свідомого обману виборців, маніпуляцій, розпалювання соціальної, міжнаціональної, міжконфесійної ворожнечі. Такі дії шкодять національним інтересам України. Тому для забезпечення національної безпеки країни необхідно, щоб такі випадки отримали належну правову оцінку з боку органів державної влади.

Деякі громадські організації переростають в окремі політичні сили і завдяки цьому стають безпосередніми суб'єктами виборчого процесу. В цьому випадку роль громадських організацій зводиться до відпрацювання ідеологічних, організаційних, кадрових питань майбутньої партії, пошуку її електоральної ніші. В Україні є багато прикладів подібної практики. Очевидно, що подібна тенденція буде виявлятися і в майбутньому, оскільки вона не суперечить чинному законодавству та практиці країн розвинутої демократії і є одним із каналів для подальшої політичної структуризації суспільства. Більшість громадян позитивно ставляться й до того, що громадські активісти можуть висуватися на виборах до Верховної Ради України. В опитуванні Фонду «Демократичні ініціативи» та Центру Разумкова, проведеному в серпні 2018 року, 30% опитаних висловили впевненість у тому, що громадські активісти зможуть внести позитивні зміни в діяльність Верховної Ради, а 22% вважають, що саме через громадську активність і має оновлюватися Парламент України.

Вплив на виборчий процес має діяльність незалежних дослідницьких центрів із вивчення відповідності правового та організаційного забезпечення виборчого процесу в Україні сучасним світовим стандартам. Уже традиційною стала у передвиборчий період інтенсифікація різних соціологічних досліджень електоральних настроїв та очікувань; проведення екзитполів безпосередньо під час виборів. Однак часто напередодні виборів виникають організації, дослідження яких мають явно замовний характер і є свідченням застосування певними політичними силами маніпулятивних технологій для впливу на виборців. Небезпека таких маніпуляцій полягає не лише у викривленні громадської думки, але і в тому, що підривається престиж соціологічної науки загалом, ставиться під сумнів легітимність проведених виборів, підривається довіра громадян до інститутів демократії.

Діяльність громадських організацій щодо забезпечення чесних і прозорих виборів, які довели свою дієвість під час численних парламентських і президентських виборів в Україні, залишаються суттєвим чинником забезпечення їх демократичного та прозорого характеру. Низка громадських організацій здобула собі авторитет як структури, здатні захищати надбання демократії, відстоювати політичні права і свободи виборців, забезпечувати широку інформованість та освіченість населення щодо суспільно-політичних процесів у країні (Комітет виборців України, Коаліція громадських організацій «Свобода вибору», комітет «Рівність можливостей» тощо). Основними напрямками їхньої активності є організація та підтримка діяльності громадських приймалень, робота з молодими виборцями, співпраця з територіальними громадами, підтримка діяльності міжнародних спостерігачів, моніторинг передвиборчої кампанії, опитування на виході з виборчих дільниць, спостереження за процесом голосування та підрахунком голосів, паралельний підрахунок голосів.

Існують і негативні практики використання громадських організацій політичними силами. Вони можуть залучати громадські організації, які стають їх виборчим штабом. Є випадки, коли кандидати використовують громадські організації, щоб швидко здобути добре ім'я перед виборами на окрузі. Кандидати можуть від імені громадської організації роздавати подарунки, ремонтувати дитячі майданчики. Політичні сили можуть створювати громадські організації, які опікуватимуться соціальними питаннями, просуваючи таким чином партію. Якщо партія легально не може займатися якоюсь діяльністю, то її реалізують через громадську організацію. Припартійна громадська організація може сприяти збільшенню кількості членів партії або замовчувати випадки махінацій на дільницях.

Отже, громадські організації, як і громадянське суспільство не є ідеальним, єдиним і суцільно прогресивним середовищем. Воно складне, дуже неоднорідне і складається з різних груп, які мають різні цілі та цінності і здебільшого виконують такі функції у суспільстві:

- 1) забезпечує систему стримувань і противаг;
- 2) надає підтримку публічним консультаціям із різними зацікавленими сторонами;
- 3) сприяє формуванню консенсусу щодо інколи складних і розбіжних політик;
- 4) виступає як партнер із надання послуг (допомога вразливим групам) як на національному, так і на регіональному рівнях;
- 5) підвищує поінформованість громадськості щодо нагальних питань, які мають вплив на суспільство.

Таким чином, аналіз діяльності громадських організацій у процесі підготовки та проведення виборів в Україні свідчить про серйозне підвищення їхньої ролі як впливового чинника політичного життя.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Україна перебуває у надзвичайно складних умовах: пандемія, воєнні дії на сході країни, істотне зниження рівня життя населення. Усе це зумовило падіння довіри громадян до державних інституцій. Водночас довіру в суспільстві мають волонтери та громадські організації. З цього випливає логічний висновок: політичним силам потрібно діяти спільно з громадськими організаціями, які мають авторитет і підтримку у суспільстві. Водночас необхідно відходити від негативних практик, які можуть знизити довіру населення до громадських організацій.

Подальші дослідження зазначеної тематики мають глибше розкрити змістовні складники вказаних напрямів впливу громадських організацій на виборчий процес з аналізом досвіду останніх виборчих кампаній.

Список використаних джерел:

1. Арістотель. Політика. Пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. Київ : Основи, 2000. 239 с.
2. Виборчий Кодекс України : Закон України від 19.12.2019 № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20/print> (дата звернення: 18.03.2021).
3. Гирик М.А. Механізми участі громадян у здійсненні державного управління та шляхи їх оптимізації: питання теорії та практики. *Економіка та держава*. 2014. № 4. С. 140–142.
4. Громадські ради в Україні : довідник / упоряд. М. Лациба. Український незалежний центр політичних досліджень. Київ, 2003. 232 с.
5. Губська О. Місцеві вибори 2020 : посібник для суддів. Київ : «АК-Group», 2020. 308 с.
6. Дюверже М. Политические партии. пер. с франц. 3-е изд. М. : Акад. проект. Королев : Парадигма, 2005. 540 с.

7. Здіорук С.І. Проблеми функціонування політичних партій України в системі владних відносин : монографія. Київ : НІСД, 2001. 144 с.
8. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан і перспективи законодавчої реалізації в Україні. Київ : Ваіте. 2018. 908 с.
9. Правила життя Вінстона Черчілля. URL: <https://www.jnsm.com.ua/h/PZ15/>.
10. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України № 68/2016 від 26 лютого 2016 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>.
11. Титов В.Д. Філософсько-правові погляди Томаса Джефферсона. *Вісник Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого. Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія*. 2010. № 5 : зб. наук. пр. Харків : Право, 2010. С. 3–12.
12. Цветков В.В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика : монографія. Київ : Юрид. думка, 2007. 336 с.

References:

1. Aristotel (2000). *Polityka*. [Policy]. Per. z davnohr. ta peredm. O. Kysliuka. Kyiv : Osnovy. 239 s.
2. VRU, Law of Ukraine (2019). *Vyborchyi Kodeks Ukrainy* [Law of Ukraine „The Electoral Code of Ukraine“], dated December 19, 2019 № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20/print> (related to 18.03.2021) [Ukraine].
3. Huryk M.A. (2014). *Mekhanizmy uchasti hromadian u zdiisnenni derzhavnoho upravlinnia ta shliakhy yikh optymizatsii: pytannia teorii ta praktyky*. [Mechanisms of citizen participation in public administration and ways to optimize them: issues of theory and practice]. *Ekonomika ta derzhava*. № 4. S. 140–142 [Ukraine].
4. *Hromadski rady v Ukraini : dovidnyk* [Public councils in Ukraine: a handbook] / uporiad. M. Latsyba. Ukrainyski nezaleznyi tsentr politychnykh doslidzhen. Kyiv, 2003. 232 p.
5. Hubska O. (2020). *Mistsevi vybory 2020 : posibnyk dlia suddiv*. [Local elections 2020: a guide for judges]. Kyiv : “AK-Group”. 308 p.
6. Diuverzhe M. (2005). *Polytycheskye partyy*. [Political parties] per. s frants. 3-e yzd. M. : Akad. proekt. Korolev : Paradyhma, 540 s.
7. Zdiuruk S.I. (2001) *Problemy funktsionuvannia politychnykh partii Ukrainy v systemi vladnykh vidnosyn* [Problems of functioning of political parties of Ukraine in the system of power relations] : monohrafiia. Kyiv : NISD. 144 p.
8. Kliuchkovskiy Yu.B. (2018). *Pryntsypy vyborchoho prava: doktrynalne rozuminnia, stan ta perspektyvy zakonodavchoi realizatsii v Ukraini*. [Principles of suffrage: doctrinal understanding, state and prospects of legislative implementation in Ukraine]. Kyiv : Vaite. 908 p.
9. *Pravyla zhyttia Vinstona Cherkhillia*. [Rules of life of Winston Churchill]. URL: <https://www.jnsm.com.ua/h/PZ15/> (related to 18.03.2021) [Ukraine].
10. PU, *Pro spriyannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini* [On promoting the development of civil society in Ukraine]. Decree of the President of Ukraine № 68/2016 of February 26, 2016. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805> (related to 18.03.2021) [Ukraine].
11. Tytov V.D. (2010). *Filosofsko-pravovi pohliady Tomasa Dzheffersona*. [Philosophical and legal views of Thomas Jefferson]. *Visnyk Natsionalnoi yurydychnoi akademii Ukrainy im. Yaroslava Mudroho. Ser. Filosofiia, filosofiia prava, politolohiia, sotsiolohiia*. [Bulletin of the National Law Academy of Ukraine named after Yaroslav the Wise. Ser. Philosophy, philosophy of law, political science, sociology]. № 5 : zb. nauk. pr. Kh. : Pravo, p. 3–12 [Ukraine].
12. Tsvietkov V.V. (2007). *Demokratiia i derzhavne upravlinnia: teoriia, metodolohiia, praktyka* : monohrafiia. [Democracy and public administration: theory, methodology, practice : monograph]. Kyiv : Yuryd. dumka, 336 s.

О. В. Чорний, кандидат медичних наук,
докторант кафедри публічного адміністрування
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління
персоналом»

ЕКОНОМІЧНІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ COVID-19: ТРАНСФОРМАЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті зазначено, що криза пандемії Covid-19 як глобальна економічна криза є серйозним потрясінням, яке поширюється нерівномірно та з різною інтенсивністю в різних частинах Європи. Існуючі економічні та соціальні нерівності між країнами Європейського Союзу вважаються важливою причиною великої розбіжності у спроможності країн протистояти цій кризі. Відповіді на пандемію спочатку були спонтанними, акцентованими рекомендаціями щодо дотримання соціальних дистанцій, щоб зменшити поширення вірусу та захистити тих, хто має підвищений ризик зараження.

Промислове виробництво різко впало, рівень безробіття зріс, вплив Covid-19 був і є досить глибоким на різні економічні структури, тому насамперед необхідно і важливо зрозуміти економічну природу пандемічного шоку, тому що на макроекономічному рівні пандемія Covid-19 уособлює єдиний непередбачуваний шок. Більшість рецесій здебільшого розглядають як пов'язані з дефіцитом попиту, страхом перед майбутнім, відсутністю впевненості. Стандартним рецептом боротьби із шоком є заходи, вжиті грошово-кредитними та фіскальними органами для підвищення резервного попиту.

Під час пандемії ефективна державна соціально-економічна політика може допомогти подолати розрив між до- та після «коронавірусною» економікою. Метою повинно бути якнайшвидше повернення до позитивної тенденції, як тільки будуть скасовані обмежувальні заходи, мотивовані станом здоров'я суспільства. Тому у фокусі макроекономічної політики має бути пошук шляхів запобігання розриву принципово необхідних зв'язків між фірмами та їхніми працівниками, фірмами та їхніми клієнтами, а також фірмами та їхніми постачальниками сировини. Відновлення розірваних зв'язків вимагає часу, що може зробити економічне відновлення досить тривалим. При цьому можна застосувати різні заходи, включно з фінансовою підтримкою відповідних фондів Європейського Союзу, а також нормативну базу про банкрутство.

Загалом пандемія Covid-19 принесла економічні негаразди багатьом господарствам, тому для органів державної влади важливо збільшити соціальну допомогу таким групам. Ці трансфери варто розглядати як виплати зі страхування від Covid-19. Нині роль урядів полягає у тому, щоб допомогти частково замінити відсутність такого ринку. Попри те, що обмеження поступово скасовуються, досі залишається незрозумілим, як довго вони ще будуть тривати щодо можливого відновлення повноцінних господарських способів взаємодії. Економічна політика Європейського Союзу повинна враховувати важко передбачувані фактори навіть у найбільш нестабільні періоди соціально-економічного розвитку.

Ключові слова: державна політика, економічні механізми, пандемія, реалізація, трансформація, перспективи, охорона здоров'я, Європейський Союз.

O. V. Chornyj. Economic mechanisms in the implementation of public health policy in the European Union during the pandemic COVID-19: transformations and prospects

The article notes that the crisis of the Covid-19 pandemic as a global economic crisis, is a serious shock that is spreading unevenly and with varying intensity in different parts of Europe. Existing economic and social inequalities between the countries of the European Union are considered to be an important reason for the strong differences in the ability of countries to withstand this crisis. Responses to the pandemic were spontaneous, accentuated by certain recommendations regarding social distances to reduce the spread of the virus and protect those at increased risk of infection.

Production has fallen sharply, unemployment has risen, the impact of Covid-19 has been and is deep enough on various economic structures, so it is first and foremost necessary and important to understand the economic nature of the pandemic shock. At the macroeconomic level, the Covid-19 pandemic represents a single, unpredictable shock. Most recessions are usually seen as a shortage of demand, fear of the future, a lack of confidence and the standard recipe for dealing with shock are measures taken by monetary and fiscal authorities to increase reserve demand.

During a pandemic, effective public policy can help bridge the gap between the pre- and post-coronavirus economies and the goal should be to return to the positive trend as soon as possible, as long as restrictive measures motivated by public health are lifted. Therefore, the focus of macroeconomic policy should be to find ways to prevent the severance of essential links between firms and their employees, firms and their customers, as well as firms and their suppliers of raw materials.

Restoring broken ties takes time, which can make the economic recovery long enough and a variety of measures can be taken, including financial support, as well as bankruptcy regulations. In general, the Covid-19 pandemic has brought economic hardship to many households and it is important for public authorities to increase social assistance to these groups. These transfers should be seen as insurance payments from Covid-19 and now the role of governments is to help partially replace the lack of such a market.

© О. В. Чорний, 2021

Although the restrictions are gradually being lifted, it is still unclear how long they will remain in terms of full-fledged economic ways of interacting. Public economic policy must take into account difficult to predict factors even in the most unstable periods of economic development.

Key words: public policy, economic mechanisms, pandemic, implementation, transformation, prospects, health care, European Union.

Постановка проблеми. Економічна криза, спричинена Covid-19, продемонструвала небезпеку відкритих кордонів і те, що країни повинні більше покладатися на свою самодостатність. Поступово, у міру розгортання кризи багато країн вживали швидких односторонніх заходів, щоб закрити свої кордони для іноземних громадян і зовнішньої торгівлі. Тому економічна невизначеність може стати початком більш традиційної тривалої рецесії: підприємства можуть стримувати інвестиції, внаслідок чого економічна криза буде більш затяжною. Щодо державної політики в галузі охорони здоров'я, то нині вже зрозуміло, що більшість урядів країн Європейського Союзу спочатку не усвідомили, що необхідна довгострокова стратегія, а лише зосереджувалися на поточних заходах.

Унікальною особливістю економічної кризи внаслідок Covid-19 є те, що вона вплинула на більшу частину світової економіки приблизно одночасно, а негативний економічний вплив відчувався скрізь, навіть там, де до цього часу наслідки для економіки були незначними. Така характеристика має негативні наслідки, оскільки світова економіка тісно пов'язана через міжнародну торгівлю готовою продукцією та послугами, а також через потоки капіталу. Поєднання тісних торговельних зв'язків ускладнює вихід окремих країн із економічної кризи через відсутність зовнішнього експортного попиту та розірвані глобальні канали поставок [5]. Такі взаємозв'язки між економіками держав дуже сильні в Європейському Союзі, де торговельні зв'язки не лише тісні, але й існує значний транскордонний рух робочої сили і капіталу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фінансово-економічна криза пандемії Covid-19 має прямі економічні наслідки історичних масштабів. Ці питання постійно обговорюються у великій дослідницькій групі макро-економістів на теренах Європейського Союзу. Важливою є природа фінансового шоку та виклики економічній політиці в Європі на поточній і в наступних фазах кризи. Крім окреслення деяких основних принципів управління внутрішньо-економічною політикою, також необхідне чітке висвітлення цієї політики для мінімізації невизначеності, співпраці між країнами за кількома вимірами та чітка і єдина стратегія управління національними боргами.

Для продуктивності європейських економік життєво важливо, щоб торгові зв'язки відроджувалися настільки швидко, наскільки це дозволяє проблема пандемії. Є ризик, що Європейський Союз опиниться в фазі очікування, а уникнення таких несприятливих наслідків можливе за допомогою більш широкого міжнародного співробітництва [3]. Це поширюється на ефективність стимулюючої політики, коли зовнішні ефекти через експортний попит створюють спокусу для окремих країн покладатися на те, що інші країни стимулюють свою економіку. Цілком ймовірно, що шлях, який буде попереду, вимагатиме сильніших економік, щоб нести більшу вагу. Це ціна, яку варто заплатити не лише з суто економічних причин, але й щодо аргументів про солідарність із тими економіками, які особливо постраждали від кризи Covid-19.

Метою статті є обґрунтування реалізації економічних механізмів державної політики в період пандемічних викликів з точки зору можливої трансформації на сучасному етапі нестабільних форм і процедур карантинних обмежень у країнах Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Під час кризи варто починати думати про посткризовий європейський порядок, значне об'єднання існуючих джерел доходів і розширений бюджет Європейського Союзу, які потребуватимуть політичних рішень. Почати необхідно з бюджету ЄС, орієнтованого на потреби в галузі охорони здоров'я та тестування, який фінансувався б новими, а не існуючими джерелами доходів і розподілявся б незалежною фіскальною структурою. Фонд пандемії нічим не відрізняється ні в концептуальному, ні в політичному плані від структурних фондів.

Спрямування Фонду пандемії може бути розширено, якщо припустити, що це доведе свою цінність, а такий фонд з часом може стати основою для розширеного бюджетного потенціалу Європейського Союзу. Якщо потужні держави-члени Європейського Союзу не допоможуть іншим країнам-членам, які у край потребують лікарняних ліжок, апаратів штучного дихання, тестування і вакцин, тоді ЄС не має майбутнього. Покладаючись на нові податки, а не на існуючі джерела доходів, вдасться уникнути скарг на те, що Європейський Союз надає перевагу національним прерогативам. Рішення полягає у тому, щоб парламенти спочатку узгодили загальні критерії, які регулюють розподіл ресурсів, а потім його було делеговано фіскальній структурі незалежних експертів.

Події останніх років змусили людей усвідомити, що Європейський Союз як глобальний гравець зіткнувся з новими викликами та загрозами, які потребували адаптації до мінливого середовища безпеки [3]. На практиці це означало необхідність не лише перевизначити пріоритети дій, а й розробити більш ефективні правила прийняття рішень. У результаті цих змін вдосконалено інструменти підтримки органів та осіб, які приймають рішення на різних рівнях керівництва Європейського Союзу та в державах-членах у розробці та прийнятті рішень. Отже, ключовим є гнучкий характер механізму, що дозволяє реагувати незалежно від типу та масштабів кризи, а також від її внутрішнього чи зовнішнього джерела.

Міжнародні угоди повинні не лише чітко визначати умови, але й бути спрямованими на визнання взаємозалежності міждержавних економік і взаємних вигід від зняття обмежень на торгівлю та подорожі якомога швидше. В ідеалі час відкриття буде різнитися в окремих країнах, оскільки різні держави опиняться на окремих етапах подолання кризи пандемії. Насправді неоднорідність ставлення різних держав, швидше за все, сприяла різниці в тому, що можна вважати ідеальним часом для відкриття торгівлі та подорожей у різних частинах Європи. Однак ці відмінності не можливо усунути, тому міжнародна співпраця повинна їх враховувати, щоб не спровокувати рецидиву вірусу в країнах, які зуміли стримати його поширення. Тобто взаємовигідні плани в цій галузі передбачатимуть зняття міжнародних бар'єрів, які не є обов'язково одночасними [1]. В ідеалі співпраця відбуватиметься на глобальному рівні, але Європа має можливість виступати єдиним регіоном, враховуючи існуючі політичні інститути. Насправді Європейський Союз вже багато зробив, реалізуючи план надзвичайних закупівель при пандемії, а також ініціював низку інших ініціатив, включно з підтримкою держав під час кризи пандемії.

Найамбітнішим з економічної точки зору є пакет відновлення Європейського Союзу наступного покоління, спрямований на здебільшого середньо- та довгострокові потреби. Проте все ще бракує діяльності, яка дасть найбільш постраждалим країнам ЄС змогу вирішити нагальну потребу у встановленні контактів без ризику збільшення нестабільної боргової динаміки. Інший важливий аспект міжнародної співпраці включає обмін інформацією щодо досвіду вирішення як викликів здоров'ю при пандемії, так і його економічних наслідків [6]. Важливо продовжувати збирати та аналізувати відповідні дані, а також ефективно ділитися знаннями.

Економічна криза, найімовірніше, вплине на урядові бюджети, оскільки податкові надходження впали через зниження активності, тоді як витрати на сектор охорони здоров'я зросли. Допомоги, які надаються урядами, також зросли, оскільки працівники втратили роботу, що змусило уряди втрутитися принаймні для часткової компенсації втрат доходів робітникам і фірмам. Надалі необхідна суттєва політика бюджетного стимулювання, щоб знову відновити економіку, а перехідна економічна політика повинна залишатися на місці, поки ситуація зі станом здоров'я не покращиться.

Деякі країни можуть витримати витрати ще деякий час завдяки потужним державним фінансам на початку кризи, інші ж мають набагато менше фіскального простору для стимулювання своєї економіки. З огляду на низькі нинішні процентні ставки європейським урядам із сильнішими бюджетними позиціями здається взаємовигідним інвестувати в країни зі слабшим бюджетом. Міжнародні залежності роблять такі втручання особливо цінними, оскільки вони дозволять швидше вийти з рецесії Covid-19 у всіх країнах. Однак більший борг може збільшити ризики дефолту, що спричинить зростання необхідної рентабельності суверенного боргу у вразливих країнах. Існує консенсус щодо того, як закріпити захист вразливих економік від таких боргових криз: кредитор останньої інстанції повинен гарантувати, що країни потребують запозичень.

Саме в умовах дедалі тривожніших повідомлень про масштаби епідемії та з метою забезпечення найбільш своєчасного обміну поточною інформацією державами-членами був активований режим обміну інформацією. Основним завданням було вироблення узгоджених дій на початковому етапі розвитку епідемії [4]. Вони стосувалися взаємної інформації між державами-членами та структурами Європейського Союзу про виклики, з якими вони стикаються, а також про конкретні потреби, пов'язані з кризовою ситуацією, що розвивається. Це забезпечило якомога ширшу оцінку поточної ситуації та допомогло виробити всебічний і, можливо, скоординований підхід держав-членів та Європейського Союзу до загроз і викликів пандемії.

Обговорювані питання сформульовані таким чином, щоб дати якомога ширший погляд на наслідки пандемічної кризи, тобто на додаток до питань про можливу нестачу ресурсів, стратегію тестування, розробку вакцини. Натомість були виявлені прогалини у заходах, спрямованих на боротьбу з кризою, та пошук контактів, де держави-члени Європейського Союзу могли б скоординовано діяти на політичному рівні. Такі контакти закінчувалися розробкою оперативних висновків, тобто свого роду резюме та визначенням подальших дій для установ Європейського Союзу й держав-членів.

Цей факт дозволяє переглядати новини про окремі країни-члени ЄС, використовуючи інтерактивну карту, яка містить сучасну інформацію про національні заходи, що діють, а також інші практичні поради для відвідувачів країни. Хоча пандемія Covid-19 зачіпає всі європейські країни, способи підготовки цих країн до захисту здоров'я людей і подальшої економічної кризи значно різняться [2]. Фінансова солідарність у межах Європейського Союзу може пом'якшити деякі з цих різниць, але вона залежить від підтримки громадянами окремих держав-членів такої політики. Сприйняття економічних загроз і віддавання переваги центральному антикризовому управлінню пояснюють динаміку ставлення до людей із часом.

Таке сприйняття витрат і вигід є важливими чинниками, що визначають індивідуальну підтримку європейської фінансової солідарності під час пандемії Covid-19. Щоб зменшити нерівність держав-членів Європейського Союзу, вони домовилися про фонд відновлення, який складається з позик, а також грантів для спільної боротьби з економічними наслідками пандемії Covid-19. Цей фонд оздоровлення базується на низці пропозицій. Серед них франко-німецька пропозиція, яка була визнана новаторською, оскільки включала пропозицію щодо спільної емісії боргу та пропонувала, щоб значні частини фонду надавалися не як позики, а як гранти.

Наразі такі заходи щодо посилення європеїзації фінансової солідарності відкидали фінансово добре позиціоновані держави-члени Європейського Союзу. На відміну від них, фінансово слабші країни продовжують виступати за позики замість грантів і жорсткі умови надання коштів. Детермінанти ставлення громадян до інтеграції до ЄС вивчаються з різних точок зору. Нещодавно економічна криза посилила видимість громадськості щодо європейської економічної інтеграції, що призвело до більш важливої ролі громадської думки для формування політики на рівні Європейського Союзу.

У такому контексті високої мінливості змінні, які впливають з аргументації витрат і вигід, краще оснащені, ніж проблеми ідентичності, щоб пояснити підтримку європейської економічної інтеграції. Отже, криза, спричинена Covid-19, і подальші дебати про фінансову солідарність можуть підштовхнути громадян до адаптації логіки власних інтересів. Тому необхідно зосереджуватися на питанні, наскільки стурбованість вигодами пояснює ставлення до фінансової солідарності під час кризи Covid-19. Однак цю дилему також можна пояснити шляхом альтернативних пояснень, контролюючи національну ідентичність та політичну приналежність.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Оскільки пандемічна криза Covid-19 підкреслює обмеженість фінансових та економічних ресурсів, зрозуміло, що не лише різниця у ставленні до фінансової солідарності в різних країнах Європейського Союзу, але і всередині держав-учасниць залежить від національних особливостей. Суспільства відрізняються у своїх уявленнях про потенційний економічний вплив пандемії Covid-19 на національні економіки, тому їхнє ставлення до доступності фінансової допомоги різне.

Держави, які рідше розглядають пандемію Covid-19 як національну економічну загрозу, демонструють вищу підтримку європейській фінансовій солідарності. Триває зосередження на сприйнятті економічних ризиків і макроекономічних умов, на оцінюваних витратах і вигодах. На таке сприйняття також можуть впливати мотиви ідентичності, космополітизм і зовнішньополітична позиція. Оскільки пандемія Covid-19 є міжнародною глобальною проблемою, підготовка й реагування на них вимагають співпраці між країнами та континентами незалежно від геополітичних союзів.

Для вивчення детермінанти фінансової солідарності використовувалися дані до та після оголошення всіх основних політичних пропозицій щодо фінансової солідарності під час пандемії Covid-19 на рівні Європейського Союзу. Реакція ЄС на пандемію повинна бути більш відкритою для знань, досвіду та досліджень для держав, які не входять до Європейського Союзу, мають більше досвіду боротьби з небезпечними інфекційними хворобами та, в деяких випадках, краще управляють пандемією. Це складний час для міжнародних відносин, але посадові особи, які приймають рішення в Європейському Союзі, повинні знайти спосіб вести переговори щодо потреб охорони здоров'я не лише країн-членів союзу.

Список використаних джерел:

1. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. : у 2 ч. / кол. авт.; упоряд. Я.Ф. Радиш; передм. та заг. ред. М.М. Білинської, Я.Ф. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
2. Кравченко М.В. Система соціального захисту населення як об'єкт державної політики: методологія та практика : монографія. Київ : Інформ.-аналіт. агентство, 2012. 451 с.
3. Крентовська О. Глобальна соціальна політика і міжнародне співробітництво щодо питань старіння населення. *Демократичне врядування : науковий вісник*. 2009. Вип. 4. URL : http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik4/fail/+Krentovska.pdf (дата звернення: 15.08.2020).
4. Кризина Н.П. Державна політика України в галузі охорони здоров'я: генезис, тенденції та закономірності розвитку : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 224 с.
5. Лаврентій Д.С. Механізм державно-приватного партнерства в процесі реформування сфери охорони здоров'я в Україні : автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми держ. упр.». М-во освіти і науки України, ПАТ «Вищ. навч. закл. «Міжрегіон. акад. упр. персоналом». Київ, 2019. 20 с.
6. Москаленко В.Ф., Грузева Т.С., Іншакова Г.В. Регламентация права на охорону здоров'я у міжнародних нормативно-правових актах. *Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні і його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення)* : матеріали II Всеукраїнської наук.-практ. конф. (Львів, 17-18 квітня 2008 року). Львів. URL : http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02_186_01.pdf (дата звернення: 15.12.2020).
7. Охрана здоровья и права человека : ресурсное пособие / под научн. ред. И.Я. Сеньюты (версия на рус. языке). 5-е изд., доп. Львов : Издательство ЛЮБФ «Медицина и право», 2015. 989 с.

References:

1. Edited by Bilyns'koyi M.M., Radysha Ya.F. (2013). *Derzhavna polityka u sferi okhorony zdorov'ya* [State policy in the field of health care]. Col. Monograph, 2 p. Press NADU, Kyiv, P. 1. 396 p. [Ukraine].
2. Kravchenko M.V. (2012). *Systema sotsial'noho zakhystu naseleण्या yak ob'yekt derzhavnoyi polityky: metodolohiya ta praktyka* [The system of social protection as an object of state policy: methodology and practice]. Monograph, Press Inform.-analit. ahentstvo. Kyiv, 451 p. [Ukraine].

3. Krentovs'ka O. (2009). “*Hlobal'na sotsial'na polityka i mizhnarodne spivrobotnytstvo shchodo pytan' starinnya naselelnya*” [“Global Social Policy and International Cooperation on Aging”] : journal. *Demokratychnе vryaduvannya* [Democratic governance], vol. 4. URL : http://lvivacademy.com/vidavnytstvo_1/visnik4/fail/+Krentovska.pdf [Ukraine].

4. Kryzyna N.P. (2007). *Derzhavna polityka Ukrayiny v haluzi okhorony zdorov'ya: henezys, tendentsiyi ta zakonmirnosti rozvytku* [State policy of Ukraine in the field of health care: genesis, trends and patterns of development]. Monograph, Press NADU. Kyiv, 224 p. [Ukraine].

5. Lavrentiy D.S. (2019). *Mekhanizm derzhavno-pryvatnoho partnerstva v protsesi reformuvannya sfery okhorony zdorov'ya v Ukrayini* [The mechanism of public-private partnership in the process of health care reform in Ukraine]. Ph. D thesis: 25.00.02 „Mekhanizmy derzh. upr.”; press M-vo osvity i nauky Ukrayiny, PAT “Vysych. navch. zakl. “Mizhrehion. akad. upr. Personalom”. Kyiv, 20 p. [Ukraine].

6. Moskalenko V.F., Hruzyeva T.S., Inshakova H.V. (2008). “Rehlamentatsiya prava na okhoronu zdorov'ya u mizhnarodnykh normatyvno-pravovykh aktakh” [“Regulation of the right to health care in international regulations”] : materials of the II All-Ukrainian science-practict. conf. *Medychne pravo Ukrayiny: pravovyy status patsiyentiv v Ukrayini ta yoho zakonodavche zabezpechennya (henezys, rozvytok, problemy i perspektyvy vdoskonalennya)* [Medical law of Ukraine: legal status of patients in Ukraine and its legislative support (genesis, development, problems and prospects for improvement)]. Lviv. URL: http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02_186_01.pdf [Ukraine].

7. Edited by Senyuty I.Ya. (2015). *Okhrana zdorov'ya i prava cheloveka* [Health protection and human rights] : resource manual. Press LOBF “Meditsina i pravo”. Lviv, 989 p. [Russian].

Б. О. Якубенко, здобувач
Інституту підготовки кадрів державної
служби зайнятості України

СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНОГО РИНКУ ПРАЦІ В УМОВАХ НОВОЇ ЕКОНОМІКИ

Статтю присвячено дослідженню стратегічних напрямів розвитку ринку праці та механізмів їх реалізації в умовах нової економіки. Зазначено, що стратегії розвитку ринку праці спрямовані на стимулювання створення робочих місць нового типу, що призводить до зміни підходів до самої концепції робочого місця, коли замість роботи людина займатиметься реалізацією власного творчого потенціалу, що відповідає трендам мережевого суспільства.

Наголошено, що пріоритетами стратегічного розвитку ринку праці є маркери, висвітлені в Цілях Сталого Розвитку для України: подолання бідності, подолання голоду; міцне здоров'я і благополуччя; якісна освіта; гендерна рівність; належні санітарні умови; доступна енергія; гідна праця та економічне зростання; промисловість інновації та інфраструктура; скорочення нерівності; сталий розвиток міст і спільнот; відповідальне споживання та виробництво; збереження та захист екосистем; справедливість; партнерство заради стійкого розвитку.

Визначено основні пріоритети стратегічного розвитку ринку праці з урахуванням таких мегатенденцій як технологічний прогрес, автоматизація і роботизація, хмарні технології та хмарні обчислення, цифровізація особистого простору, великі дані та Інтернет речей, Гіг-економіка, становлення мережевого суспільства та мережевої економіки, демографічні зрушення, зростаюча швидкість змін, глобалізація, дефіцит ресурсів і зміна клімату. Розглянуто динамічні моделі ринку праці як стратегічні пріоритети розвитку відповідного ринку. Проаналізовано причини розвитку електронного ринку праці. Виокремлено напрями радикальних змін в соціально-трудовах відносинах: зміна меж традиційного поділу праці; зміна форм зайнятості; підвищення мобільності людини протягом всієї трудової діяльності.

Ключові слова: нова економіка, ринок праці, стратегія розвитку, пріоритети розвитку ринку праці.

B. O. Yakubenko. Strategic priorities for the development of the national labor market in the conditions of the new economy

The article is devoted to the study of strategic directions of labor market development and mechanisms of their implementation in the new economy. It is noted that the strategies of labor market development are aimed at stimulating the creation of new types of jobs, which leads to a change in approaches to the concept of the workplace, when instead of work a person will realize their creative potential in line with network society trends.

It is emphasized that the priorities of the strategic development of the labor market are the markers highlighted in the Sustainable Development Goals for Ukraine: overcoming poverty, overcoming hunger; good health and well-being; quality education; gender equality; proper sanitary conditions; available energy; decent work and economic growth; industry innovation and infrastructure; reduction of inequality; sustainable development of cities and communities; responsible consumption and production; conservation and protection of ecosystems; justice; partnership for sustainable development.

The main priorities of strategic development of the labor market are identified, taking into account megatrends such as technological progress, automation and robotics, cloud technologies and cloud computing, digitalization of personal space, big data and the Internet of Things, Gig-economy, formation of network society and network economy, demographic changes, increasing speed of change, globalization, scarcity of resources and climate change. Dynamic models of the labor market are considered as strategic priorities for labor market development. The reasons for the development of the electronic labor market are analyzed. The directions of radical changes in social and labor relations are singled: change of the boundaries of the traditional division of labor; change of forms of employment; increasing human mobility throughout employment.

Key words: new economy, labor market, development strategy, labor market development priorities.

Постановка проблеми. Нині в Україні процес соціально-економічного розвитку ускладнений численними системними кризами. Крім економічної кризи, в державі присутні політична, соціальна та військова кризи. Фактично наразі відбувається деіндустріалізація економіки країни, яка призводить до значних масштабів безробіття. По суті створена ситуація, коли економічний розвиток повинен узгоджуватися із державними діями, спрямованими на позитивну соціалізацію суспільства через механізми соціального захисту населення.

Економічна політика, яка нині проводиться у державі, здебільшого спрямована на фінансову стабілізацію, послаблення бюджетної кризи, ситуативне подолання виникаючих соціально-економічних проблем. Проте в ній не приділяється достатньої уваги інституціоналізації ринку праці, яка створює умови для його розвитку через необхідність обов'язкового соціального захисту населення в нових умовах. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває дослідження механізмів державного регулювання ринку праці з урахуванням новітніх тенденцій розвитку сучасної економічної інфраструктури, в якій переважають економіка знань і нових інформаційних технологій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні проблеми розвитку національного ринку праці висвітлювали вітчизняні автори А. Колот [1], О. Герасименко [1], Е. Лібанова [2], М. Наумова [3] та інші. Однак, не применшуючи наукової цінності наявних досліджень, варто зазначити, що нині надзвичайно актуальним залишається питання стратегічних пріоритетів розвитку національного ринку праці в умовах сучасної економічної інфраструктури, що базується на переважанні нематеріальних активів, характерних для нової економіки.

Метою статті є дослідження чинників впливу на розвиток ринку праці в умовах нової економіки та визначення стратегічних пріоритетів розвитку національного ринку праці в умовах нової економіки.

Виклад основного матеріалу. Стратегічні пріоритети розвитку ринку праці визначають загальну спрямованість вектору розвитку, які відбуваються в умовах нової економіки на ринку праці та забезпечують адаптації до мінливих пріоритетів. Мета стратегії розвитку ринку праці – досягнення і закріплення постійних конкурентних переваг у складній багатокомпонентній і динамічній системі, яка піддається перманентному впливу інформаційних технологій і тягне за собою зміни у змісті процесу праці, її організації, структурі зайнятості, соціально-трудових відносинах.

Аналіз адаптаційних стратегій розвитку ринку праці показав, що їх можна об'єднати у такі напрями: стратегії стимуляції створення робочих місць нового типу, що призводить до зміни підходів до самої концепції робочого місця, коли замість роботи людина займатиметься реалізацією свого творчого потенціалу, що відповідає трендам мережевого суспільства; стратегії застосування безумовного базового доходу (далі – ББД), що передбачає захист працівників від страху втратити роботу, який призводить до уповільнення поширення технологій і гальмування процесів автоматизації.

Пріоритетами стратегічного розвитку ринку праці є маркери, висвітлені в Цілях Сталого Розвитку для України, які спрямовані на бачення орієнтирів досягнення Цілей сталого розвитку і містять адаптовані завдання та індикатори для моніторингу. Розвинений і стабільний ринок праці означає високий споживчий попит, який здатний принести прибутки компаніям, підвищити рівень життя працівників і бути чинником для досягнення соціальної стабільності в країні. Як провідний сегмент ринкової економіки, ринок праці забезпечує розподіл людського капіталу, впливає на рівень економічних та неекономічних вигід від його використання; людський же капітал стає цінністю саме завдяки ринку праці [4; 5].

Основні пріоритети стратегічного розвитку ринку праці виокремлені з урахуванням мегатенденцій, які формують сферу майбутніх трудових відносин. До них віднесено такі [6]:

- технологічний прогрес, автоматизація і роботизація, які спричиняють стрімкий розвиток технологічних інновацій, роботизації й штучного інтелекту, що істотно змінюють якість і кількість доступних робочих місць;
- хмарні технології та хмарні обчислення, що надає великі можливості для віддаленої роботи та залучення сторонніх підрядників, підключаючи їх до єдиної системи з можливістю моніторингу та контролю всіх процесів; цифровізація особистого простору, яка формує доповнену реальність, що застосовується на робочих місцях у складних виробництвах, формуючи нові способи роботи, спілкування і співпраці в масштабах підприємства;
- великі дані та Інтернет речей, що забезпечує контроль і дистанційне керування в реальному часі багатьма процесами та суб'єктами;
- Гіг-економіка, що призводить до кардинальної зміни ринку праці, його переходу від наявності робочих місць із постійною зайнятістю в одного роботодавця до тимчасових проектів від різних компаній в одного незалежного працівника. Стратегічно нова модель трудових відносин ґрунтується на короткострокових контрактах або неформальних домовленостях – «управлінні умовним персоналом». Гіг-економіка змінює характер зайнятості, якій притаманні велика кількість короткострокових і тимчасових посадових позицій, що обіймають незалежні підрядники, а також дозвіл працювати дистанційно за допомогою цифрових платформ.

Ще одним стратегічним напрямом розвитку ринку праці є становлення мережевого суспільства та мережевої економіки, що призводить до формування та розвитку цифрового ринку праці і цифрової зайнятості. Цифровий ринок праці характеризує високий рівень гнучкості, що пов'язано з практично необмеженим рівнем трудової мобільності. При цьому головною особливістю мобільності цього сегменту ринку праці є її віртуальність. Тобто рух робочої сили відбувається без її фізичного переміщення з однієї точки світу до іншої. Фахівці виокремлюють формування нового типу мобільності – цифрової, яка відбувається без фізичного переміщення робочої сили, що дає змогу скорочувати витрати на її утримання роботодавцю [7; 8].

Стратегічними пріоритетами розвитку цифрового ринку праці є такі динамічні моделі ринку праці: модель із високим обігом робочої сили; модель просування до нової структури зайнятості (модель «стріла»). В моделі з високим обігом робочої сили зосереджено інноваційний людський капітал, який займається продукуванням новачків, дослідженням і науковими розробками. Трудові послуги в цьому сегменті ринку праці характеризуються високим рівнем інтелектуальності, а результат залежить від вміння індивіда продукувати інновації, працювати з динамічними інформаційними потоками, приймати нестандартні рішення. Роботодавці для більш ефективного використання людського потенціалу змушені інвестувати у придбання і розробку нових технологій [9].

Модель «стріла» передбачає, що ринок праці здатний безпосередньо, без відхилень просуватися до нової структури зайнятості, яка формується зрушеннями в попиті, що змінилися технологічними та інституційними умовами. Ця модель охоплює зайнятих дистанційним сервісним обслуговуванням. Основним є поліпшення технології трудової діяльності, оскільки вона дозволяє роботодавцю підвищувати прибуток, внаслідок чого трансформується і структура зайнятості.

Отже, в умовах сучасності необхідно докладати зусиль для реалізації програм цифровізації економіки, в якій повинно бути передбачено формування відповідної інфраструктури з урахуванням потреб сучасного ринку праці: створення і розвиток інфраструктури зберігання й обробки даних; впровадження цифрових інфраструктурних платформ у ключових галузях економіки; створення системи сертифікації центрів обробки даних, що забезпечує стійкість, безпеку та економічну ефективність їх функціонування.

Запровадження стратегічних пріоритетів розвитку ринку праці відбувається шляхом удосконалення механізмів державного регулювання ринку праці в залежності від рівня динамічності віртуального (цифрового) ринку праці, що дозволяє значно розширити можливості суб'єктів праці, забезпечити альтернативні сфери професійної й особистісної самореалізації, включити соціально незахищені верстви населення до процесу професійного розвитку.

Світовими тенденціями зміни ринку праці, а відповідно й стратегічними пріоритетами його розвитку є [10]:

- зміна характеру роботи – вона матиме характер великої кількості короткострокових проєктів, а ринок праці складатиметься з людей, які працюють неповний робочий день в кількох місцях одночасно;
- створення нових економічно менш ризикованих платформ, які надаватимуть допомогу та задовольнятимуть потреби працівників;
- розвиток платформ самоорганізації та розвитку, де працівники зможуть відслідковувати інновації та набувати нових компетенцій;
- створення інноваційних платформ пошуку роботи;
- зростання малого бізнесу та самозайнятих осіб;
- зростання відповідальності за власний успіх.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, стратегічні пріоритети розвитку національного ринку праці в умовах нової економіки базуються на мегатенденціях як потужній силі, яка змінює суспільство і робоче середовище, а також дає змогу спрогнозувати моделі розвитку ринку праці. Реалізація стратегій розвитку ринку праці в умовах нової економіки відбувається за чотирима сценаріями розвитку робочого середовища залежно від синергії факторів впливу на них: фрагментація, індивідуалізм, інтеграція, колективізм.

Архітектоніка механізму реалізації стратегічних напрямів розвитку ринку праці в умовах нової економіки передбачає послідовне проходження таких етапів формування: діагностика змін, визначення стану адаптаційних можливостей ринку праці для впровадження інновацій; визначення принципів функціонування механізму; формування місії, головної мети та цілей зазначеного механізму; розробка безпосередніх заходів інноваційного впливу на ринок праці. Від ефективності виконання кожного із вказаних етапів буде залежати ступінь забезпечення інноваційно-динамічного розвитку ринку праці в умовах нової економіки.

Пріоритетними шляхами для вдосконалення механізмів державного регулювання ринку праці України в умовах нової економіки є алгоритмізація впровадження інноваційно-динамічної моделі розвитку ринку праці. Така модель полягає у виділенні ключових параметрів впливу на формування цифрового робочого середовища як загальної концепції підвищення гнучкості ринку праці та в обґрунтуванні напрямів модернізації політики флексікьюриті. Стратегічним національним пріоритетом є формування інноваційно-динамічної моделі розвитку ринку праці, яка ґрунтується на оптимальному балансі між економічною ефективністю і забезпеченням прав і гарантій працівників і реалізується шляхом впровадження таких чотирьох компонентів: гнучкі та надійні договірні домовленості, комплексні стратегії навчання упродовж життя, ефективна активна політика ринку праці, сучасна система соціального забезпечення.

Зазначені стратегічні пріоритети розвитку національного ринку праці в умовах нової економіки доречно передбачити в Стратегії розвитку інноваційних робочих місць і в розробці та запровадженні нової моделі праці та зайнятості «Робота 4.0», в рамках якої буде розвиватися новий вид трудової діяльності, названий економікою на вимогу, краудсорсингом, що сприятиме поширенню транскордонної (віддаленої) зайнятості. Саме дослідженню цих питань мають бути присвячені подальші наукові розробки та дослідження з питань державного регулювання ринку праці в умовах нової економіки.

Список використаних джерел:

1. Колот А.М., Герасименко О.О. Новітні глобальні тенденції у сфері зайнятості і доходів та їхній вплив на соціальну нерівність. *Соціально-трудова відносина: теорія та практика*. 2018. № 1. С. 6–33.
2. Лібанова Е.М. Проблеми розвитку ринку праці в контексті соціальної політики України, загрози і викликів XXI століття. *Ринок праці та зайнятість населення*. 2012. № 2. С. 41–45.

3. Наумова М.А. Вплив глобальних викликів на функціонування ринку праці. *Бізнес Інформ*. № 1. 2019. С. 40–49.
4. Питання збору даних для моніторингу реалізації цілей сталого розвитку : розпорядження КМУ від 21 серпня 2019 року № 686-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pita_nnya-zboru-danih-dlya-monitorin686r.
5. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>.
6. Український ринок праці: імперативи та можливості змін : колективна монографія / за наук. ред. д.е.н., проф. І. Л. Перової, к.е.н. В.В. Близнюк; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». URL: <http://ief.org.ua/docs/mg/306.pdf>.
7. Contingent and Alternative Employment Arrangements – May 2017. Bureau of Labor Statistics, Department of Labor, 2018. <https://www.bls.gov/news.release/pdf/conemp.pdf>.
8. Ben G., Holtz-Eakin D., Rinehart W. The Gig Economy: Research and Policy Implications of Regional, Economic and Demographic Trends. American Action Forum and Aspen Institute’s Future of Work Initiative, 2017. <https://www.americanactionforum.org/research/gigeconomy-research-policy-implications-regional-economic-demographic-trends>.
9. Skills forecast trends and challenges to 2030. URL: https://www.cedefop.europa.eu/files/3077_en.pdf.
10. Sustainable Development Goals: Ukraine / National Report. Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, 2017. URL: http://www.un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf.
13. The Sustainable Development Goal indicators. URL: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/Overview>.
11. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. URL: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.
12. UNCTAD ISAR (2019). Guidance on Core indicators for entity reporting on the contribution towards the attainment of the Sustainable Development Goals. URL: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diae2019d1_en.pdf.
13. World Bank. 2019. World Development Report 2019: The Changing Nature of Work. World Development Report; Washington DC: World Bank©. World Bank. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/816281518818814423/pdf/2019-WDR-Report.pdf>.

References:

1. Kolot A.M., Herasymenko O.O. (2018). Novitni hlobal’ni tendentsii u sferi zajniatosti i dokhodiv ta ikh vplyv na sotsial’nu nerivnist’ [Recent global trends in employment and income and their impact on social inequality]. *Sotsial’no-trudovi vidnosyny: teoriia ta praktyka. Social-labor relations: theory and practice*. № 1. С. 6–33 [in Ukrainian].
2. Libanova E.M. (2012). Problemy rozvytku rynku pratsi v konteksti sotsial’noi polityky Ukrainy, zahroz ta vyklykiv XXI stolittia [Problems of labor market development in the context of social policy of Ukraine, threats and challenges of the 21st century]. *Rynok pratsi ta zajniatist’ naseleння. Labor market and employment*. № 2. С. 41–45 [in Ukrainian].
3. Naumova M.A. (2019). Vplyv hlobal’nykh vyklykiv na funktsionuvannia rynku pratsi [The impact of global challenges on the functioning of the labor market]. *BIZNESINFORM*. № 1. С. 40–49 [in Ukrainian].
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2019). Pytannia zboru danykh dlia monitorynhu realizatsii tsilej staloho rozvytku [Data collection issues for monitoring the implementation of sustainable development goals]. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-zboru-danih-dlya-monitorin686r> [in Ukrainian].
5. President of Ukraine (2019). Pro Tsili staloho rozvytku Ukrainy na period do 2030 roku. [On the Sustainable Development Goals of Ukraine until 2030]. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825> [in Ukrainian].
6. Ukrain’skyj rynek pratsi: imperatyvy ta mozhlyvosti zmin [The Ukrainian labor market: imperatives and opportunities for change]. Retrieved from <http://ief.org.ua/docs/mg/306.pdf> [in Ukrainian].
7. Contingent and Alternative Employment Arrangements – May 2017. Bureau of Labor Statistics, Department of Labor, 2018. <https://www.bls.gov/news.release/pdf/conemp.pdf>.
8. Ben G., Holtz-Eakin D., Rinehart W. The Gig Economy: Research and Policy Implications of Regional, Economic and Demographic Trends. American Action Forum and Aspen Institute’s Future of Work Initiative, 2017. <https://www.americanactionforum.org/research/gigeconomy-research-policy-implications-regional-economic-demographic-trends>.
9. Skills forecast trends and challenges to 2030. Retrieved from https://www.cedefop.europa.eu/files/3077_en.pdf.
10. Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine (2017). Sustainable Development Goals: Ukraine / National Report. Retrieved from http://www.un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf.
11. The Sustainable Development Goal indicators. Retrieved from <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/Overview>.
12. United Nations (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development: Resolution A/RES/70/1 adopted by the General Assembly. Retrieved from http://sd4ua.org/wpcontent/uploads/2015/02/SD_resolution_NY_2015.pdf.
13. UNCTAD ISAR (2019). Guidance on Core indicators for entity reporting on the contribution towards the attainment of the Sustainable Development Goals. Retrieved from https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diae2019d1_en.pdf.
14. World Bank, 2019. World Development Report 2019: The Changing Nature of Work. World Development Report. Washington, DC : World Bank. Retrieved from: <http://documents.worldbank.org/curated/en/816281518818814423/pdf/2019-WDR-Report.pdf>.

О. В. Гуржій, аспірант кафедри економіки та регіональної економічної політики Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Досліджено теоретичні основи місцевих бюджетів в умовах розбудови громадянського суспільства, встановлено сутність місцевого бюджету і його роль у публічному праві. Визначено організаційно-функціональні механізми формування місцевого бюджету, досліджено чинники та особливості в умовах формування громадянського суспільства. Для досягнення мети було здійснено аналіз теоретико-методологічних засад і наукової літератури щодо розбудови громадянського суспільства як фактора соціально-економічних змін.

Визначено основні теоретичні засади сутності категорії «місцевий бюджет» і його роль у публічному управлінні, чинники і особливості їх формування. З'ясовано, що місцеві бюджети є головним каналом доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва, спрямованих на суспільне споживання. Узагальнено вплив громадянського суспільства на соціально-економічні зміни. Було доведено, що громадський контроль може забезпечити виконання основної місії місцевих фінансів, а це є задоволення колективних потреб місцевої громади.

З'ясовано, що розширення повноважень місцевого самоврядування без суттєвого посилення громадського контролю не забезпечить задоволення інтересів територіальної спільноти. Узагальнено у вигляді схеми механізм дії органу місцевого самоврядування у процесі проведення громадської експертизи місцевого бюджету. Доведено, що сучасний розвиток незалежної України оснований на принципах демократії, прозорості та відкритості, протидії корупції, це вимагає від усіх учасників процесу взаємодії, довіри та співпраці. Доведено, що в умовах становлення громадянського суспільства взаємовідносини та взаємовплив громадського суспільства і публічної влади є визначальним фактором у забезпеченні демократичного розвитку країни. Виокремлено основні етапи складання та затвердження бюджету за участі громадськості та розроблено календар громадської участі у бюджетному процесі. Він формалізує діяльність українського громадського суспільства в частині впливу на видатки місцевих бюджетів на найбільш важливі напрями.

Ключові слова: публічне управління, місцеве самоврядування, місцевий бюджет, система місцевого бюджету, громадянське суспільство, громадянська компетентність, громадянські ініціативи, соціально-економічні зміни.

O. V. Gurzji. Mechanisms of formation and improvement of local budgets in the conditions of formation of civil society

The theoretical bases of formation of local budgets in the conditions of development of a civil society are investigated, the essence of the local budget and its role in public law is established. The organizational and functional mechanisms of local budget formation are determined, the factors and peculiarities of its formation are investigated. The experience of leading countries in the formation of local budgets is summarized. To achieve this goal, an analysis of theoretical and methodological principles and scientific literature on the development of civil society as a factor of socio-economic change.

The basic theoretical bases of essence of a category "local budget" and its role in public management, factors and features of their formation are defined. It is found out, that local budgets are the main channel of taking to the population of the results of public production, directed on a public consumption. Exactly through them the public funds of consumption are distributed in territorial cuts, id east between separate administrative-territorial units and task forces of population.

Influence of civil society is generalized on socially – economic changes. It was well-proven that a public inspection can provide implementation of basic mission of local finances, and it is satisfaction of collective necessities of local community. No imperious institutes are able to realize interests of society how it is done by citizens. Expansion of plenary powers of local self-government without the substantial strengthening of public inspection will not provide satisfaction of interests of territorial association.

The organizationally-functional mechanism of forming of local budgets is certain and generalized as a chart mechanism of action of organ of local self-government in the process of realization of public examination. It is proved that the modern development of independent Ukraine is based on the principles of democracy, transparency and openness, anti-corruption, it requires from all participants in the process of interaction, trust and cooperation.

Certainly also, that improper quality of informing of population about activity of organs of local self-government about what the spent money of taxpayers is on. It is proved that there is insufficient effective use of local and electronic media by local governments for cooperation with the local community. The organs of local self-government not always in full attract the present instruments of collaboration with territorial society, with certain conservatism behave to the new methods of collaboration and communication.

It is proved that in the conditions of formation of civil society, mutual relations and mutual influence of civil society and public power are a determining factor in ensuring democratic development of the country. We have identified the main stages of budget preparation and approval with public participation and developed a calendar of public participation in the budget process. It formalizes the activities of Ukrainian civil society in terms of influencing local budget expenditures in the most important areas.

Key words: public administration, local self-government, local budget, local budget system, civil society, civic competence, civic initiatives, socio-economic changes.

Постановка проблеми. Створення високорозвиненої економіки і суспільства добробуту можливе за однією з вирішальних умов, а саме – формування ефективно функціонуючого, фінансово спроможного місцевого самоврядування як складової частини суспільного сектору. Для збереження демократичного ладу та утвердження засад громадського суспільства є необхідним існування самодостатніх органів місцевого самоврядування, здатних і вмотивованих до прийняття виважених рішень та відповідальних за їх реалізацію і ефективність.

Одним із пріоритетних напрямів соціально-політичних перетворень в Україні слід вважати запровадження якісно нового типу взаємовідносин між громадянами і органами влади, такого, за яким кожній людині було б забезпечено реальне додержання і захист належних їй прав і свобод у сфері діяльності цих органів.

Для результативної організації управління економікою і соціальною сферою на своїй території кожен орган влади повинен володіти своїми фінансовими джерелами, достатніми для розв'язання місцевих питань. Місцевим бюджетам як основній фінансовій базі місцевого самоврядування належить особливе місце в бюджетній системі держави тому їх необхідно наділити правом самостійно управляти податками та іншими обов'язковими платежами. Місцеві бюджети мають у повному обсязі розв'язувати завдання покладені на органи місцевого самоврядування. В демократичній державі їм надаються функції сприяння розвитку територій, стимулювання продукування інноваційних ідей, підтримки ініціативи громадян при прийнятті владою рішень, забезпечення посилення ролі інститутів громадянського суспільства. Розширення участі інститутів громадянського суспільства в процесах прийняття владних рішень щодо задоволення нагальних потреб громадян у різних сферах суспільного життя дозволяє сподіватися на утвердження в нашій державі демократичного громадсько-публічного управління.

З метою пошуку шляхів збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів на рівні, достатньому для розвитку та виконання повноважень органами місцевої влади, розв'язання питань удосконалення формування місцевих бюджетів в умовах становлення громадянського суспільства в Україні потребують перегляду, чим і зумовлюється актуальність цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вихідні теоретичні положення дослідження ґрунтуються на економічній теорії і теорії публічного управління, положення яких викладені у працях видатних учених минулого: Дж. Кейнса, Дж.С. Мілля, В. Петті, Д.Рікардо, А. Сміта та ін. провідних розробках сучасних зарубіжних теоретиків і практиків, таких як Т. Дай, Дж.М. Кейнс, Р. Солоу, А. Пігу, П. Самуельсон, Дж. Стігліц, М. Фрідмен й ін. та внеску вітчизняних науковців, які розв'язували проблеми публічного управління у контексті розвитку громадянського суспільства та лідерства, це О. Алімов, О. Амоша, Т. Бабич, Н. Бондарчук, М. Івашов, С. Ключка, М. Чумаченко та ін. Значний внесок у дослідження формування місцевих бюджетів здійснили Н. Власюк, К. Владимиров, О. Кремень, Т. Крушельницька, Л. Івашова, В. Мамонова, О. Матвеева та ін. В наукових працях досліджуються ключові аспекти теорії місцевих фінансів, їх сутність, передумови виникнення, трансформація функції в умовах децентралізації та напрями вдосконалення. Проте ще відчувається брак єдиного підходу до визначення оптимального механізму формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації, адекватного до сучасних проблем і потреб, а також такого, щоб відповідав вимогам та викликам економічних відносин в умовах економічної кризи, яка посилюється й уповільнює реалізацію реформ, що відбуваються в Україні. незважаючи на те, що питання формування та удосконалення місцевих бюджетів в умовах становлення громадянського суспільства піднімаються доволі часто, роль громадськості у процесі формування і використання місцевих бюджетів залишається дослідженою недостатньо.

Мета статті – обґрунтувати напрями вдосконалення механізму формування та вдосконалення місцевих бюджетів в умовах становлення громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Упродовж 2015-2020 років відбулися позитивні зрушення у процесі становлення передумов залучення членів громади до розв'язання проблем соціально-економічного розвитку територій. Реформа місцевого самоврядування створила умови для наближення місцевого населення до влади, зокрема до прийняття управлінських рішень, у тому числі й до формування та використання місцевого бюджету. Така зміна ролі громадськості стала можливою за створення гнучкого механізму місцевого управління, позбавленого окремих обтяжливих бюрократичних процедур, ніж це було під час централізованої системи управління. У громадах поступово створились умови розвитку місцевої демократії та інструменти для розв'язання населенням питань місцевого значення, підтримки ініціатив громадян (наприклад, в ініціації і реалізації частини інфраструктурних об'єктів) і прояву різних форм самоврядування.

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села, селища, міста чи добровільного об'єднання жителів територіальних утворень, – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування з метою розв'язання питань місцевого значення в межах Конституції і законів України. Ефективне функціонування органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) і виконання усіх покладених на них завдань та функцій матимуть місце лише тоді, коли у їх розпорядженні буде наявний достатній обсяг фінансових ресурсів. Варто відзначити, що місцем концентрації фінансових ресурсів ОМС, а отже, фінансовою основою їх діяльності є саме місцевий бюджет (далі – МБ).

Вчення про місцеві фінанси як сукупність теоретичних положень про фінансове господарство та фінансову діяльність місцевих органів влади сформувалося у XIX ст. Це було пов'язано із завершенням становлення в більшості країн Західної Європи й Північної Америки ОМС, конституційним визнанням прав комун, общин, муніципалітетів, регіонів, провінцій, штатів [12]. Натомість перші згадки про місцеві фінанси, доцільність їх існування паралельно із державними фінансами з'явилися у працях А. Сміта, К. Штейна, Л. Штейн, Р. Гнейста, А. Вагнера та інших. Вони досліджували господарство територіальних громад, відзначали необхідність надання їм автономії і в сфері фінансів також.

Сьогодні в розвинених країнах Європейського союзу, а з реалізацією реформи децентралізації і в Україні, місцеві бюджети стали фінансовою базою ОМС та вирішальним фактором регіонального і місцевого економічного та соціального розвитку. Наявність місцевих бюджетів закріплює економічну самостійність ОМС, що передбачено Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 27.05.97 р., активізує господарську діяльність, дозволяє їм розвивати економічну і соціальну інфраструктуру на підвідомчій території, зміцнювати економічний потенціал регіону, формувати інвестиційну привабливість території та її конкурентні переваги. Зрештою, все це розширює можливості ОМС щодо реалізації функцій і повноважень та створення якісного і безпечного середовища для мешканців громади.

Економічний зміст поняття «бюджет» трактується Бюджетним кодексом як «...план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду» [1]. Економічна сутність місцевих бюджетів виявляється у формуванні грошових фондів, які є фінансовим забезпеченням діяльності обласних, районних, міських, селищних та сільських рад, для фінансування, утримання та розвитку соціальної інфраструктури, місцевого господарства [3].

На думку К. Павлюк, яка займалася дослідженням питання стосовно формування та виконання доходів місцевих бюджетів, місцеві бюджети – це фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань та функцій, покладених на органи місцевого самоврядування [4]. Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцевий бюджет є основним інструментом, за допомогою якого місцева влада може впливати на локальну активність, створювати умови для економічного та соціального піднесення території своєї юрисдикції [2]. О. Кириленко дає характеристику місцевому бюджету у трьох аспектах: по-перше, це правовий акт, згідно з яким виконавчі органи влади отримують легітимне право на розпорядження певними фондами грошових ресурсів, по-друге, це план (кошторис) видатків і доходів відповідного місцевого органу влади чи самоврядування, по-третє, це економічна категорія [5]. О. Сунцова визначає місцеві бюджети як сукупність розподільчих відносин, які виникають у зв'язку з утворенням та використанням фондів грошових засобів місцевих органів влади в процесі перерозподілу національного доходу з метою забезпечення розширеного відтворення та задоволення соціальних потреб суспільства [6]. Натомість В. Опарін визначає, що місцеві бюджети – бюджети адміністративно-територіальних одиниць, призначені для фінансового забезпечення закріплених і делегованих відповідним місцевим органам влади і самоврядування функцій [7, с. 183]. Погляди І. Єфремова базуються на визначенні місцевих бюджетів як економічної категорії, яка виражає сферу економічних відносин суспільства, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням централізованих грошових коштів, що знаходяться у розпорядженні місцевих органів влади і призначені для соціально-економічного розвитку певних регіонів країни [8]. Як бачимо, кожен із цих науковців розглядає один з аспектів бачення місцевого бюджету, які узагальнив О. Кириленко. Загалом ми погоджуємось з його баченням, щоправда усвідомлення місцевого бюджету як економічної категорії ми б поставили на чільне місце, так як вважаємо саме цей аспект підґрунтям для інших характеристик і тлумачень.

Виходячи з вищесказаного, зазначимо, що місцевий бюджет – це економічна категорія, в якій уособлюється план утворення грошових фондів територіальної громади, які є фінансовим забезпеченням для виконання місцевими радами власних і делегованих функцій та забезпечення реалізації завдань і повноважень покладених на ОМС.

Роль і значення місцевих бюджетів у публічному управлінні зумовлені типом економічної системи, обраними цілями та пріоритетами суспільно-економічного розвитку громади [9, с. 218]. Ресурси МБ спрямовуються на утримання установ соціально-культурної сфери та охорони здоров'я, підприємств ЖКГ, виплати соціальних допомог, тобто місцеві фінанси відіграють основну роль у забезпеченні потреби населення у соціальних послугах [10]. Окрім того, МБ є основним джерелом фінансування створення соціальної і економічної інфраструктури

в громадах. Таким чином, МБ стають важливим інструментом макроекономічного регулювання, місцевого економічного розвитку і джерелом індивідуального розвитку громадян.

Саме тому підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів, а разом із тим, і піднесення суспільного добробуту залишається однією з найбільш гострих проблем у сучасній Україні, тим більше в умовах економічної кризи, викликаній війною, втратою частини традиційних економічних партнерів, пандемією COVID-19, протипандемічними обмежувальними заходами тощо. Тому пріоритетним напрямом публічного управління залишається удосконалення інституту бюджетного контролю з боку громадян.

Як зазначає Г. Маркович, у бюджетному календарі серпень – це місяць активної роботи з формування показників державного бюджету на плановий рік, в тому числі в частині міжбюджетних відносин і визначення макроекономічних показників для складання розрахунків до проектів місцевих бюджетів та підготовці проекту закону України про Державний бюджет України на наступний рік. Цей документ після схвалення Кабінетом Міністрів подається Верховній Раді України (до 15 вересня року, що передує плановому) на затвердження і потребує злагодженої взаємодії учасників бюджетного процесу під час складання державного і місцевого бюджетів. Взаємодія учасників бюджетного процесу під час складання місцевого бюджету узагальнена нами на рис. 1.

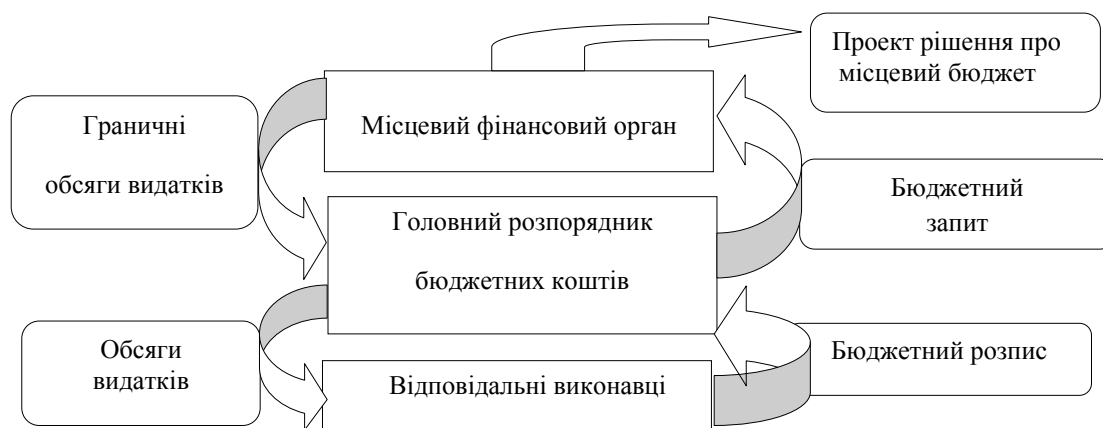


Рис. 1. Взаємодія учасників під час складання місцевого бюджету

З метою підвищення ролі місцевого самоврядування в соціально-економічних процесах громад і регіонів, збільшення обсягу та покращення якості суспільних послуг, недостатньо тільки збільшувати фінансові ресурси місцевого самоврядування. Основну увагу необхідно приділяти ефективному використанню суспільних коштів, особливо завдяки покращенню діяльності установ, підприємств та організацій комунальної власності. Одним із пріоритетних напрямів соціально-політичних перетворень в Україні ми вважаємо запровадження якісно нового, відкритого, типу взаємовідносин між громадянами і органами влади, такого, за яким кожній людині було б забезпечено реальне додержання і захист належних їй прав і свобод.

Відкритість взаємовідносин між громадянами і органами влади та відкритість бюджету і бюджетного процесу є обов'язковою чи, навіть, ключовою умовою функціонування демократичного суспільства. Відкритість і прозорість бюджету дозволяє соціально активній частині громадськості, яка представляє інтереси різних верств населення, формувати альтернативи бюджетних рішень і впливати на ОМС у бюджетній та, власне, й в інших сферах, активно захищаючи свої громадянські права.

В Україні створені правові підстави для формування громадянського суспільства. Конституція України 1996 року закріпила розмаїття форм власності (включаючи приватну), багатопартійність, політичний плюралізм, широкі економічні, політичні й особисті права і свободи людини і громадянина; законодавчо передбачила можливість формування громадянського суспільства на основі принципів демократії, приватної ініціативи, підприємництва і ринкових відносин. Усе це виступає передумовами формування дієвого громадянського суспільства, а в умовах децентралізації й залучення громадян до державно-управлінських рішень поступово сприяє формалізації впливу громадянського суспільства на місцеві бюджети.

Розв'язання питань створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення ОМС власних і делегованих повноважень у територіальних громадах є однією з визначальних передумов розвитку територій. Наразі децентралізація виступає процесом системних змін не лише в ОМС і місцевих бюджетах, а й в цілому в публічному управлінні й в суспільстві в цілому. Децентралізація передбачає не просто переформатування функцій, відповідальності й ресурсів, а також і переосмислення ролі кожного громадянина в розвитку суспільства, громади, особистості [13]. Сьогодні, з набуттям чинності Закону України «Про доступ

до публічної інформації» у 2011 році, метою якого є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації, більшість інформації про діяльність ОМС стала відкритою для широкого загалу, до того ж, кожен суб'єкт підприємницької діяльності в територіальній громаді а також кожен громадянин може отримати бюджетну інформацію за інформаційними запитамі. Зокрема, частиною 1 ст. 6 закону встановлено, що не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном. Тобто законом визначено обов'язок розпорядників бюджетних коштів надавати інформацію щодо використання бюджетних коштів, володіння, користування чи відчуження державного та комунального майна тощо. Нині розпорядження і рішення ОМС, публічна фінансова звітність комунальних підприємств, інша інформація щодо МБ є в доступі громадян.

Умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання коштів державного і місцевих бюджетів визначаються Законом України «Про відкритість використання публічних коштів». Відповідно до цього Закону, інформація оприлюднюється на єдиному веб-порталі використання публічних коштів, який є офіційним державним інформаційним ресурсом у мережі Інтернет. Активна участь всіх зацікавлених сторін розвитку територіальних громад (стейкхолдерів) є важливою умовою для розробки ефективного та реалістичного бюджету й планування напрямів розвитку громади.

Стосовно бюджетного процесу, з початком децентралізації, зазначає Г. Маркович, виникла можливість участі громадськості в розробці напрямів соціально-економічного розвитку країни, регіону, території, підготовці і обговоренні проектів бюджетів, відкрито доступ населення до інформації з питань витрачання бюджетних коштів на всіх рівнях і в усіх ланках бюджетної системи [14]. Ми цілком погоджуємось з автором та додамо, що за нашою оцінкою, досягнення відкритості і прозорості місцевих бюджетів можна вважати чи не найбільш цінним здобутком реформи децентралізації.

Ця теза підтверджується ще й тим, що формування і використання МБ, як, власне, й функціонування фінансової системи країни в цілому передбачає можливість постійного всебічного моніторингу, оцінки і контролю з боку громадськості. Водночас головною метою громадського контролю є забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм (формальних та неформальних) бюджетного процесу, формування та використання коштів МБ. Ключове завдання громадського контролю наводить С. Ключка. На його думку завданням громадського контролю у сфері МБ є запобігання порушенням законності й правопорядку, можливим відхиленням від намічених цілей та захист інтересів суспільства і окремих його суб'єктів [15].

Громадський контроль у сфері МБ спрямовує свої зусилля переважно на дотримання відповідності практики управління місцевими фінансами інтересам територіальних громад. Доволі часто цілком законні рішення ОМС щодо мобілізації ресурсів до бюджету або ж витрачання коштів є нерациональними і не відповідають наявним суспільним потребам. Це відбувається здебільшого через дороговизну джерел, що залучаються і неефективність витрат з МБ тощо. Відтак громадський фінансовий контроль спрямований не стільки на дотримання правових норм у фінансовій сфері, скільки на забезпечення ефективності і доцільності управлінських рішень, що приймаються [16].

Наразі у активістів громадського сектору є низка методів забезпечення прозорості МБ, які можуть бути використані при побудові організаційно-функціональних механізмів взаємодії громадськості і ОМС. Зокрема, Г. Маркович наводить найбільш дієві, це такі:

- Засоби масової інформації – висвітлення у ЗМІ ходу та результатів обговорень та робочих зустрічей з бюджетних питань, оприлюднення бюджетних документів (особливо схваленого бюджету).

- Офіційна інформація ОМС – інформація про проекти або збірки, накшталт «Коротко про бюджет», в яких наводяться основні позиції рішень про бюджет, доходи і видатки, програм розвитку тощо.

- Громадські слухання – пряме залучення громадян до процесу прийняття рішень, що гарантує кращу поінформованість населення. Крім того, таким чином місцева влада може дізнатись думку своїх громадян про проекти місцевих бюджетів та взяти до уваги їх коментарі.

- Зустрічі – акцент робиться на розв'язанні конкретного питання (наприклад, план розвитку міста, села), дає можливість обговорити питання детально та одразу оцінити ставлення громадян до проблеми, отримати коментарі, критичні зауваження, факти, пропозиції тощо.

- Список громадських думок виборців – збір інформації про народне ставлення до певної проблеми.

- Дорадчі комітети – зустрічі з групою людей, які представляють територіальну громадськість, або з робочою групою з розв'язання певного питання [14].

Відкритість бюджету та бюджетного процесу є ключовою умовою функціонування демократичного суспільства. Прозорість бюджету дозволяє громадськості, й особливо її соціально активній частині, яка представляє інтереси різних верств населення, мати уяву про складність та альтернативи бюджетних рішень і впливати на органи влади, активно захищаючи свої громадянські права.

За баченням автора, громадськість повинна приймати участь у бюджетному процесі не як сторонній спостерігач, а як проактивний учасник подій, один із суб'єктів бюджетного процесу. Нами узагальнені основні етапи

складання та затвердження бюджету за участі громадськості та виокремлено основні функції (громадська ініціатива, моніторинг, контроль) (рис. 2.).

Одним із можливих варіантів організації громадського контролю у сфері місцевих фінансів слугує громадська експертиза діяльності ОМС, Порядок проведення якої регламентований Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. Цей Порядок визначає процедуру сприяння проведенню інститутами

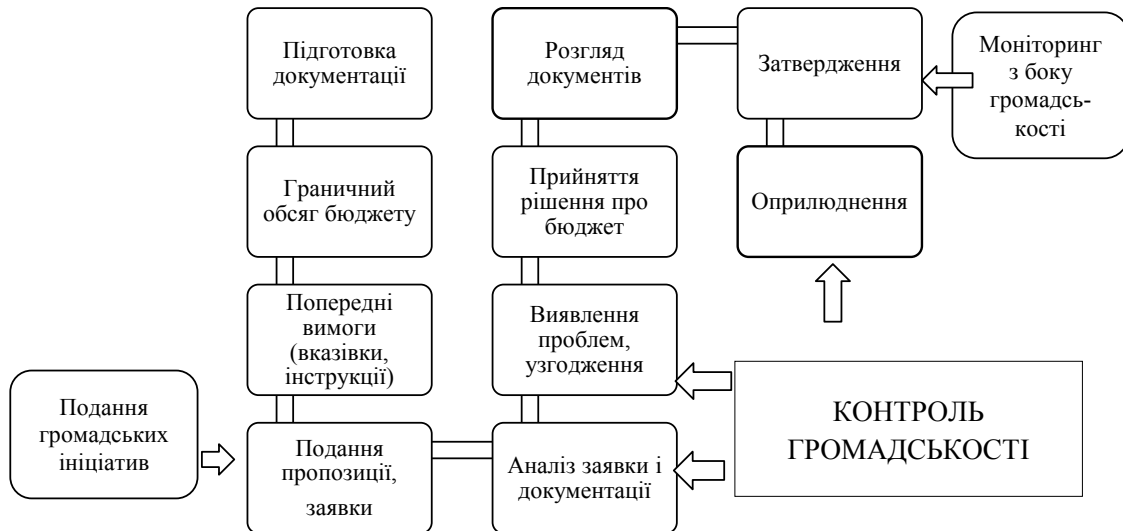


Рис. 2. Основні етапи складання та затвердження бюджету за участі громадськості

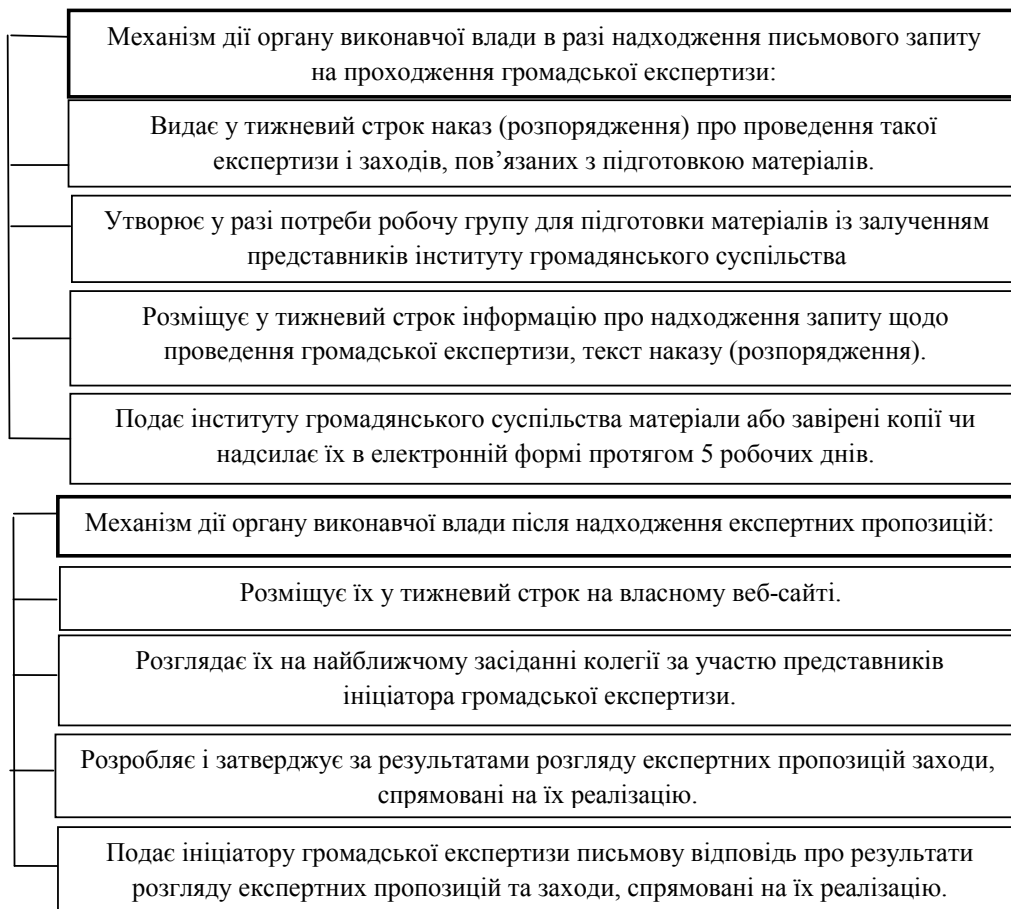


Рис. 3. Механізм дії органу виконавчої влади у процесі проведення громадської експертизи місцевого бюджету

громадянського суспільства та громадськими радами, утвореними відповідно до Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», громадської експертизи діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади (далі – орган виконавчої влади) [16].

Нормативно-правовими актами передбачено, що експертні пропозиції, сформульовані під час проведення громадської експертизи, враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, розв'язання питань поточної діяльності. Формування МБ за участі представників громадянського суспільства можливе через запровадження участі громадськості у прийнятті державно-управлінських рішень та запровадження механізму дії органу виконавчої влади у процесі проведення громадської експертизи МБ (рис. 3.).

Також зазначимо, що у разі виявлення у процесі проведення громадської експертизи порушень принципів ефективності формування і використання МБ, з боку громадськості можуть бути застосовані певні санкції, наприклад, політична відповідальність ОМС до депутатів місцевих рад та інших посадових осіб. Щоправда, така відповідальність наразі не має нормативно-правового забезпечення і носить лише декларативний характер, а сама відповідальність спрямована на розголос порушення, дискредитацію посадових осіб тощо. Навіть попри це, завдяки розвитку громадського контролю можна забезпечити виконання основної місії місцевих фінансів – задоволення колективних потреб територіальної громади.

Таблиця 1

Календар реалізації механізму формування місцевих бюджетів за участі громадської у бюджетному процесі

Період	Дії органу місцевого самоврядування (на прикладі міської ради)	Дії громадських активістів
Січень	Формування звітності про виконання місцевого бюджету за минулий рік.	Аналіз затвердженого бюджету, паспортів програм, та звітів про їх виконання за попередній рік
Лютий	Підготовка, затвердження та публікація річного звіту про виконання міського бюджету за попередній рік	
Березень	Збір та подання до Мінфіну статистичної інформації розрахунку сум коштів, що надаються з державного бюджету	Участь у публічному звіті про виконання бюджету міста та програми соціально-економічного розвитку міста за попередній період. Участь у обговореннях та пріоритизації проблем з якими стикається громада, організованих розпорядниками коштів
Квітень	Аналіз статистичної інформації, оцінка виконання за попередній бюджетний період, управління бюджетними призначеннями за попередній період	
Травень	Оцінка потреби у фінансових ресурсах і визначення пріоритетів на наступний бюджетний період, розробка загальних цілей і фінансової політики міста	
Червень	Розробка та затвердження основних заходів по формуванню проекту місцевого бюджету на наступний рік відповідно до основних напрямів бюджетної політики визначеної Кабінетом Міністрів України	Участь у громадських обговореннях, круглих столах, фокус – групах, для вироблення пріоритетів на наступний рік
Липень	Розробка інструкцій з підготовки бюджетних запитів. Уточнення середньо- і довгострокових показників розвитку міста	Участь у розгляді бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів
Серпень	Опрацювання на підставі бюджетних декларацій Мінфіну та за узгодженням з галузевими міністерствами розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів, методики їх визначення, організаційно-методологічних вимог та інших показників щодо складання місцевих бюджетів, пропозиції щодо проекту рішення про МБ	Участь у розгляді бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів
Вересень	Опрацювання розрахунків прогностичних сум коштів, що надаються з ДБ МБ, інших показників наданих КМУ, опрацювання пропозицій до МБ	Зустріч з депутатами та посадовими особами виконавчих органів ради та обговорення програми соціально-економічного розвитку міста. Підготовка заявок, рекомендацій та пропозицій до проекту місцевого бюджету
Жовтень	Розробка та підготовка розпорядниками бюджетних коштів бюджетних запитів	
Листопад	Аналіз бюджетних запитів, прийняття рішення про включення їх до проекту МБ. Розробка проекту МБ і проекту рішення для його затвердження	
Грудень	Затвердження МБ до 25 грудня поточного року. У разі не прийняття до 01 грудня Закону про ДБ України, враховуються обсяги міжбюджетних трансфертів на попередній бюджетний період. У двотижневий строк з дня офіційного опублікування Закону про ДБ України приведення обсягів міжбюджетних трансфертів у відповідність	Участь у публічній доповіді начальника фінансового органу та голови бюджетної комісії про проект рішення про бюджет міста. Участь у громадських бюджетних слуханнях

Запровадження механізму дії органу виконавчої влади у процесі проведення громадської експертизи МБ дозволить змінити характер впливу публічного управління на соціально-економічні процеси в країні (перенести акценти з усебічного контролю на взаєморозуміння і співпрацю), визначити пріоритетні напрями новацій (збалансування відповідальності всіх учасників суспільно-економічних відносин до порівнянного, зіставного рівня), зменшить випадки зловживань з боку посадових осіб, допоможе усунути неефективні інструменти публічного управління та спрогнозувати основні очікувані результати розвитку територій у середньо- та довгостроковій перспективі. Ми розробили календар реалізації механізму формування місцевих бюджетів за участі громадської у бюджетному процесі (табл. 1).

Авторський «Календар реалізації механізму формування місцевих бюджетів за участі громадської у бюджетному процесі» є загальним концептуальним баченням. Він передбачає розробку й затвердження стандартів участі громадськості у прийнятті управлінських рішень щодо бюджетного процесу. Календар дозволить розвинути межі впливу громадських активістів на формування та виконання бюджету (процес взаємодії з владою), визначити пріоритетні напрями новацій (збалансування відповідальності та функцій), усунути можливості зловживань з боку міської влади, та забезпечує підконтрольність державно-управлінських рішень ОМС.

Підконтрольністю державно-управлінських рішень ОМС, на нашу думку, є законодавчо затверджена сукупність стандартів з підготовки, прийняття, реалізації, громадського моніторингу і контролю управлінських рішень щодо бюджетного процесу, що визначають створення прогресивного стилю державно-управлінської діяльності. Відповідно, формування громадянського суспільства в Україні складається з залучення громадськості до бюджетного процесу, що забезпечує єдиний підхід до прийняття управлінських рішень, який усуває їх неефективність і упередженість.

Але лише нормативного регулювання й обмеження, як виявляється, недостатньо. Потрібні особистісні регулятори, набір певних морально-етичних якостей, тобто сукупність громадянських компетентностей як єдиного способу мислення і дії. Як засвідчує практика, громадський контроль є важливою функцією громадянського суспільства, тому є способом залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у розв'язанні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.

Отже, в Україні почався поступовий і складний процес налагодження співпраці між громадським та державним секторами на рівні місцевого самоврядування, що є фактором розвитку громадянського суспільства адже передбачає спільну відповідальність за добробут локальної громади і закладення основ громадянського самоврядування, таке партнерство покликане створити умови для максимально швидкого і гнучкого реагування на місцеві потреби, ефективного розв'язання нагальних потреб.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Виходячи з вищезазначеного, можемо зробити такі висновки:

1. Визначено основні теоретичні засади сутності категорії «місцевий бюджет» і його роль у публічному управлінні, чинники і особливості їх формування. Так місцеві бюджети це – економічна категорія, в якій уособлюється план утворення грошових фондів територіальної громади, які є фінансовим забезпеченням для виконання місцевими радами власних і делегованих функцій та забезпечення реалізації завдань і повноважень покладених на ОМС. З'ясовано, що місцеві бюджети є головним каналом доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва, спрямованих на суспільне споживання та доступ громадян до суспільних благ, які продукує територіальна громада.

2. Доведено, що громадські ініціативи, громадський моніторинг і контроль можуть забезпечити виконання основної місії місцевих фінансів: задоволення колективних потреб у суспільних благах місцевої громади і окремих громадян. Розширення повноважень місцевого самоврядування без суттєвого посилення громадського контролю не забезпечить задоволення інтересів територіальної спільноти.

3. Узагальнено механізм дії органу місцевого самоврядування у процесі проведення громадської експертизи щодо формування МБ. Доведено, що сучасний розвиток незалежної України оснований на принципах демократії, прозорості та відкритості, протидії корупції, вимагає від усіх учасників бюджетного процесу, стейкхолдерів, процесу взаємодії, довіри та співпраці.

4. Виокремлені основні етапи складання та затвердження бюджету за участі громадськості та розроблено календар реалізації механізму формування місцевих бюджетів за участі громадської у бюджетному процесі на прикладі міської ради. Він формалізує діяльність українського громадянського суспільства в частині впливу на видатки місцевих бюджетів на найбільш важливі напрями.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі будуть здійснені в сфері аналізу зарубіжного досвіду моніторингу, оцінки і контролю діяльності органів місцевого самоврядування щодо використання місцевих бюджетів.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Із змінами і доповненнями. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Федосов В.М., Бабич Т.С. Сутність і проблематика бюджетування: українські реалії. *Фінанси України*. 2008. № 1. С. 3–23.
4. Павлюк К.В. Формування доходів місцевих бюджетів. *Фінанси України*. 2006. № 4. С. 24–37.
5. Кириленко О.П. Місцеві фінанси: навч. посіб. Тернопіль: Астон, 2004. 140 с.
6. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: навч. посібник. К.: ЦУЛ, 2010. 488 с.
7. Опарін В.М., Малько В.І., Кондратюк С.Я. Бюджетна система: навч.-метод, посіб. для самост. вивч. дисц. К.: КНЕУ, 2000. 208 с.
8. Ефремова І.І. Місцеві бюджети та бюджети місцевого самоврядування: проблеми правового визначення. *Форум права*. 2009. № 1. С. 157–161.
9. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. К.: Київ, 2010. 487 с.
10. Ніколенко В.Ю., Свешніков С.М., Юрченко В.В., Крижановський В.І. Місцеві бюджети як чинник стабільності розвитку регіонів: навч. посіб. К.: ЦНЛ, 2016. 294 с. URL: <http://www.centre-iev.kiev.ua/bib/files/nmm/MB16.pdf>.
11. Маркович Г.В. Формування місцевих бюджетів на 2018 рік: особливості розрахунків: виступ. 2016. Ч. I. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/654016./studfiles.net/preview/3540639/page:44>.
12. Дегтярьова І.О. Інструменти інноваційного розвитку регіону: зарубіжний та вітчизняний досвід застосування. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. № 1. С. 56. URL: http://archive.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2010_1/index.htm.
13. Крушельницька Т. Бюджетна децентралізація в Україні: результати і перші підсумки. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2016. № 1 (14). URL: [file:///C:/Users/admin/Downloads/vamcudu_2016_1_22%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/admin/Downloads/vamcudu_2016_1_22%20(2).pdf).
14. Маркович Г.В. Публічність та прозорість бюджетного процесу – ознака демократичного розвитку країни: виступ. К.: Міністерство регіонального розвитку будівництва та житлово-комунального господарства України. 2018. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/4992>.
15. Ключка С.І. Громадський контроль як інструмент ефективного використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів. *Економіка: Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 3. URL: file:///C:/Documents%20and%20Settings/f1/%D0%A0%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%87%D0%B8%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%BB/%D0%9C%D0%90%D0%9C%D0%90/Nzizvru_2016_3_17.pdf.
16. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF/print1434006145131901>

References:

1. VRU (2010) *Bjuzhetnyj kodeks Ukrajinjy* [Budget Code of Ukraine]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. [Ukraine]
2. VRU (1997) *Pro misceve samovrjaduvannja v Ukrajinjy* [On local self-government in Ukraine]: Law Ukrajinjy. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>. [Ukraine]
3. Fedosov, V.M., Babych T.S. (2008) *Sutnistj i problematyka bjuzhetuvannja: ukrajinsjki realiji* [The essence and problems of budgeting: Ukrainian realities], journal *Finansy Ukrajinjy* [Finance of Ukraine]. №1. P. 3–23. [Ukraine]
4. Pavljuk, K.V. (2006) *Formuvannja dokhodiv miscevykh bjuzhetiv* [Formation of local budget revenues, journal *Finansy Ukrajinjy* [Finance of Ukraine]. Vol. 4. P. 24 – 37. [Ukraine]
5. Kyrylenko, O.P. (2004) *Miscevi finansy* [Local finances]: *navch. Posibnyk* [Tutorial]. Aston. Ternopilj. 140 p. [Ukraine]
6. Suncova, O.O. (2010) *Miscevi finansy* [Local finances]: *navch. Posibnyk* [Tutorial]. CUL. Kyev. 488 p. [Ukraine]
7. Oparin, V.M., Maljko, V.I., Kondratjuk, S.Ja. (2000) *Bjuzhetna systema* [Budget system]: *navch. – metod, posibnyk dlja samost. vyvch. dys.* [educational – methodical, manual for independent study of the discipline]. KNEU. Kyev. 208 p. [Ukraine]
8. Efremova, I.I. (2009) *Miscevi bjuzhety ta bjuzhety miscevogho samovrjaduvannja: problemy pravovogho vyznachennja* [Local budgets and budgets of local self-government: problems of legal definition], journal *Forum prava* [Law Forum]. Vol. 1. P. 157–161. [Ukraine]
9. Kravchenko, V.I. (2010) *Miscevi finansy Ukrajinjy* [Local finance of Ukraine]: *navch. Posibnyk* [Tutorial]. Kyjiv. Kyev 487p. [Ukraine]
10. Nikolenko, V.Ju., Sveshnikov, S.M., Jurchenko, V.V., Kryzhanovskij, V.I. (2016) *Miscevi bjuzhety jak chynnyk stabilnosti rozvytku rehioniv* [Local budgets as a factor of stability of regional development]: *Navchalnyj posibnyk* [Tutorial]. KYJiV. 294 p. URL: <http://www.centre-iev.kiev.ua/bib/files/nmm/MB16.pdf>. [Ukraine]

11. Markovych, G.V. (2016) *Formuvannja miscevykh bjudzhetiv na 2018 rik: osoblyvosti rozrakhunkiv* [Formation of local budgets for 2018: features of calculations], dopovidj [report]. KYJiV. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/654016./studfiles.net/preview/3540639/page:44>. [Ukraine]
12. Deghtjarjova, I.O. (2010) *Instrumenty innovacijnogho rozvytku rehionu: zarubizhnyj ta vitchyznjanyj dosvid zastosuvannja* [Instruments of innovative development of the region: foreign and domestic experience], journal *Derzhavne upravlinnja: teorija ta praktyka* [Public administration: theory and practice]. Vol. 1. p. 56. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2010_1/index.htm. [Ukraine]
13. Krusheljnycjka, T.V. (2016) *Bjuzhetna decentralizacija v Ukraini: rezuljtaty i pershi pidsumky* [Budget decentralization in Ukraine: results and first results], journal *Publichne upravlinnja ta mytne administruvannja* [Public administration and customs administration]. DRIDU NADU. Dnypro. Vol. 1 (14). URL: [file:///C:/Users/admin/Downloads/vamcudu_2016_1_22%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/admin/Downloads/vamcudu_2016_1_22%20(2).pdf). [Ukraine]
14. Markovych, G.V. (2018) *Publichnistj ta prozorstj bjuzhetnogho procesu – oznaka demokratychnogho rozvytku krajiny* [Publicity and transparency of the budget process – a sign of democratic development of the country]: dopovidj [report]. Kyiv: *Ministerstvo rehionaljnogho rozvytku budivnytva ta zhytlovo-komunaljnogho ghospodarstva Ukrainy* [Ministry of Regional Development of Construction and Housing and Communal Services of Ukraine]. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/4992>. [Ukraine]
15. Kljuchka, S.I. (2016) *Ghromadsjkyj kontrolj jak instrument efektyvnogho vykorystannja finansovykh resursiv miscevykh bjudzhetiv* [Public control as a tool for effective use of financial resources of local budgets] journal *Ekonomika: Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoji Rady Ukrainy* [Economics: Scientific Notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine.]. Vol. 3. URL: file:///C:/Documents%20and%20Settings/fl/%D0%A0%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%87%D0%B8%D0%B9%20%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%BB/%D0%9C%D0%90%D0%9C%D0%90/Nzizvru_2016_3_17.pdf. [Ukraine]
16. Cabinet of Ministers of Ukraine (2008) *Pro zatverdzhennja Porjadku spryjannja provedennju ghromadsjkoji ekspertyzy dijajlnosti orghaniv vykonavchoji vlady: postanova* [About the statement of the Order of assistance to carrying out public examination of activity of executive bodies: the resolution] URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF/print1434006145131901> [Ukraine]

М. М. Трещов, доктор наук з державного управління, кандидат економічних наук, професор кафедри управління та адміністрування Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

УДОСКОНАЛЕННЯ ОПЕРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Проаналізовано стан дохідної частини державного бюджету та підтверджено недостатній обсяг фінансування витрат як поточних, так і капітальних. З'ясовано факти покриття касових розривів для фінансування витрат державного бюджету за рахунок коштів місцевих бюджетів, наявних на Єдиному казначейському рахунку. Визначено обмежувачий вплив рішень центральних органів державної влади на право органів місцевого самоврядування щодо розпорядження коштами місцевих бюджетів, зокрема тимчасово вільними коштами на Єдиному казначейському рахунку. Попри те, що органи місцевого самоврядування отримали право самостійного вибору установи з обслуговування бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ, понад 90% коштів місцевих бюджетів залишаються в оперативному управлінні Державної казначейської служби.

Охарактеризовано причини такої протидії, зокрема владно-політичні та соціально-економічні. Встановлено невідповідність обмежувачого впливу принципам децентралізації влади та нанесення збитків бюджетам територіальних громад України. Обґрунтовано, що оперативне управління коштами місцевих бюджетів шляхом розміщення на депозитах у державних банках є ефективним інструментом формування ресурсної бази розвитку території. Зазначено негативний вплив примусового вилучення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів і коштів бюджетних вищих навчальних закладів від надання платних послуг для фінансування витрат державного бюджету на процеси управління місцевими бюджетами.

Запропоновано шляхи врегулювання питання надання позичок на покриття касових розривів державного бюджету з Єдиного казначейського рахунку за рахунок тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на платній основі, аналогічній до механізмів кредитування. Це дозволить уникнути взаємного порушення права на вільне розпорядження власними коштами з боку центральних органів державної влади й органів місцевого самоврядування, удосконаливши міжбюджетні відносини в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети, оперативне управління коштами місцевих бюджетів, децентралізація, державний бюджет, Єдиний казначейський рахунок.

M. M. Treshchov. Improvement of operational management of local budgets under decentralization of power in Ukraine

It was confirmed the state of the revenue part of the state budget was analyzed and the insufficient amount of financing of both current and capital expenditures. The problem of permanent lack of funds to finance the expenditure side of the state budget is the systemic imbalance of budget policy in Ukraine. The facts of covering cash gaps to finance state budget expenditures at the expense of local budgets available on the Union Treasury Account were clarified. It was determined the limiting influence of decisions of central state bodies on the right of local self-government bodies to dispose of local budget funds, in particular temporarily free funds on the Single Treasury Account.

Despite the fact that local governments have the right to independently choose the institution for servicing the development budget and own revenues of budgetary institutions, more than 90% of local budgets remain in the operational management of the State Treasury Service. The reasons for such opposition were described. There are power-political and socio-economic. The inconsistency of the restrictive influence with the principles of decentralization of power and accordingly damage to the budgets of territorial communities of Ukraine was established. It is substantiated that the operative management of local budget funds by placing them on deposits in state banks is an effective tool for forming the resource base of territorial development.

It was noted the negative impact of the forced withdrawal of temporarily free funds from local budgets and funds from budgetary higher education institutions from the provision of paid services to finance state budget expenditures on the processes of local budget management. The ways of settling the issue of granting loans to cover cash gaps of the state budget from the Single Treasury Account at the expense of temporarily free funds of local budgets on a paid basis similar to lending mechanisms were proposed. This will avoid mutual violation of the right to free disposal of own funds by central government and local governments by improving inter-budgetary relations in Ukraine.

Key words: local self-government, local self-governments, local budgets, operative management of funds of local budgets, decentralization, state budget, Union Treasury Account.

Постановка проблеми. Одним із найважливіших чинників стабільності держави є міцна бюджетно-фінансова система, здатна швидко реагувати на ризики в економічному, політичному та соціальному середовищі, здійснювати оперативне управління процесами реалізації державних, регіональних і місцевих програм, що є запорукою не лише подолання кризових явищ у державі, а й використання можливостей для підвищення рівня національної конкурентоспроможності та поліпшення якості реалізації державою її функцій.

Із впровадженням реформи місцевого самоврядування фінансовий складник в управлінні ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів вимагає посилення зусиль науковців і практиків щодо оновлення його теоретичного та практичного підґрунтя, зокрема в частині касового обслуговування та оперативного управління тимчасово вільними коштами місцевих бюджетів. Це один із найважливіших складників місцевої бюджетної політики, який має на меті напрацювання методів стабілізації локальної економічної активності в короткостроковій перспективі та сприяння економічному зростанню як окремих територій, так і держави загалом у довгостроковій перспективі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У наукових і науково-практичних публікаціях досить широко розглянуто та досліджено теоретико-методологічні основи оперативного управління коштами місцевих бюджетів, зокрема в процесі казначейського виконання. Серед вітчизняних науковців і практиків, у працях яких висвітлено окремі аспекти оперативного управління коштами місцевих бюджетів, слід зазначити В. Башко, В. Висоцького, Л. Дейкало, О. Дроздова, О. Зварич, В. Калитчука, А. Ставицьку, В. Стояна, С. Лондаря, А. Маслову, А. Череп та інших [1; 2; 4; 9]. Проте ці напрацювання здебільшого висвітлюють технічні моменти управління коштами Єдиного казначейського рахунку (далі – ЄКР); методологію забезпечення виконання дохідної і видаткової частин бюджету; чинники, які впливають на залишки коштів на ЄКР; обґрунтовують зв'язок між інфляційними процесами, вхідними та вихідними грошовими потоками, залишаючи поза увагою вплив оперативного управління коштами місцевих бюджетів на формування місцевої бюджетної політики. Не досить уваги приділено й проблемі «ручного керування» ЄКР з боку центральних органів державної влади.

Мета статті. Дослідження проблем щодо оперативного управління коштами місцевих бюджетів, виявлення невикористаних можливостей формування ресурсної бази розвитку територій набувають особливої актуальності в умовах розширення повноважень органів місцевого самоврядування та визначають мету статті.

Виклад основного матеріалу. Реформа місцевого самоврядування в Україні ґрунтується на передумові, що органи місцевого самоврядування повинні володіти не лише правом, а й широкими можливостями фінансового забезпечення своїх функцій. Місцева бюджетна політика в умовах децентралізації влади повинна поєднати інтереси органів місцевого самоврядування стосовно можливостей розширення ресурсної бази місцевих бюджетів, бізнесу й громадян щодо збільшення їхніх доходів. Спираючись на потреби розвитку громади щодо формування економічної і соціальної інфраструктури, створення сприятливого бізнес-клімату, підвищення конкурентоспроможності та залучення додаткових джерел наповнення місцевого бюджету, визначаються стратегічні пріоритети політики.

Зауважимо, що нині функція безпосередньо оперативного управління грошовими потоками місцевих бюджетів залишається на центральному рівні державної влади, а саме в компетенції центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів – Державної казначейської служби України (далі – ДКСУ), що реалізує її виконання в рамках концепції ЄКР.

Органи місцевого самоврядування отримали право самостійного вибору установи (в ДКСУ чи в установах банків) з обслуговування бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ, але на практиці понад 90% коштів місцевих бюджетів залишаються в оперативному управлінні ДКСУ. Це створює перепони для удосконалення процесу оперативного управління грошовими потоками місцевих бюджетів і засвідчує все ще високий рівень залежності органів місцевого самоврядування від рішень центральних органів державної влади, унеможливаючи повне впровадження децентралізації влади.

Наразі в Україні діє концепція ЄКР – рахунку, відкритого ДКСУ у Національному банку України для обліку коштів і здійснення розрахунків у системі електронних платежів Національного банку України, на якому консолідуються кошти державного та місцевого бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування та кошти інших клієнтів, які відповідно до законодавства знаходяться на казначейському обслуговуванні. Ця концепція дозволяє отримувати в режимі реального часу вичерпну інформацію про стан державного і місцевих бюджетів, забезпечуючи можливість оперативного реагування на зміни в соціально-економічному становищі держави на макро- і макрорівнях. Швидка мобілізація коштів, які протягом дня надходять на рахунки в органах ДКСУ, їхнє використання для фінансування бюджетних видатків і здійснення інших фінансових операцій забезпечує підвищення ефективності використання наявних фінансових ресурсів.

Поряд із позитивними аспектами впровадження ЄКР на тлі децентралізації влади в Україні все гостріше виявляється протидія з боку центральних органів державної влади щодо реалізації органами місцевого самоврядування права оперативного управління залишками коштів місцевих бюджетів і їхнього розміщення на фінансовому ринку з метою отримання додаткових доходів для фінансування програм розвитку територій. Серед причин таких дій можна назвати кілька основних:

– владно-політичні, які характеризуються небажанням центральних органів державної влади зменшити міру впливу на формування місцевої політики та реалізацію ініціатив місцевої (регіональної) політичної еліти;

– соціально-економічні, які полягають у застосуванні практики кредитування видатків державного бюджету з ЄКР за рахунок надходжень до місцевих бюджетів, позбавляючи органи місцевого самоврядування можливості залучення додаткових коштів для фінансування як захищених статей видатків, так і видатків розвитку.

Нині змінами в законодавстві щодо реформування міжбюджетних відносин частково врегульовані проблеми покриття касових розривів загального та спеціального фондів державного бюджету за рахунок коштів ЄКР, яке проводиться фактично за рахунок коштів місцевих бюджетів і коштів вищих навчальних закладів, одержаних від надання платних послуг. Однак проблемний аспект має статичний характер і посилюється наприкінці бюджетного року, коли необхідно звітувати про вчасне виконання планових показників видаткової частини державного бюджету.

Примусове вилучення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів і коштів бюджетних вищих навчальних закладів від надання платних послуг для фінансування видатків державного бюджету передбачене Постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках» [7] і «Про затвердження Порядку розміщення вищими і професійно-технічними навчальними закладами на вкладних (депозитних) рахунках в установах банків державного сектору економіки тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг» [8]. Положеннями цих постанов закріплені зобов'язання повернути до 21 грудня поточного року зазначені кошти на ЄКР. При цьому місцеві бюджети і вищі навчальні заклади несуть збитки у вигляді недоотримання відсотків від розміщення тимчасово вільних коштів на депозитах.

Наприклад, у грудні 2018 року на ЄКР примусово вилучено 12,2 млрд грн коштів, які були розміщені органами місцевого самоврядування на рахунках в банківських установах державного сектору економіки, та 2,5 млрд грн коштів вищих навчальних закладів. При цьому залишок коштів на ЄКР станом на 1 січня 2019 року становив лише 9,8 млрд грн. Враховуючи інертність розміщення органами місцевого самоврядування коштів на депозитних рахунках в банківських установах і низький рівень якості оперативного управління наявними фінансовими ресурсами, державний бюджет наприкінці 2018 року прокредитовано за рахунок коштів місцевих бюджетів і коштів вищих навчальних закладів на суму близько 20 млрд грн, що спричинило збитки останнім, згідно з нашими розрахунками, на понад півмільярда гривень.

У 2019 році через брак коштів на ЄКР для кредитування видатків державного бюджету Кабінет Міністрів України [5] фактично запровадив мораторій на розміщення тимчасово вільних коштів загального фонду місцевих бюджетів на депозитних рахунках в банківських установах державного сектору економіки. Таке рішення обмежило право органів місцевого самоврядування вільно розпоряджатися коштами місцевих бюджетів і за 2019 рік призвело до недоотримання понад 2 млрд грн (згідно з нашими розрахунками) надходжень до їхньої дохідної частини. Аналогічна ситуація з примусовою консолідацією на ЄКР коштів місцевих бюджетів і вищих навчальних закладів відбулася в грудні 2019 року. Тоді обсяг повернення коштів перевищив 10,1 млрд грн, а залишки на ЄКР станом на 1 січня 2020 року становили лише 17,5 млрд грн.

Станом на 1 грудня 2020 року на депозитних рахунках в банківських установах обліковувалося 11,9 млрд грн тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів і вищих навчальних закладів. Залишки на ЄКР станом на 1 січня 2021 року становили лише 12 млрд грн, тобто фактично дорівнювали обсягу коштів місцевих бюджетів і вищих та професійно-технічних навчальних закладів, які було примусово повернуто на ЄКР наприкінці минулого року [3]. Це підтверджує чергове безоплатне кредитування видаткової частини державного бюджету та нанесення збитків бюджетам органів місцевого самоврядування та вищих і професійно-технічних навчальних закладів.

Результати порівняльного аналізу залишків коштів на ЄКР вкінці 2020 року та показників на відповідну дату 2019 року засвідчили негативну тенденцію перманентного невиконання показників видаткової частини державного бюджету на тлі перешкоджання реалізації оперативного управління коштами місцевих бюджетів. Так, станом на 1 вересня 2020 року на ЄКР обліковувалося 45,7 млрд грн (станом на 1 вересня 2019 року – 61,8 млрд грн); станом на 1 жовтня 2020 року – 21,3 млрд грн (станом на 1 жовтня 2019 року – 61,6 млрд грн); станом на 1 листопада 2020 року – 15,2 млрд грн (станом на 1 листопада 2019 року – 53,1 млрд грн), станом на 1 грудня 2020 року – 19,7 млрд грн (станом на 1 грудня 2020 року – 55,0 млрд грн) [3]. Станом на окремі дати в листопаді та грудні 2020 року залишок коштів взагалі знижувався до 8 млрд грн або рівня середньоденної потреби в коштах для фінансування видатків державного бюджету в річному обрахунку.

Нестача коштів для фінансування видатків державного бюджету у 2020 році призвела до створення черги з платежів і переводу ЄКР на картотеку ще у вересні 2019 року. Слід зауважити, що такі критичні ситуації не спостерігалися з 2013 року, а їх поява стала негативним чинником впливу на соціально-економічне становище країни. Загострення такого впливу відбулося з урахуванням умов світової пандемії COVID-19 та необхідності впровадження обмежень для здійснення бізнес-діяльності, внаслідок чого суб'єкти підприємницької діяльності, наймані працівники, державний і місцеві бюджети понесли значні втрати доходів.

Дослідження роботи з ЄКР показало, що затримки платежів відбувалися протягом другої та третьої декад грудня щороку, а обмеження вводилися виключно для непершочергових статей видатків (фінансування інвестиційних проектів, ремонтів доріг і будівель тощо). Зауважимо, що процес фінансування таких видатків містить високі корупційні ризики. Як приклад можна навести ситуацію, коли за підписаними актами виконаних робіт і нагального їх фінансування вкінці бюджетного року такі капітальні роботи завершуються лише протягом

січня-лютого наступного року, але видатки бюджету поточного року необхідно виконати, оскільки існує висока ймовірність того, що до бюджету наступного року такі статті видатків не будуть включені.

Брак доходів державного бюджету підтверджує той факт, що обсяги находжень митних платежів до загального фонду становили 297 млрд грн, що на 8,8% менше від планових показників 2020 року. Як незначну перевагу можна зазначити залишки на рахунках ДКСУ 58,7 млрд грн в іноземній валюті, адже це кредитні та грантові кошти, які надано країні в рамках співпраці з Міжнародним валютним фондом, ЄС та іншими кредиторами.

Отже, проблема перманентної нестачі коштів для фінансування видаткової частини державного бюджету полягає не стільки в наслідках пандемії COVID-19, скільки в системному розбалансуванні бюджетної політики в Україні. Окрім значного граничного обсягу дефіциту державного бюджету (246,6 млрд грн, або 5,5% від прогнозного ВВП) та гарантованого державою боргу (350,5 млрд грн, або 7,8% від прогнозного ВВП), в Законі України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» [6] передбачені надміру оптимістичні очікування щодо зростання дохідної частини на 6,1% порівняно з уточненими плановими показниками на 2020 рік. Таке збільшення обґрунтовується очікуваним зростанням реального ВВП на 4,6% та зростанням середньомісячної заробітної плати на 12,1%.

Крім того, вважаємо, що значна частина видатків, які не профінансовано у 2020 році у зв'язку з нестачею коштів на ЄКР, збільшить навантаження на видаткову частину державного бюджету 2021 року. Наприклад, так сталося 2019 року з істотним перенесенням відшкодування ПДВ на перший квартал 2020 року. Це знову спричинить ситуацію, коли касові розриви фінансування державного бюджету покриватимуть за рахунок коштів місцевих бюджетів на ЄКР.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На підставі зазначеного вище зазначимо про об'єктивну необхідність врегулювання на законодавчому рівні питання надання позичок на покриття касових розривів загального та спеціального фондів державного бюджету з ЄКР за рахунок тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на платній основі з метою компенсації останнім недоотриманої фінансової вигоди. Залучення на поворотній основі коштів ЄКР для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів і для надання середньострокових позик місцевим бюджетам також повинно здійснюватися на платній основі. Це підвищить ефективність формування місцевої бюджетної політики загалом та оперативного управління коштами місцевих бюджетів зокрема. Такі пропозиції відповідають принципам децентралізації та кредитування і стимулюватимуть органи місцевого самоврядування до максимального залучення можливих резервів наповнення дохідної частини місцевих бюджетів, посилюючи відповідальність за ефективне використання мобілізованих ресурсів. Крім того, це дозволить уникнути взаємного порушення права на вільне розпорядження власними коштами з боку центральних органів державної влади і органів місцевого самоврядування, удосконаливши міжбюджетні відносини в Україні.

Серед перспективних напрямів подальших наукових розвідок із обраної проблематики визначаємо розробку механізму взаємного кредитування державного та місцевих бюджетів, визначення основних принципів і технологій.

Список використаних джерел:

1. Висоцький В., Калитчук В., Ставицька А. Вдосконалення управління грошовими активами Єдиного казначейського рахунку в Україні. *Світ фінансів*. 2008. № 3(16). С. 58–63.
2. Дейкало Л.С., Чубак А.Ю. Фактори впливу на стан залишків Єдиного казначейського рахунку. *Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії*. 2011. № 1. URL: <http://212.1.86.13/jspui/handle/123456789/1525>.
3. Динаміка Єдиного казначейського рахунку. *Державна казначейська служба України* : офіційний сайт. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/kaznachejstvo-informuye/dinamika-yedinogo-kaznachejskogo-rahunku>.
4. Лондар С.Л., Башко В.Й. Методологічні основи управління фінансовими активами Єдиного казначейського рахунку в Україні. *Фінанси України*. 2008. № 12. С. 53–65.
5. Про внесення змін до Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках : постанова Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 № 53. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/53-2019-%D0%BF>.
6. Про Державний бюджет України на 2021 рік : Закон України від 15.12.2020 № 1082-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20>.
7. Про затвердження Порядку розміщення вищими і професійно-технічними навчальними закладами на вкладних (депозитних) рахунках в установах банків державного сектору економіки тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 26.08.2015 № 657. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/657-2015-%D0%BF>.
8. Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках : постанова Кабінету Міністрів України від 12.01.2011 № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6-2011-%D0%BF>.
9. Стоян В.І., Зварич О.П. Управління фінансовими ресурсами в системі Казначейства України через механізм функціонування єдиного казначейського рахунку. *Фінанси України*. 2015. № 5. С. 55–68.

References:

1. Vysotskyi V., Kalytchuk V., Stavytska A. (2008). “Vdoskonalennia upravlinnia hroshovymy aktyvamy yedynoho kaznacheiskoho rakhunku v Ukraini” [“Improving the management of monetary assets of the single treasury account in Ukraine”] : journal *Svit finansiv* [The world of finance], vol. 3(16). P. 58–63 [Ukraine].
2. Deikalo L., Chubak A. (2011). “Faktory vplyvu na stan zalyshkiv yedynoho kaznacheiskoho rakhunku” [“Factors influencing the balance of the single treasury account”] : journal *Visnyk Dnipropetrovskoi derzhavnoi finansovoi akademii* [Bulletin of the Dnipropetrovsk State Financial Academy], vol. 1. URL: <http://212.1.86.13/jspui/handle/123456789/1525> [Ukraine].
3. The State Treasury Service of Ukraine (2021). *Dynamika Yedynoho kaznacheiskoho rakhunku* [Dynamics of the Unified Treasury Account] : official site. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/kaznachejstvo-informuye/dinamika-yedinogo-kaznachejskogo-rahunku>.
4. Londar S., Bashko V. (2008). “Metodolohichni osnovy upravlinnia finansovymy aktyvamy Yedynoho kaznacheiskoho rakhunku v Ukraini” [“Methodological bases of financial assets management of the Unified Treasury Account in Ukraine”] : journal *Finansy Ukrainy* [Finance of Ukraine], vol. 12. P. 53–65 [Ukraine].
5. KМУ (2019). *Pro vnesennia zmin do Poriadku rozmishchennia tymchasovo vilnykh koshtiv mistsevykh biudzhetyv na vkladnykh (depozytnykh) rakhunkakh u bankakh* [On Amendments to the Procedure for Placing Temporarily Free Funds of Local Budgets on Deposit Accounts in Banks], dated January 23, 2019 № 53. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/53-2019-%D0%BF>.
6. VRU, Law of Ukraine (2020). *Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2021 rik* [Law of Ukraine “About the State Budget of Ukraine for 2021”], dated December 15, № 1082-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20>.
7. KМУ (2015). *Pro zatverdzhennia Poriadku rozmishchennia vyshchymy i profesiino-tekhnichnymy navchalnymy zakladamy na vkladnykh (depozytnykh) rakhunkakh v ustanovakh bankiv derzhavnoho sektoru ekonomiky tymchasovo vilnykh biudzhetykh koshtiv, otrymanykh za nadannia platnykh posluh* [About the statement of the Order of placement by higher and vocational educational institutions on deposit (deposit) accounts in establishments of banks of the state sector of economy of temporarily free budgetary funds received for rendering of paid services], dated August 26, 2015, № 657. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/657-2015-%D0%BF>.
8. KМУ (2011). *Pro zatverdzhennia Poriadku rozmishchennia tymchasovo vilnykh koshtiv mistsevykh biudzhetyv na vkladnykh (depozytnykh) rakhunkakh u bankakh* [About the statement of the Order of placement of temporarily free means of local budgets on deposit (deposit) accounts in banks], dated January 12, 2011, № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6-2011-%D0%BF>.
9. Stoian V., Zvarych O. (2015). “Upravlinnia finansovymy resursamy v systemi Kaznacheistva Ukrainy cherez mekhanizm funktsionuvannia yedynoho kaznacheiskoho rakhunku” [“Management of financial resources in the system of the Treasury of Ukraine through the mechanism of functioning of the single treasury account”] : journal *Finansy Ukrainy* [Finance of Ukraine], vol. 5. P. 55–68.

Р. В. Фросіняк, аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів
державної служби зайнятості України

МІСЦЕВІ ВИБОРИ ЯК ЧИННИК РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНИХ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано питання розвитку регіональних політичних партій в Україні. Виявлено основні ознаки регіональних політичних партій і здійснено їхню коротку типологізацію на основі відмінності ознак. Досліджено проблему виборчої системи на місцевих виборах та її вплив на результати виборів різних категорій політичних партій. Проаналізовано результати виборів 2015 та 2020 років у контексті еволюції електоральних уподобань виборців щодо парламентських, позапарламентських і регіональних партій. Досліджено питання впливу посилення регіональних політичних партій на загальнодержавний політичний дискурс. Розглянуто вплив місцевої політичної еліти на формування і наповнення регіональних політичних партій. Досліджено вплив виборчої системи місцевих виборів на мобілізацію регіональних політичних еліт до участі в управлінні суспільним розвитком у своїй місцевості.

Проаналізовано останні дослідження і публікації, в яких здійснювалися спроби розглянути цю тему. У статті наведено визначення «регіональних політичних партій» на основі їх відмінностей, в тому числі причини, через які не вдалося повністю реалізувати проєкт «Партії мерів», щодо якого було багато прогнозів напередодні виборів. Розглянуто передумови до значного посилення регіональних політичних партій напередодні місцевих виборів 2020 року в Україні. Визначено основні ризики для системи державного управління, які необхідно врахувати на етапі завершення реформи децентралізації за умови посилення ролі регіональних політичних партій. Досліджено фрагментацію партійного представництва у місцевих радах за результатами місцевих виборів 2020 року. Виявлено найбільш успішні регіональні політичні партії, які здобули перемоги на рівні області чи обласного центру. Зроблено висновки щодо сучасного стану регіональних політичних партій і прогноз щодо їх подальшого розвитку.

Ключові слова: регіональні політичні партії, місцеві вибори, виборча система, місцева еліта, децентралізація.

R. V. Frosiniak. Local elections as the development factor of regional political parties in Ukraine

The development of regional political parties in Ukraine is analyzed in the article. The main features of regional political parties and their short classification are revealed. The problem of the new electoral system in the local elections in 2020 and its influence on the election results for different categories of political parties is studied. The election results in 2015 and 2020 are analyzed in the context of the evolution of voters' electoral preferences for parliamentary, non-parliamentary and regional parties. The effect of regional political parties strengthening on national political discourse has been studied. The impact of the local political elite on the formation and membership of regional political parties is considered. Prospects of further development of regional political parties and their part in the future political process of Ukraine are analyzed. The influence of the electoral system of local elections on the mobilization of regional political elites for participation in the management of social development in their region is studied.

Recent studies and publications, in which attempts to consider this topic were described, have been analyzed. The article defines "regional political parties" on the basis of their differences, including the reasons why the "Mayors' party" project, which was widely predicted to win before the election, could not be fully implemented. The preconditions for significant strengthening of regional political parties before the local elections 2020 in Ukraine are considered. The main risks for the system of public administration, that are necessary to be taken into account at the stage of completion of the decentralization reform, on condition, that the role of regional political parties is strengthened are identified. The fragmentation of party representation in local councils based on the results of local elections 2020 has been studied. The most successful regional political parties that won at the regional or regional center level were identified. Conclusions on the current state of regional political parties and the forecast of their further development were made.

Key words: regional political parties, local elections, electoral system, local elite, decentralization.

Постановка проблеми. Законодавство багатьох країн, у тому числі й України, для політичних партій передбачає зобов'язання бути представленими на рівні всіх регіонів країни. Однак реальна картина партійної системи демонструє існування в державі так званих регіональних політичних партій, які функціонують для досягнення тих чи інших цілей. Вибори є своєрідним підсумком, який дозволяє виявити поточний стан розвитку певної партії зокрема і у регіональному вимірі. Місцеві вибори, які відбулися в Україні у 2020 році, продемонстрували новий рівень розвитку партійного будівництва на рівні регіонів, а також окреслили цікаві тенденції, що можуть мати вплив на розвиток не лише окремих регіонів, а й держави загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання еволюції регіональних політичних партій у контексті їхньої участі в місцевих виборах вчені та дослідники здебільшого досліджували на теоретичному рівні насамперед крізь призму аналізу впливу виборчої системи на результати виборів, а також дослідження консолідації місцевих політичних еліт на базі регіональних політичних партій. Питанню дослідження регіональних політичних партій та їхньої участі в місцевих виборах присвячені наукові праці О. Вишняка [1], Ю. Остапця [2], Р. Манайло-Приходько [3], М. Кармазіної [4].

Дослідженням регіональних особливостей розвитку партій і партійної системи займався О. Вишняк. На основі результатів парламентських і президентських виборів в Україні у 1994-2006 роках відповідно до критерію ідентифікації кандидатів і політичних партій за національно-демократичною, проросійською та невизначеною ознаками він виокремив п'ять типів політичних регіонів України: Донбас і Крим; інші південно-східні області; перехідний регіон Північного Сходу та Кіровоградська область; Центральна Україна; Західна Україна [1]. Цей підхід має наукову та емпіричну цінність з огляду на визначення докладних характеристик національної орієнтації кандидатів і політичних партій країни.

Ю. Остапєць [2] і Р. Манайло-Приходько [3] зазначають, що в контексті реформування місцевого самоврядування та децентралізації такі політичні сили на нинішньому етапі могли б здійснювати активну діяльність із вирішення актуальних проблем місцевих громад і регіонів, у яких вони працюють. Насправді їхня діяльність здебільшого сконцентрована на просуванні певних політиків на місцевому чи регіональному рівнях, а також відстоюванні політичних чи бізнесових інтересів на загальнонаціональному рівні.

В рамках вивчення наукових та аналітичних досліджень із вказаного напрямку необхідно виокремити аналіз історіографії появи та розвитку регіональних політичних партій за регіонами, здійснений М. Кармазіною [4]. Авторка оцінює передумови, етапи розвитку таких партій, причини їхнього формування і трансформації в широко відомі національні політичні сили. Необхідно зазначити про її ґрунтовний системний підхід до аналізу, оскільки авторка розглянула розвиток регіональних політичних партій за весь час існування незалежної України.

У своєму дослідженні Р. Манайло-Приходько комплексно розкриває особливості таких партій. На її думку, вони виникають з огляду на появу розмежувань між центром і регіонами та етнополітичний соціальний поділ. Авторка вказує, що регіональні політичні партії є партіями, які здебільшого функціонують в рамках певної території (кількох територій) і діють в цілях зміни прав цих регіонів або територіально-адміністративних одиниць щодо центру. Особливо це стосується тих політичних сил, які вимагають отримання незалежності територій від центру в складі країни. Такий підхід, безумовно, стосується характеристики тих політичних сил, що складають сепаратистську загрозу національній безпеці країни через вплив певних політиків, які виступають проти національного розвитку або вимагають реалізації певних вузько регіональних інтересів, що можуть зашкодити загальнодержавній стратегії. Р. Манайло-Приходько [3] здійснює системне дослідження проходження до органів місцевого самоврядування регіональних політичних сил у 2010 та 2015 роках.

Мета статті – охарактеризувати особливості еволюції регіональних політичних партій у контексті їхньої участі в місцевих виборах 2020 року за умов впровадження нової виборчої системи.

Виклад основного матеріалу. Насамперед необхідно визначити, що саме мається на увазі під терміном «регіональні партії» в контексті цієї статті. По-перше, це позапарламентські політичні сили, представлені на обмеженій території від однієї громади до кількох областей. По-друге, такі партії насамперед об'єднують певні групи місцевих політичних і бізнесових груп, які сформувалися навколо потужних місцевих лідерів (здебільшого діючих міських голів), хоча існує досить прикладів того, коли такі партії формувалися і навколо опозиційного до місцевої влади лідера. Третьою особливістю зазначених партій можна визначити тяжіння до місцевої проблематики та уникання загальнодержавного політичного дискурсу.

За першими двома ознаками регіональні політичні партії можна класифікувати на два типи. Перший тип – політичні партії з іменем лідера в назві або ті, які міцно асоціюються з одним лідером (наприклад, «Українська стратегія Гройсмана» або «Рідний дім»). Вони мали обмежене розповсюдження і залежно від результатів поширили свій вплив від однієї громади і максимум до обласної ради.

Другий тип – це політичні проекти, які розповсюджувалися за принципом франчайзингу, тобто з одного боку є готовий політичний проект із певним позиціонуванням, бренд-буком, національною рекламою і здебільшого без виражених лідерів, а з іншого боку є бажаючі представляти цю партію у певній громаді чи регіоні, які отримують усе перераховане вище і вносять до проекту власний авторитет на території, наповнюють його кадрами та фінансами. Прикладом таких партій можна вважати «Пропозицію» або «Рідне місто».

За третьою ознакою регіональні партії класифікувати складніше, адже якщо говорити про ідеологію, то всі вони насамперед відстоюють сильне місцеве самоврядування, а в загальнодержавних політичних питаннях максимумально наближені до поглядів більшості виборців своїх регіонів. Очевидно, саме тому не вдалося повністю реалізувати проект «Партії мерів», про який багато говорили у політичних колах напередодні місцевих виборів. Проблема в тому, що для виборця складно уявити в одній команді місцевих лідерів із діаметрально протилежними поглядами на політичні питання. Це могло призвести до зневіри виборця і пошуку альтернативи місцевому лідеру з такою командою в інших регіонах.

Регіональними політичними партіями де-факто в державі є політичні партії, яким Міністерством юстиції України присвоєно статус загальнонаціональних, однак вони сформовані політиками, що мають вплив лише у певному регіоні (регіонах), очільниками національних, культурних об'єднань для здійснення участі у місцевих виборах, реалізації просування інтересів відповідних місцевих громад (національних меншин). Дослідивши статистичні матеріали та аналітичні дослідження щодо виборчих кампаній, необхідно констатувати, що регіональні політичні партії в Україні створюються для участі в місцевих і загальнонаціональних виборах залежно від інтересів їхніх фундаторів. У той же час масштаб інтересів цих політичних партій може виходити за межі звичайного захисту інтересів місцевих громад.

Головною передумовою для широкого поширення регіональних партій напередодні місцевих виборів 2020 року в Україні слід вважати успішну реалізацію реформи децентралізації. Місцеві політичні еліти отримали не лише ефемерні повноваження, а й фінансові можливості для реалізації своїх прагнень, що дозволило у короткі строки продемонструвати перед виборцями власну управлінську ефективність і зрушити з місця вирішення проблем, які до цього десятиліттями не вирішувалися. Як наслідок місцеві політичні еліти значно підвищили власний авторитет в очах виборця і почали шукати максимально зручний спосіб обратитися на місцевих виборах, які мали відбуватися за абсолютно новими правилами.

Виборчий кодекс України [5] максимально звузив можливості участі у виборах шляхом самовисування. Так, кандидатом у депутати без висування партією можна стати лише у громадах із чисельністю виборців менше 10 тисяч осіб, у всіх більших громадах, а також у районних, районних у місті та обласних радах лише партії могли висувати кандидатів у депутати. Щодо сільських, селищних, міських голів не було обмеження щодо права на самовисування, однак для потенційного голови очевидно програшній сценарій балотуватися самовисуванцем, якщо весь депутатський корпус буде сформований на партійній основі. Однак не варто забувати, що місцеві вибори мали відбуватися через 15 місяців після парламентських, і соціологи ще задалегідь почали фіксувати традиційну для України поступову втрату підтримки майже всіма парламентськими партіями. Усе зазначене вище створило ідеальний ґрунт для широкої участі регіональних партій у місцевих виборах.

Аналізуючи результати місцевих виборів 2020 року в Україні, необхідно зазначити про кілька тенденцій, які мають місце у політичному житті країни, зокрема щодо деяких аспектів розвитку партійної системи у регіональному розрізі. Результати дослідження дозволять більш точно визначити основні ризики для системи державного управління, які потрібно врахувати при формуванні регіональної політики, в тому числі щодо завершення реформи децентралізації.

Для глибшого розуміння внутрішньополітичних регіональних процесів у динаміці пропонуємо порівняти результати місцевих виборів 2020 року із результатами виборів до органів місцевого самоврядування 2015 року. Також слід нагадати, що найбільшу перемогу на місцевих виборах у 2010 році отримали регіональні партії-сателіти «Партії регіонів». Також певну платформу склали опозиційні партії, партії-проекти. На місцевих виборах 2015 року провладній партії БПП «Солідарність» вагому конкуренцію склали регіональні політичні партії, створені місцевими елітами.

Майже тотальне запровадження у Виборчому кодексі України (за виключенням громад із кількістю виборців до 10 тисяч) пропорційної системи виборів мало на меті визначити для виборців суб'єктів політичної відповідальності. Інакше кажучи, до місцевої ради могли потрапляти лише висуванці від політичних партій, яких можна вважати порівняно сталими суб'єктами політичного процесу, що повинні нести відповідальність за депутатів, які висувалися від них. Прогнозованим результатом запровадженої системи мала стати концентрація голосів навколо партій, які в очах виборців мали більше шансів на проходження до ради, а тому загалом мала зменшитися кількість партій, представлених у місцевих радах. Однак зменшення кількості партій якщо і відбудеться, то лише з плином часу.

За даними Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК) у місцевих виборах 2020 року [6] взяли участь 194 політичні партії, при цьому в кампанії 2015 року їх було лише 140 [7]. За результатами виборів 2015 року своїх представників серед депутатського корпусу, в тому числі серед мажоритарників, отримали 89 партій, у 2020 році таких партій виявилось 111. Таким чином, кількість партій, представлених у місцевих радах, зросла. Однак у 2015 році більшість обраних депутатів місцевих рад були самовисуванцями [8], а саме 66,95%, а від партій відповідно лише 33,05% висуванців партій (за пропорційною і мажоритарною системами). Одночасно з цим серед обраних тоді депутатів частка представників політичних партій, які мали фракції у Верховній Раді восьмого скликання, складала лише 18,65%. У 2020 році ситуація змінилася кардинально: самовисуванців серед обраних депутатів було лише 16,01%, в той час як від партій – 83,99%. До того ж 54,65% обраних депутатів представляють політичні партії, які мають фракції у Верховній Раді України дев'ятого скликання. Отже, можна констатувати, що завдяки впровадженню нової виборчої системи відбулася концентрація голосів виборців навколо загальнонаціональних партій, відбулося посилення позицій позапарламентських і регіональних партій.

У 2015 році лише 4 позапарламентські політичні партії здобули понад 0,5% від загальної кількості голосів виборців. Серед них не було жодної регіональної партії. У 2020 році політичних партій, які здобули понад 0,5% від загального кількості мандатів, вже стало 21, а 8 із них здобули більше мандатів, ніж партія «Голос»,

представлена у парламенті. Необхідно зазначити, що 12 із цих 21 політичної партії можна вважати виключно регіональними: «Українська стратегія Гройсмана» (Вінницька область), «Блок Кернеса – успішний Харків!» (Харківська область), «Довіра» (Полтавська область), «Рідний дім» (Чернігівська область), «Рідне Закарпаття» (Закарпатська область), «Черкашани» (Черкаська область), «Блок Світличної разом!» (Харківська область), «За конкретні справи» (Хмельницька область), «Блок Вілкула «Українська перспектива» (Дніпропетровська область), «Рідне місто» (Полтавська та Кіровоградська області), «Українська Галицька партія» (Львівська, Тернопільська, Івано-Франківська області), «Довіряй ділам» (Одеська область).

Попри описану вище концентрацію голосів виборців навколо потужних політичних партій різних рівнів, необхідно зазначити, що місцеві ради після виборів 2020 року залишаються досить розрізненими щодо партійного представництва. У 2020 році кількість партій, які отримали менше 100 мандатів по Україні, становила 76 зі 111 партій, які мають депутатів, тобто 69%. Для порівняння, у 2015 році таких партій було 62 із 89, тобто 70%. В обласні ради восьмого скликання пройшли в середньому по 6 партій, тоді як у 2015 році їх було 7. Таким чином, обласні ради, як і міські ради обласних центрів (середня кількість представлених партій – 6) залишаються досить фрагментованими.

Наразі сформувалася цікава тенденція щодо політичного вибору місцевих еліт. За змішаної системи виборів більшість представників місцевих еліт балотувалися як самовисуванці, а інша частина намагалася забезпечити собі висунення від парламентських партій або партій, які дещо не досягали до парламенту. Лише деякі з них мали власні регіонально орієнтовані партійні проекти, а у 2020 році регіональні еліти все більше віддавали перевагу створенню власних партійних проектів. Тому кількість регіональних політичних партій зросла у рази. Особливо важливо, що чимало з них стали одними з найуспішніших учасників місцевих виборчих перегонів, посадивши загальнонаціональні позапарламентські політичні партії, які раніше успішно пропонували себе на місцях як засіб проходження місцевих політиків до представницьких органів влади або мали деякий успіх у просуванні представників своїх місцевих партійних осередків здебільшого через мажоритарну систему.

Більшості з таких регіональних партійних проектів властиво набувати назви за прізвищем своїх лідерів. Окрім вже згаданих, варто назвати партії «Команда Андрія Балого», «Партія Ігоря Колихаєва «Нам тут жити!», «УДАР (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка та інші. Лише деяким (здебільшого старим проектам) властива прив'язка у найменуванні до регіону (наприклад, «Черкашани», «Українська Галицька Партія», «Рідне Закарпаття») або національної меншини («КМКС» Партія угорців України»). Якщо оцінювати рівень фрагментації партійного представництва за рахунок регіональних партійних проектів, то за підсумками виборчої кампанії 2020 року представництво у місцевих радах різного рівня отримали приблизно 54 регіональні партії із загальної кількості партій-переможців – 111. Тобто, фактично кожна друга партія-переможець виборів 2020 року – регіональна. Для порівняння, у 2015 році регіональних партій, які отримали представництво, було менше 20 із 89 (табл. 1).

Таблиця 1

Регіональні партії, які перемогли на виборах до обласних рад і міських рад обласних центрів

№ п/п	Назва ради	Назви регіональних політичних партій-переможців місцевих виборів 2020 року	Відсоток голосів виборців
1.	Вінницька обласна рада	«Українська стратегія Гройсмана»	44,22
2.	Закарпатська обласна рада	«Рідне Закарпаття», «Команда Андрія Балого», «КМКС» Партія угорців України»	18,75 10,94 12,50
3.	Полтавська обласна рада	«Довіра»	19,05
4.		«Блок Кернеса – Успішний Харків!» «Блок Світличної Разом!»	38,33 14,17
5.	Хмельницька обласна рада	«Команда Симчишина» «За конкретні справи»	20,31 15,63
6.	Черкаська обласна рада	ВО «Черкашани»	28,13
7.	Чернігівська обласна рада	«Рідний дім»	29,69
8.	Ужгородська міська рада	«Рідне Закарпаття» «Партія твого міста»	15,79 13,16
9.	Вінницька міська рада	«Українська стратегія Гройсмана»	62,96
10.	Дніпровська міська рада	«Пропозиція»	34,38
11.	Житомирська міська рада	«Пропозиція»	38,10
12.	Запорізька міська рада	Партія Володимира Буряка «Сднання»	25,00
13.	Кропивницька міська рада	«Пропозиція»	21,43

Продовження таблиці 1

14.	Одеська міська рада	«Довіряй ділам»	31,25
15.	Харківська міська рада	«Блок Кернеса – Успішний Харків!» «Блок Світличної Разом!»	40,48 7,14
16.	Херсонська міська рада	Партія Ігоря Колихаєва «Нам тут жити!» Блок Володимира Сальдо	31,48 16,67
17.	Хмельницька міська рада	«Команда Симчишина»	61,90
18.	Чернівецька міська рада	«Єдина альтернатива»	26,19
19.	Чернігівська міська рада	Рідний дім	61,90

Орієнтація місцевої політичної еліти на створення власних партійних проектів свідчить про відсутність у них амбіцій вийти на більш широкий рівень представництва, включно із загальнонаціональним парламентським. Якщо оцінювати загрози регіоналізації (або «феодалізації») України внаслідок таких дій місцевих еліт, то сама по собі тенденція регіоналізації партійного поля України про це не свідчить.

До регіоналізму здебільшого призводить більш широкий комплекс проблем. Річ у тім, що більшість представників місцевих еліт обіймала владні позиції у своїх регіонах і раніше. Чужі партійні проекти до цього використовувалися ними як формальні інструменти для участі у виборах за пропорційною системою. Успіх регіональних лідерів також часто перебільшується. Справді, певні регіональні партійні проекти спромоглися обійняти впливові або навіть домінуючі, як у Вінниці, позиції. Проте інші навпаки дещо втратили, наприклад, у Харківській області в 2015 році команда Г. Кернеса йшла на місцеві вибори через партію «Відродження», чим забезпечила їй успіх, у 2020 році вже був задіяний «Блок Кернеса – Успішний Харків!». Проте порівняння результатів партій Кернеса 2015 та 2020 років свідчить про те, що цей місцевий політик втратив майже 25% своєї підтримки в місті. Успіх меру Харкова довелося розділити з іншими партіями, в тому числі регіональними. Такі еліти і раніше мали міцні позиції. Лише цього року внаслідок зміни виборчої системи та як реакція на гостру політичну боротьбу у столиці ця ситуація стала більш наочною внаслідок формування місцевими лідерами власних партійних проектів.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Аналізуючи викладене, доходимо висновку про те, що зміна виборчої системи на місцевих виборах внаслідок ухвалення Виборчого кодексу України мала визначальне значення для концентрації голосів виборців навколо регіональних політичних партій. Місцеві політичні еліти усіх громад і територій із кількістю виборців понад 10 тисяч осіб отримали вибори за пропорційною системою і були змушені буквально протягом двох місяців юридично, організаційно, фінансово забезпечити власну участь у виборах.

Вибори відбувалися через значний проміжок часу після виборів народних депутатів України, тому соціологічні рейтинги майже всіх парламентських політичних сил значно ослабили й місцеві еліти, очевидно, не хотіли ризикувати, балотуючись від однієї з них до місцевої ради. У більшості регіонів України виникли нові політичні проекти, які об'єднали місцеві еліти від рівня однієї громади до кількох областей. Здебільшого такі проекти створювалися навколо потужного місцевого лідера, який виступав «локомотивом» партії і підвищував її пізнаваність і сприйняття серед виборців. Результати регіональних партій перевершили очікування насамперед через те, що виборці втомилася від загальнодержавного політичного дискурсу і справедливо вважали, що питання місцевого значення потрібно вирішувати на місцях, а не в Києві.

У випадку дострокового розпуску Верховної Ради України дев'ятого скликання та призначення дострокових виборів народних депутатів регіональні політичні партії можуть стати сильними конкурентами парламентських і позапарламентських політичних сил. Однак для цього їм доведеться перейти на новий рівень розвитку, поширити свій вплив на максимально більшу територію або ж об'єднувати власні зусилля для спільної участі у виборах з іншими політичними партіями.

Список використаних джерел:

1. Вишняк О. Регіон як чинник електоральної поведінки. *Соціальні виміри суспільства*. 2016. Вип. 8(19). С. 155–163.
2. Остапеч Ю.О. Регіональний вимір конфігурації партійної системи України. *Гілея : науковий вісник*. 2019. Вип. 147(3). С. 67–73.
3. Манайло-Приходько Р. Феномен «регіональних» політичних партій в Україні. *Політікус*. 2016. № 2. С. 93–98.
4. Кармазіна М. Політичний регіон: підстави формування та функціонування. *Наукові записки ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України*. 2016. Випуск 1(81). С. 4–18.
5. Виборчий кодекс України : Закон України від 19 грудня 2019 року № 396-ІХ. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (дата звернення: 26.11.2020).

6. Результати місцевих виборів 2020 року. *Сайт Центральної виборчої комісії*. URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2020/wm001.html#> (дата звернення: 26.11.2020).

7. Результати місцевих виборів 2015 року. *Сайт Центральної виборчої комісії*. URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/wm001.html> (дата звернення: 26.11.2020).

8. Павленко І.А. Аналіз результатів виборчої кампанії до місцевих органів влади 25 жовтня 2020 року // Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-12/analit-dopovid-2.pdf>.

References:

1. Vyshniak O. (2016) “*Rehion yak chynnnyk elektoralnoi povedinky*” [“Region as a factor of electoral behavior”], journal *Sotsialni vymiry suspilstva* [Social dimensions of society]. Vol. 8(19), p. 155–163 [Ukraine].

2. Ostapets Y.O. (2019) *Rehionalnyi vymir konfihuratsii partiinoi systemy Ukrainy* [“Regional dimension of the configuration of the party system of Ukraine”], journal. *Hileia : naukovyi visnyk* [Gilea : scientific bulletin]. Vol. 147(3), p. 67–73 [Ukraine].

3. Manailo-Prykhodko R. (2016) *Fenomen “rehionalnykh” politychnykh partii v Ukraini* [“The phenomenon of “regional” political parties in Ukraine”]: journal. *Politikus*. Vol. № 2, p. 93–98 [Ukraine].

4. Karmazina M. (2016) *Politychnyi rehion: pidstavy formuvannia ta funktsionuvannia* [“Political region: the bases of formation and functioning”] journal *Naukovi zapysky IPIEND im. I.F. Kurasa NAN Ukrainy* [Scientific notes of IPI-END named after I.F. Kuras of the National Academy of Sciences of Ukraine]. Vol. 1(81), p. 4–18 [Ukraine].

5. VRU, Law of Ukraine (2019). *Vyborchyi kodeks Ukrainy* [Law of Ukraine “Electoral Code of Ukraine”], dated December 19, 2019 № 396-IX/ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (related to 26.11.2020) [Ukraine].

6. Results of the 2020 local elections (2020) *Rezultaty mistsevykh vyboriv 2020 roku* [The Central election commission of Ukraine], official site. URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2020/wm001.html#> [Ukraine].

7. Results of the 2020 local elections (2015) *Rezultaty mistsevykh vyboriv 2015 roku* [The Central election commission of Ukraine], official site. URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/wm001.html> [Ukraine].

8. Pavlenko I.A. (2020) *Analiz rezultativ vyborchoi kampanii do mistsevykh orhaniv vlady 25 zhovtnia 2020 r.* [“Analysis of the results of the election campaign to local governments on October 25, 2020”]. [National Institute for Strategic Studies]: official site. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-12/analit-dopovid-2.pdf>.

В. С. Гнатенко, кандидат економічних наук,
науковий співробітник
ДЗ «Науково-практичний медичний
реабілітаційно-діагностичний центр
Міністерства охорони здоров'я України»

РОЗВИТОК ОСНОВНИХ ВЕКТОРІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Забезпечення економічної безпеки входить до складу найважливіших функцій держави, тому ця проблема ніколи не існувала сама по собі, а завжди була похідною від завдань економічного зростання на кожному ступені розвитку суспільства. Конкретний зміст проблеми економічної безпеки змінюється залежно від сформованих у певний період внутрішніх і зовнішніх умов.

Система забезпечення економічної безпеки країни ґрунтується на розумінні та реалізації концепції національних економічних інтересів на державному та міжнародному рівнях, метою якої є підтримка збалансованості економіки, захист її від впливу зовнішніх і внутрішніх загроз, здатність до стабільного розвитку.

Забезпечення прийнятної рівня економічної безпеки визнано в Україні однією з головних стратегічних цілей національної безпеки. Система національних економічних інтересів не статична, вона постійно змінюється під впливом великої кількості чинників. Під час появи і зникнення, наростання і зменшення загроз економічній безпеці повинні змінюватися і коригуватися національні економічні інтереси країни.

Економічна безпека є багатограним, багатаспектним, системним явищем. Як система вона складається з великої кількості елементів, має ієрархію рівнів організації, здатна генерувати в процесі розвитку нові рівні, водночас новий рівень впливає на попередні рівні, перебудовує їх, у результаті чого система отримує нову цілісність. Система забезпечення економічної безпеки передбачає організацію діяльності держави та суспільства для ухвалення та реалізації рішень із питань національної безпеки з урахуванням концептуальних, організаційних і ресурсних аспектів формування її ефективного функціонування системи забезпечення економічної безпеки.

Забезпечення економічної безпеки – це не тільки гарантія незалежності країни, але й умова стабільності та ефективної життєдіяльності суспільства. Пояснюється це тим, що економіка є однією з життєво важливих сторін діяльності не тільки держави, а й особистості та суспільства. Поняття національної безпеки не матиме значення без оцінки життєздатності економіки, її міцності за можливих зовнішніх і внутрішніх загроз. Саме тому забезпечення економічної безпеки – це найважливіший державний пріоритет.

Ключові слова: економічна безпека, національна безпека, загрози, економічний суверенітет, економічний розвиток держави, національні економічні інтереси.

V. S. Hnatenko. Development of the main vectors for ensuring of the economic security of Ukraine

Ensuring of the economic security is a part of the most important functions of the state, so this problem has never existed in itself, but has always been derived from the tasks of economic growth at every stage of society. The specific content of the problem of economic security varies depending on the current internal and external conditions.

The country's economic security system is based on understanding and realization of the national economic interests' concept at the national and international levels, which aims to maintain the balance of the economy, protect it from the external and internal threats, and to bolster the ability to sustainable development.

Ensuring of an acceptable level of economic security in Ukraine has been recognized as one of the main strategic goals of the national security. The system of the national economic interests is not static; it changes constantly under the influence of many factors. When threats to economic security appear and disappear, increase and decrease, the national economic interests of the country must be changed and adjusted.

Economic security is a complicated, multifaceted, systemic phenomenon. As a system, it consists of a large number of elements, has a hierarchy of the organization levels, able to generate new levels in the development process, while the new level affects the previous levels, rebuilds them, resulting in a new integrity. The system of economic security involves the organization of the state and society activity to make and implement decisions on national security, taking into account the conceptual, organizational and resource aspects of the formation and effective functioning of the economic security system.

Ensuring of the economic security is not only a guarantee of the country's independence, but also a condition for the stability and efficient functioning of society. This is explained by the fact that the economy is one of the vital aspects of not only the state but also the individual and society. The concept of the national security will not matter without assessing the viability of the economy, its strength in the face of possible external and internal threats. That is why ensuring of the economic security is the most important state priority.

Key words: economic security, national security, threats, economic sovereignty, economic development of the state, national economic interests.

Постановка проблеми. На сучасному розвитку економіки України вагому роль для економічного становлення відіграє рівень економічної безпеки країни. Ключова мета економічного становлення держави – це не тільки стабільне економічне зростання, а й збільшення зайнятості, забезпечення стабільності грошової системи, зростання рівня добробуту населення. Зважаючи на це, сутність економічної безпеки на державному рівні складається з можливості її економічної системи протистояти негативному впливу внутрішніх і зовнішніх чинників.

Економічна безпека держави, зі свого боку, являє собою складне поняття, яке відображає велику кількість змінних щодня умов матеріального виробництва, а також внутрішніх і зовнішніх загроз економіці країни.

Сьогодні економічна безпека належить до проблем, які привертають увагу фахівців найрізноманітнішого профілю. Перш за все це пов'язано з тим, що економічна сфера країни є головною, ключовою та домінантною щодо інших видів безпеки країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми побудови ефективної системи забезпечення національної безпеки та економічної безпеки як однієї з головних її складників присвячено роботи таких дослідників, як Д.О. Кошикова [1], В.О. Лазарева, Я.С. Палешко [2], Н.М. Левченко, Л.В. Антонової [3], Х.О. Мандзінювської [4], В.Л. Поздєєва [5], А.В. Рогового [6], В.В. Сазонова [7], Г.Б. Соколової [8], Є.В. Шпилевської [9], J. Dunning [10], В. Khondker [11], D. McCormick, C. Luftig, J. Cunningham [12] та інших; у них представлено теоретичні основи забезпечення національної безпеки, принципи державного управління національною безпекою, поняття і зміст національних інтересів.

Мета статті – проаналізувати основні вектори забезпечення економічної безпеки держави.

Виклад основного матеріалу. Основу національної безпеки становить економічна безпека, яка, зі свого боку, може бути забезпечена за умови сталого і збалансованого розвитку всіх елементів соціально-економічної системи. Для цього необхідні цивілізовані ринкові відносини, сучасна інфраструктура, високі технології та ефективна організація виробництва, оптимальна галузева структура економіки й раціональна продуктова спеціалізація підприємств, розвинена фінансова система, достатній за обсягом і якісний трудовий та інтелектуальний потенціал. Усі перелічені складники економічного розвитку мають складну організацію й повинні бути збалансовані як за співвідношенням своїх структурних елементів, так і за відношенням до факторів зовнішнього середовища.

Створення та підтримка цих умов у країнах із ринковою економікою вкрай ускладнені внаслідок цілої низки причин ендегенної і екзогенної природи. Ендегенні причини полягають у тому, що в умовах ринкових відносин держава як інститут, що забезпечує централізоване управління соціально-економічною системою, обмежена у своїх можливостях регулювати поведінку багатьох самостійних незалежних суб'єктів господарської діяльності. Оптимальним повинно бути співвідношення механізмів саморозвитку соціально-економічної системи та засобів державного централізованого регулювання. Ці співвідношення змінюються залежно від стану соціально-економічної системи. Наприклад, в умовах глобальної кризи різко зросла потреба у використанні механізмів державного регулювання ринкових відносин.

Неоднозначним є вплив факторів зовнішнього середовища на розвиток національних економік. Світ рухається в напрямку зростання їхньої відкритості. Міжнародний поділ праці є передумовою економічного прогресу. Але для кожної конкретної країни є свої специфічні критерії оптимальних пропорцій у сфері обміну ресурсами та продуктами з іншими країнами, в основі яких також лежить принцип збалансованості. Економіка країни зберігає властивості цілісної системи, яка саморозвивається доти, доки комплексний потенціал внутрішнього середовища істотно перевершує сукупний вплив негативних факторів зовнішнього середовища. У разі порушення цієї пропорції соціально-економічна система втрачає стійкість і виникає загроза її руйнування. Ознаки такого негативного розвитку системи не виникають миттєво – вони накопичуються поступово. Це означає, що є резерв часу для реалізації заходів щодо запобігання загрозам. Але ця ж поступовість заважає своєчасному розпізнаванню прийдешньої загрози.

Виникає питання щодо шляхів запобігання загрозам національної безпеці, викликаних різкими порушеннями збалансованості соціально-економічних систем. Відповідь на це запитання могла б містити такі положення:

– теоретичною базою повинні бути науково обґрунтовані знання про основні механізми виникнення економічних дисбалансів і зумовлені ними загрози національній безпеці;

– прикладні аспекти проблеми полягають в організації моніторингу стану і динаміки соціально-економічних систем із метою своєчасного виявлення та діагностики потенційних загроз національній безпеці, зумовлених деструктивними явищами в економіці;

– управління процесом забезпечення збалансованого ефективного розвитку економіки здійснюється на всіх ієрархічних рівнях функціонування національної економіки. Свої специфічні повноваження в цій галузі мають суб'єкти господарської діяльності та інститути влади муніципального, регіонального та державного рівнів;

– кожна група суб'єктів управління розвитком соціально-економічних систем має у своєму розпорядженні свої особливі ресурси та можливості, їхні дії детерміновані специфічними інтересами й цілями, що в кінцевому підсумку призводить до значної розбіжності їхніх орієнтацій на розвиток у короткостроковій і довгостроковій перспективах;

– насправді ситуація не настільки драматична, оскільки за свою багатовікову історію людство виробило комплекс інструментів, за допомогою яких державна влада прямими і непрямими методами цілком успішно регулює поведінку всіх категорій інституційних одиниць. Такими інструментами є законодавство, силові відомства, система пільг і заохочень, ЗМІ, комплекс морально-етичних цінностей;

– на сучасному етапі позиції державної влади значно ослаблені і продовжують слабшати через такі внутрішні та зовнішні причини, як процес глобалізації, зростання рівня відкритості національних соціально-економічних систем, демократизація суспільних відносин, проникнення інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери життя, наростання фінансової та економічної могутності приватного капіталу, транснаціональних корпорацій. Відбувається дедалі більша інтернаціоналізація всіх сфер суспільного життя. Крім низки позитивних результатів, ці чинники здатні викликати деструктивні зміни в соціально-економічній системі менш розвинених держав;

– концептуальні засади управління збалансованим розвитком соціально-економічної системи повинні спиратися на такі принципи та критерії оптимальності:

- 1) узгодженість і несуперечність тактичних і стратегічних цілей;
- 2) використання логіки системного підходу до розв'язання всіх завдань управління;
- 3) забезпечення гнучкості системи управління в умовах мінливого середовища;
- 4) забезпечення достатньої кількості та раціональної структури всіх видів матеріальних, трудових і інформаційних ресурсів;
- 5) зростання рівня економічної культури й довіри до влади за мінімізації рівня конфліктності та кримінальності соціального середовища;
- 6) гарантії соціальної захищеності всіх верств населення;
- 7) створення правових, політичних, економічних і соціально-культурних передумов для забезпечення конкурентоспроможності та ефективного функціонування первинної ланки економіки – суб'єктів господарської діяльності;
- 8) раціональне поєднання прямих і непрямих методів державного регулювання поведінки всіх категорій учасників суспільно-економічних відносин;
- 9) оптимізація балансу повноважень і відповідальності населення, господарюючих суб'єктів, органів влади, політичних та громадських організацій на мікро-, мезо- і макрорівнях;
- 10) розроблення й використання в практиці управління короткострокових і довгострокових прогнозів розвитку соціально-економічної системи та кон'юнктури зовнішнього середовища.

Зазначені принципи і критерії становлять єдину систему. Це означає, що позитивна роль одного з них може знецінитися або посилитися залежно від стану соціально-економічної системи з позиції інших принципів і критеріїв. Наприклад, використання високотехнологічного обладнання не дасть очікуваного ефекту за браку кадрів працівників відповідної кваліфікації і слабого менеджменту.

З метою практичного застосування кожен із зазначених принципів і критеріїв повинен бути представлений розгорнутим переліком числових параметрів у кількісній формі диференційовано за різними категоріями об'єктів управління на різних рівнях управління. Ця система параметрів повинна відповідати загальноприйнятим вимогам узгодженості, порівнянності, достовірності, своєчасності, дотримання яких може бути пов'язано з низкою труднощів. Наприклад, через невизначеність механізмів впливу багатьох чинників неможливо з достатньою точністю виміряти силу їхнього впливу. Через високу динамічність соціально-економічних процесів їхні кількісні параметри швидко застарівають і перестають відповідати реальним умовам і станам об'єктів управління. Це стосується як їхніх числових значень, так і самого переліку параметрів.

У сукупності ці параметри можуть утворити описову модель соціально-економічної системи. Така модель може бути статичною або динамічною. Можливий різний ступінь її наближення до реальних характеристик соціально-економічної системи.

У спрощеному вигляді модель збалансованої соціально-економічної системи можна уявити як схему, на якій позначено структурні елементи системи, процеси, що протікають у ній, і вектори їхніх зв'язків та взаємодій без будь-яких числових індикаторів. В основі таких моделей лежить принцип відтворення логічних зв'язків і співвідношень у соціально-економічній системі.

Більш досконалими є економіко-математичні моделі, що являють собою складний комплекс математичних формул, які відтворюють стан, процеси, результати функціонування соціально-економічної системи. Перевагою таких моделей є використання кількісної міри явищ і процесів. Слабкий їхній бік полягає в застосуванні цілої низки обмежень і умовностей, що ускладнює їх практичне застосування через розбіжності реальності з умовами моделі. Проте економіко-математичні моделі дають можливість оцінити можливі стани й умови збалансованості соціально-економічної системи в разі реалізації конкретних сценаріїв розвитку.

Практичне використання економіко-математичних моделей розвитку соціально-економічних систем може здійснюватися одним із декількох способів або шляхом певної їх комбінації. Найпростішим і доступним є застосування цих моделей із метою адаптації управлінських рішень до умов, що склалися у внутрішньому й зовнішньому середовищі. Модель допомагає більш правильно оцінювати можливі наслідки тих чи інших управлінських рішень.

Глибше проникнення в механізми суспільних процесів досягається під час використання математико-економічних моделей із метою активного впливу на розвиток соціально-економічної системи в заданому напрямі. В умовах безперервно мінливих умов внутрішнього і зовнішнього середовища інститути управління повинні мати здатність до гнучкості в питаннях визначення завдань і методів управління за збереження стабільності стратегічних цілей розвитку системи. Проекти розвитку керованої соціально-економічної системи оформляються у вигляді комплексних програм розвитку регіону, бізнес-планів підприємства, пріоритетних національних програм.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

Для забезпечення економічної безпеки необхідно запропонувати належні заходи:

- 1) розвинути внутрішній ринок держави;
- 2) підвищити добробут населення;
- 3) збільшити ефективність управління власністю і в приватному, і в державному секторах;
- 4) зменшити наявний стан національної економіки на користь орієнтованого на експорт сектору економіки.

Окрім названих вище заходів щодо забезпечення економічної безпеки, для підтримки системи державної економічної безпеки необхідно:

- активізувати дії за всіма тенденціями методологічних розробок, що передбачають створення актуального нормативно-правового простору;
- розробити механізм розв'язання спірних питань і конфліктних ситуацій, що виникають у сфері економіки;
- гарантувати гармонійний розвиток економічних і політичних відносин з іншими країнами;
- зміцнити значення державної влади та збільшити довіру населення до її інститутів.

Список використаних джерел:

1. Кошиков Д.О. Поняття та класифікація функцій державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави. *Право і безпека*. 2020. № 1 (76). С. 67–73. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2020.1.09>.
2. Лазарєв В.О., Палешко Я.С. Економічна безпека держави з урахуванням процесу діджиталізації. *Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти* : матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції (ДДУВС, 13.03.2020). Дніпро, 2020. С. 155–158.
3. Левченко Н.М., Антонова Л.В. Економічна дипломатія як запорука національної безпеки держави. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua>.
4. Мандзіновська Х.О. Економічна безпека держави: сутність, складові елементи та проблеми забезпечення. *Наукові записки. Scientific papers*. 2016. № 2 (53). С. 159–166.
5. Поздеев В.Л. Основные направления обеспечения экономической безопасности государства. *Инновационное развитие экономики*. 2016. № 6-2 (36). С. 270–276.
6. Роговий А.В. Детермінанти забезпечення економічної безпеки держави. *Проблеми та перспективи розвитку фінансової системи в сучасних умовах* : збірник матеріалів II Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, м. Полтава, 9–10 квітня 2020 р. Полтава : ПУЕТ, 2020. С. 152–154.
7. Сазонов В.В. Зовнішні загрози економічній безпеці держави. *Наше право*. 2020. № 1. С. 121–126.
8. Соколова Г.Б. Деякі аспекти розвитку цифрової економіки в Україні. *Економічний вісник Донбасу*. 2018. № 1 (51). С. 92–96.
9. Шпилевская Е.В. Экономическая безопасность страны: угрозы и пути ее обеспечения. *Экономические науки*. 2016. № 5 (47). С. 188–193.
10. Dunning John H. The eclectic paradigm as an envelope for economic and business theories of MNE activity. *International Business Review*. 2000. Vol. 9. 163 p.
11. Khondker B.H. Economic Impacts of a Universal Pension in Bangladesh. *Pathways' Perspectives on Social Policy, International Development*. 2014. Issue № 17. P. 1–6.
12. McCormick David H., Luftig Charles E., Cunningham James M. Economic Might, National Security, and the Future of American Statecraft (Summer 2020). *Texas National Security Review*. Vol. 3. Issue 3. Autumn 2020. P. 50–75.

References:

1. Koshikov D.O. (2020), "Ponyattya ta klasyfikatsiya funktsiy derzhavnoyi polityky u sferi zabezpechennya ekonomichnoyi bezpeky derzhavy" ["The concept and classification of functions of state policy in the field of economic security of the state"], journal *Pravo i bezpeka* [Law and security], vol. 1 (76), pp. 67-73 [Ukraine]
2. Lazaryev V.O. and Palashko Ya.S. (2020), "Ekonomichna bezpeka derzhavy z urakhuvannyam protsesu didzhytalizatsiyi" ["Economic security of the state taking into account the process of digitalization"], materials of the IV International. science-practice conference *Mizhnarodna ta natsionalna bezpeka: teoretychni i prykladni aspekty* [International and national security: theoretical and applied aspects], Press DDUVS, Dnipro. pp. 155-158

3. Levchenko N.M. and Antonova L.V. (2020), “*Ekonomichna dyplomatiya yak zaporuka natsionalnoyi bezpeky derzhavy*” [“Economic diplomacy as a guarantee of national security”], Electronic scientific journal *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok* [Public administration: improvement and development], vol. 5, official site URL: <http://www.dy.nayka.com.ua>. [Ukraine]
4. Mandzinovska Kh.O. (2016) “*Ekonomichna bezpeka derzhavy: sutnist, skladovi elementy ta problemy zabezpechennya*” [“Economic security of the state: essence, constituent elements and problems of maintenance”], journal *Naukovi zapysky [Scientific papers]*, vol. 2 (53), pp. 159-166 [Ukraine]
5. Pozdeyev V.L. (2016) “*Osnovnyye napravleniya obespecheniya ekonomicheskoy bezopasnosti gosudarstva*” [“The main directions of ensuring the economic security of the state”], journal *Innovatsionnoye razvitiye ekonomiki* [Innovative development of the economy], vol. 6-2 (36), pp. 270-276 [Russia]
6. Rohovyy A.V. (2020) “*Determinanty zabezpechennya ekonomichnoyi bezpeky derzhavy*” [“Determinants of economic security of the state”] Proceedings of the II International scientific and practical internet conference *Problemy ta perspektyvy rozvytku finansovoyi systemy v suchasnykh umovakh* [Problems and prospects of financial system development in modern conditions], Press PUET, Poltava. pp. 152-154.
7. Sazonov V.V. (2020) “*Zovnishni zahrozy ekonomichniy bezpetsi derzhavy*” [“External threats to the economic security of the state”], journal *Nashe pravo [Our right]*, vol. 1, pp. 121-126 [Ukraine]
8. Sokolova H.B. (2018) “*Deyaki aspekty rozvytku tsyfrovoyi ekonomiky v Ukrayini*” [“Some aspects of digital economy development in Ukraine”], journal *Ekonomichnyy visnyk Donbasu* [Economic Bulletin of Donbass], vol. 1 (51), pp. 92-96 [Ukraine]
9. Shpilevskaya Ye.V. (2016) “*Ekonomicheskaya bezopasnost strany: ugrozy i puti yeye obespecheniya*” [“The economic security of the country: threats and ways to ensure”], journal *Ekonomicheskkiye nauki* [Economic Sciences], vol. 5 (47), pp. 188-193 [Russia]
10. Dunning John H. (2000) The eclectic paradigm as an envelope for economic and business theories of MNE activity. *International Business Review*, Vol. 9. 163 p. [UK]
11. Khondker B.H. (2014) Economic Impacts of a Universal Pension in Bangladesh. *Pathways' Perspectives on Social Policy, International Development*. Vol. 17. P. 1–6. [UK]
12. McCormick David H., Luftig Charles E. and Cunningham James M. (2020) Economic Might, National Security, and the Future of American Statecraft (Summer 2020). *Texas National Security Review*: Vol. 3. Issue 3. P. 50–75 [USA]

Ю.-Б. Р. Ханик, аспірант кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Національного університету «Львівська політехніка»

М. Л. Данилович-Кропивницька, кандидат економічних наук,
доцент, доцент кафедри теоретичної та прикладної економіки
Національного університету «Львівська політехніка»

АНАЛІЗ ІНСТРУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОГО МАРКЕТИНГУ УКРАЇНСЬКИХ ТОВАРІВ ВІЙСЬКОВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Все більше держав розглядає експорт товарів військового призначення як можливий шлях збільшення технологічних конкурентних переваг у світовій економіці, адже в розрахунку на одиницю витрат валютний ефект від продажу таких товарів є значно вищим, ніж від реалізації готової продукції. Отже, одним із перспективних напрямів національної економіки України є розвиток оборонно-промислового комплексу держави.

Торгівля товарами військового призначення є важливим інструментом зовнішньої політики країни, адже вона не лише просуває країну-експортера на міжнародному ринку, а й дозволяє певним чином впливати на країн-імпортерів цієї номенклатури товарів. Збільшення експорту товарів військового призначення також суттєво впливає на зайнятість населення, темпи та ефективність суспільного виробництва, а отже значною мірою формує економічний фундамент національної безпеки. Проведення ж правильної маркетингової політики дозволяє не лише підвищити конкурентоздатність окремого товару, але й розширити його ринок збуту. Зі збільшенням частки певної країни на ринку продукції товарів військового призначення збільшується і її політичний статус як держави. За умов економічної нестабільності в Україні доходи від продажу товарів воєнно-промислового комплексу допоможуть не лише підтримати стабільність національної економіки, а й можуть стати основою для розвитку інших секторів промислового виробництва.

Наукова стаття присвячена дослідженню українського експорту товарів військового призначення у відносно стабільних умовах до початку збройного конфлікту на Сході України та в період його загострення із 2014 року. Здійснено аналіз обсягів експорту товарів військового призначення у кількісному та матеріальному еквіваленті, його географічної структури, повноважень щодо експорту для різних суб'єктів господарювання, зокрема, пріоритетного для України експорту ракет і ракетних пускових установок. Встановлено, що для збільшення продажу озброєння Україна активно налагоджує державну маркетингову політику через участь у вітчизняних і закордонних виставках, рекламування товарів військового призначення у спеціалізованих українських виданнях.

Ключові слова: товари військового призначення, маркетинг, озброєння, воєнна безпека, державний маркетинг, воєнно-промисловий комплекс.

Yu.-B. R. Khanyk, M. L. Danylovykh-Kropyvnytska. Analysis of state marketing instruments of Ukrainian military goods

More and more countries consider the export of military goods as a possible way to increase technological competitive advantages in the world economy, because per unit cost, the currency effect from the sale of such goods is much higher than from the sale of finished products. Thus, one of the promising areas of the national economy of Ukraine is the development of the defense-industrial complex of the state. Trade in military goods is an important tool of foreign policy, as it not only promotes the exporting country in the international market, but also allows in some way to influence the importing countries of this range of goods.

The increase in exports of military goods also has a significant impact on employment, the pace and efficiency of social production and thus largely forms the economic foundation of national security. Carrying out the correct marketing policy allows not only to increase the competitiveness of an individual product, but also to expand its market. In turn, with the increase of a country's share in the market of military goods, its political status as a state increases. Given the economic instability in Ukraine, revenues from the sale of goods of the military-industrial complex will not only help maintain the stability of the national economy, but can also become the basis for the development of other sectors of industrial production.

The scientific article is devoted to the study of Ukrainian exports of military goods in relatively stable conditions before the beginning of the armed conflict in eastern Ukraine and during its aggravation since 2014. An analysis of the volume of exports of military goods in quantitative and material equivalent, its geographical structure, export authority for various economic entities, in particular, the priority for Ukraine exports of missiles and missile launchers. It has been established that in order to increase arms sales, Ukraine is actively establishing a state marketing policy through participation in domestic and foreign exhibitions and advertising of military goods in specialized Ukrainian publications.

Key words: military goods, marketing, armament, military security, state marketing, military-industrial complex.

Постановка проблеми. Забезпечення індивідуальної національної безпеки окремої держави не можливе без її інтеграції у світову систему безпеки та дотримання паритету в збереженні національних інтересів і співпраці з міжнародним співтовариством щодо військової сфери. Йдеться про необхідність взаємодії індивідуальних національних безпек окремих держав у вигляді організації блоків, організацій чи укладення угод про міжнародне військово-технічне співробітництво.

Згідно з Указом Президента України «Про заходи щодо вдосконалення військово-технічного співробітництва України з іноземними державами» метою такого військово-технічного співробітництва є не лише забезпечення національних інтересів і безпеки країни, але й розвиток експортного потенціалу військово-промислового комплексу [1]. Тому експорт та імпорт товарів військового призначення (в тому числі надання суб'єктами військово-технічного співробітництва та одержання від них консультаційних, маркетингових, посередницьких та інших послуг) належить до видів діяльності, які охоплюють військово-технічне співробітництво [1].

З огляду на складну воєнну ситуацію на Сході України, де з 2014 року продовжуються бойові дії для збереження не лише територіальної цілісності, але й суверенітету України загалом, актуальним стає дослідження змін у сфері міжнародного військово-технічного співробітництва, насамперед розвитку експортного потенціалу військово-промислового комплексу із застосуванням державою інструментів маркетингу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями воєнної безпеки України як складника національної безпеки, важливості військово-технічного співробітництва займався вітчизняні вчені В.П. Горбулін, О.С. Власюк, А.Б. Качинський, Г.П. Ситник, О.В. Коломієць, О.Л. Турчинов, В.М. Бегма. Значний вклад у дослідження міжнародного військово-технічного співробітництва України зробив В.М. Бегма через публікацію у 2011 році аналітичної доповіді про військово-технічне співробітництво України і забезпечення воєнної безпеки держави, а у 2015 році як співавтор колективної монографії за цією ж тематикою [2]. Науковець займався і дослідженням розвитку маркетингу технологій військового призначення, і подвійного використання [3]. Змістовною є публікація Н.М. Коваленка, присвячена дослідженню стану та тенденцій експорту товарів військового призначення за 2012-2013 роки [4]. Аналізом системи експорту озброєння в Україні також займався Н.Я. Юрків [5].

Метою статті є проведення аналізу експорту товарів військового призначення за 2013-2019 роки та визначення особливостей державного маркетингу цих товарів.

Виклад основного матеріалу. В умовах неперервного воєнного конфлікту на Сході України військово-технічне співробітництво з іноземними державами є визначальним чинником забезпечення національної безпеки. Тому вагомою проблемою політики держави в оборонній сфері стає оснащення Збройних Сил України (далі – ЗСУ). Застарілість військової техніки та значна обмеженість фінансових ресурсів не дозволяють модернізувати та оновити матеріальну базу Збройних Сил, послаблюють можливість України вистояти в ескалації конфлікту на власній території. На нашу думку, саме активна діяльність України на міжнародному ринку товарів військового призначення сприятиме отриманню необхідних фінансів, що використовуватимуться для доукомплектування та модернізації матеріальної бази Збройних Сил України.

Україна впродовж 2013-2019 років здійснила експорт товарів військового призначення у 41 країну світу. У 2013 році Україною здійснено поставку товарів військового призначення у 24 країни, а у 2019 році – лише у 9 країн світу. Можна говорити про суттєве скорочення географії поставок товарів військового призначення. Важливим є те, що все ж окреслилася позитивна динаміка за останні роки: із 6-ти країн у 2017 році до 9-ти країн у 2019 році [6].

До 2011 року найбільш прибутковими для України був продаж військової авіаційної техніки, на другій позиції була бронетехніка. У період 2011-2015 років на перше місце вийшов експорт бронетехніки завдяки укладенню низки контрактів на поставку вітчизняних танків. Із 2014 складна воєнна ситуація на Сході України вплинула і на структуру поставок: із 2015 року перше місце за прибутковістю закріпилося за продажем високотехнологічних військових продуктів, зокрема, керованих протитанкових ракет [7].

Україна за 2013-2019 роки експортувала ракети та ракетні пускові установки у 5 країн світу. Найбільшим, щоправда одноразовим покупцем, у 2013 році стала Індія (360 одиниць). Загалом Україна експортувала 462 одиниці цих товарів [6]. Оскільки розвиток військового ракетного комплексу України є одним із пріоритетів розвитку ЗСУ, на рис. 1 представлено географічну структуру експорту ракет і ракетних пускових установок за 2013-2019 роки.

За даними Стокгольмського міжнародного інституту досліджень миру (SIPRI), обсяг українського експорту товарів військового призначення в матеріальному еквіваленті суттєво зменшився із 2014 року. Так, у 2012 році Україні вдалося продати озброєння на суму в 1344\$ млн, а вже у 2018 році обсяг експорту становив 224 \$млн [8]. Нижче представлено зміну обсягу експорту товарів військового призначення в матеріальному еквіваленті за роками (рис. 2).

Проаналізувавши обсяг експорту окремих категорій озброєнь за досліджуваний період, можна стверджувати, що відбувається значне скорочення торгівлі України на міжнародному ринку товарів військового призначення, а також зменшення структури поставок окремих категорій озброєння (рис. 3).

З огляду на дані, представлені Стокгольмським міжнародним інститутом досліджень миру (SIPRI), український експорт товарів військового призначення за 2015-2019 роки зменшився на 63% порівняно з 2010-2014 роками [8]. У топ-5 світових країн, які займаються експортом товарів військового призначення, увійшли США, Росія, Франція, Німеччина та Китай. Важливо, що експорт французьких товарів військового призначення у 2015-2019 роки зріс на 72% порівняно із 2010-2014 роками за рахунок збільшення попиту з боку Єгипту, Катару та Індії. Загалом, якщо взяти до уваги топ країн-імпортерів товарів військового призначення, то Україні слід орієнтуватися саме на ці три країни, а також на Саудівську Аравію, Австралію, Алжир і Південну Корею [8].

Угоди України про військово-технічне співробітництво між Індією, Єгиптом, Алжиром і Катаром вже укладено. Таку ж угоду між Україною та Саудівською Аравією укладено в січні 2020 року [9]. Натомість співробітництво України між Австралією та Південною Кореєю залишається неузгодженим. Україні необхідно інтенсивніше працювати в цьому напрямі, адже імпорт товарів військового призначення Австралії, наприклад, за останні 5 років зріс на 40% [8].



Рис. 1. Обсяг українського експорту ракет і ракетних пускових установок за країнами у 2013-2019 роках*

* Сформовано на основі даних [6]

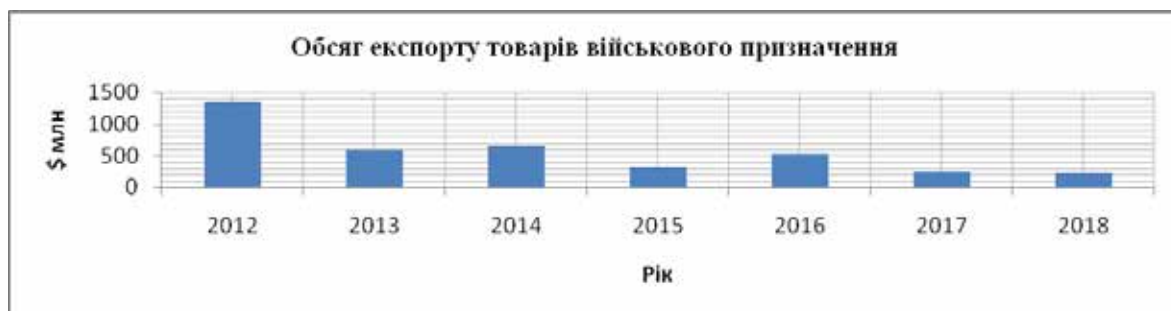


Рис. 2. Обсяг українського експорту товарів військового призначення за 2012-2018 роки*

* Сформовано на основі даних [8]

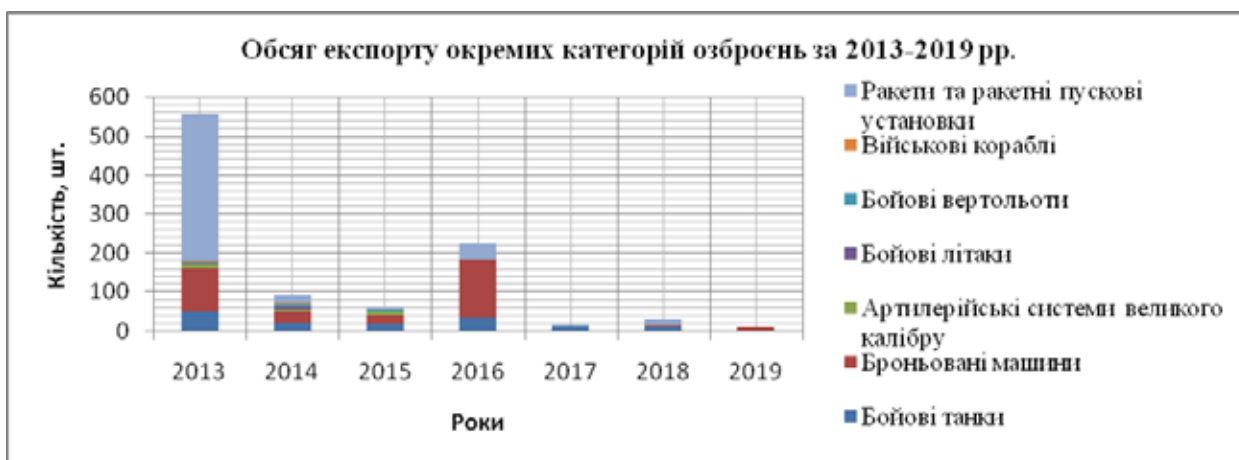


Рис. 3. Обсяг експорту Україною окремих категорій озброєнь за 2013-2019 рр.*

* Сформовано на основі даних [6]

Загалом скорочення експорту товарів військового призначення насамперед пов'язано з бойовими подіями на Сході України, адже всі наявні військово-технічні ресурси були насамперед спрямовані на здійснення захисту територіальної цілісності держави. Однак саме експорт товарів військового призначення дозволяє масштабувати виробництво, підвищувати експертизу працівників військово-оборонного комплексу, створювати нові робочі місця.

При дослідженні українського експорту товарів військового призначення за 2013-2019 роки важливим є надання повноважень на право здійснювати їх експорт різним суб'єктам господарювання. Загалом в Україні виключним повноваженням на право здійснювати експорт та імпорт товарів військового призначення володіє ДК «Укрспецекспорт», який включений до складу державного концерну «Укроборонпром».

Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) може надавати повноваження на право здійснювати експорт / імпорт товарів військового призначення різним суб'єктам господарювання, виносячи відповідні постанови, однак за 2013-2015 роки таких прав не було надано жодному суб'єкту господарювання. Три вітчизняні підприємства попередньо володіли правами на експорт товарів військового призначення за цей період. Це ПАТ «АвтоКрАЗ», який мав право здійснювати експорт таких товарів із 2007 року до червня 2019 року, ПАТ «Топаз» і ПАТ «Авіакомпанія «Україна-Аероальянс», які отримали дозвіл у 2012 році й мали право здійснювати експорт таких товарів до 2015 року [10].

Починаючи з 2016 року, спостерігається суттєве поживлення щодо надання повноважень на здійснення експорту товарів військового призначення. Згідно аналізу Інституту економічних досліджень і політичних консультацій саме 2016 рік став для України початком поступового економічного відновлення [11]. Попри затяжний збройний конфлікт на Сході України відбувається поступова інтеграція країни у світовий ринок товарів військового призначення. У 2016 році КМУ надав повноваження на здійснення експорту товарів військового призначення 2 суб'єктам господарювання приватної форми власності: ПАТ «Завод «Кузня на Рибальському» (права надані до 1 січня 2021 року) та ТОВ «КАВОК ЕЙР» (були дійсні до 1 серпня 2018 року). У 2017 році повноваження на право здійснення експорту послуг з авіаперевезень товарів військового призначення було надано ТОВ «Авіакомпанія «Меридіан» (до 1 грудня 2019 року), а у 2018 році такі ж повноваження отримали ТОВ «Авіакомпанія «АероВіз» (до 1 серпня 2020 року) та ПАТ «Авіакомпанія «Українські вертольоти» (до 1 вересня 2023 року). Тобто, у 2017-2018 роках КМУ повноважень на право здійснювати експорт саме товарів військового призначення не надавав, але можливим став експорт послуг із авіаперевезень товарів військового призначення.

У 2019 році КМУ право експорту товарів військового призначення отримало 9 суб'єктів господарювання: ТОВ «Оборонні технології» (повноваження дійсні до 1 листопада 2023 року); ТОВ «ІнтерПроІнвест», ПАТ «Холдингова компанія «Укрспецтехніка», ТОВ «УКРСПЕЦСИСТЕМС», ПАТ «ФЕД», ТОВ «Радіонікс», ТОВ «Українська бронетехніка» (до 1 березня 2024 року); ДП «Харківський машинобудівний завод «ФЕД» і ПАТ «НВО «ПРАКТИКА» (до 1 травня 2024 року) [10].

Згідно статті 23 Закону України «Про рекламу» реклама товарів військового призначення може здійснюватися у відповідних спеціалізованих виданнях щодо зброї або безпосередньо у приміщеннях торговельних закладів (підприємств), які реалізують зброю, або на відповідних виставках (заходах) [12]. Порядок рекламування товарів військового призначення встановлюється КМУ. Проаналізуємо результати рекламування товарів військового призначення на відповідних виставках (заходах) як маркетингового інструменту.

З 2004 року Кабінетом Міністрів України ініційовано проведення міжнародної виставки «Зброя та безпека», яка щорічно відбувається у м. Києві. Проведення виставки є не лише демонстрацією військово-технічної



Рис. 4. Динаміка учасників міжнародної виставки «Зброя та безпека»*

* Сформовано на основі даних [13]

потужності країни, але й реальною частиною маркетингової політики держави щодо збільшення продажу товарів військового призначення для внутрішнього ринку, а також зростання їхнього експорту [13]. Кількість і структуру учасників виставки за 2013-2019 роки представлено на рис. 4.

Так, згідно опрацьованих даних кількість підприємств-учасників міжнародної виставки збільшувалася із 2013 по 2017 роки, натомість почала скорочуватися у 2018 році. Із 2019 року знову спостерігаємо зростання в частині як кількості підприємств-учасників, так і чисельності іноземних країн. Загалом кількість іноземних країн, які брали участь у виставці, зростала упродовж 2013-2019 років і була найбільшою у 2016 році [13].

Динаміка зростання кількості вітчизняних та іноземних учасників виставки «Зброя та безпека» є важливим процесом у збільшенні обсягу експорту товарів військового призначення. Частиною маркетингової політики держави щодо товарів військового призначення також слід вважати участь українських компаній, які займаються виробництвом цієї номенклатури товарів, у міжнародних виставках (табл. 1).

Таблиця 1

Участь України у міжнародних виставках товарів військового призначення*

№	Назва виставки	Країна проведення	Рік проведення виставки						
			2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1.	FIDAE	Чилі	Н	+	Н	-	Н	+	Н
2.	KADEX	Республіка Казахстан	Н	+	Н	+	Н	+	Н
3.	EUROSATORY	Франція	Н	+	Н	+	Н	+	Н
4.	ADEX	Республіка Азербайджан	Н	+	Н	+	Н	+	Н
5.	IDEAS Pakistan	Пакистан	Н	+	Н	+	Н	+	Н
6.	Defense & Security	Таїланд	+	Н	+	Н	+	Н	+
7.	DSA	Малайзія	Н	+	Н	+	Н	+	Н
8.	AIR SHOW CHINA	КНР	Н	+	Н	+	Н	+	Н
9.	IndoDefence	Індонезія	Н	-	Н	+	Н	+	Н
10.	IDEX	ОАЕ	+	Н	+	Н	+	Н	+
11.	IDEF	Турецька Республіка	+	Н	+	Н	+	Н	+
12.	MSPO	Польща	-	+	+	+	+	+	+
13.	Defexpo	Індія	Н	+	Н	+	Н	+	Н
14.	AeroIndia	Індія	-	Н	-	Н	+	Н	+
15.	DIMDEX	Катар	Н	-	Н	+	Н	-	Н
16.	AviationExpoChina	КНР	+	Н	-	Н	+	Н	-
17.	ADAS	Філіппіни	Н	-	Н	-	Н	+	Н
18.	EDEX	Єгипет	Н	Н	Н	Н	Н	+	
19.	SITDEF	Перу	-	Н	+	Н	-	Н	+
20.	DSEi	Велика Британія	-	Н	+	Н	-	Н	+
21.	DSE Vietnam	В'єтнам	Н	Н	Н	Н	Н	Н	+
22.	GulfDefense & Aerospace	Кувейт	-	Н	-	Н	-	Н	+
23.	UMEX	ОАЕ	Н	Н	Н	-	-	+	-
24.	SOFEX	Йорданія	Н	-	Н	+	Н	-	Н
25.	AFRICA AEROSPACE AND DEFENCE	ПАР	Н	-	Н	+	Н	+	Н
26.	Salon du Bourget	Франція	+	Н	+	Н	+	Н	+
27.	Dubai Airshow	ОАЕ	+	Н	+	Н	+	Н	+
28.	FARNBOROUGH Airshow	Велика Британія	Н	+	Н	+	Н	+	Н
29.	LAAD Defence & Security	Бразилія	-	Н	-	Н	+	Н	+
30.	LIMA	Малайзія	-	Н	-	Н	+	Н	+
31.	MILEX	Білорусь	Н	+	Н	Н	+	Н	+
Участь у виставках за рік			6	11	8	13	11	15	14

Н – виставка не проводилася у визначений період; * сформовано авторами на основі даних [14]

Україна як країна-розробник авіаційної та космічної техніки, яка входить у десятку країн світу, що володіють повним циклом створення авіаційної техніки, із 2011 року бере участь в одному із найпрестижніших авіасалонів у світі ParisAir Show, який проходить у передмісті французької столиці – Ле Бурже. Виставка проводиться з 1908 року і посідає перше місце за кількістю учасників та укладених угод. У 2019 році Україну на згаданому авіасалоні представляли КБ «Південне» і ДП ВО «Південний машинобудівний завод», ДП «Антонов», АТ «Мотор Січ», ДП «Івченко-Прогрес» і ДК «Укроборонпром».

Також протягом виставки в Ле Бурже Україна уклала низку угод, що стосуються міжнародного співробітництва. Зокрема, Україна і Об'єднанні Арабські Емірати домовилися про низку спільних проектів в авіаційній сфері, а також про виробництво і постачання техніки для сухопутних військ ОАЕ. КБ «Південне» підписало угоду щодо проекту ракети-носія легкого класу «Циклон-1М». ДП «Антонов» провів низку зустрічей із представниками європейських компаній, а також із країн Близького Сходу, Південно-Східної Азії з питань розвитку співпраці за напрямками модернізації системи підготовки повітря та кондиціонування для літаків Ан-178 та Ан-124; ознайомлення з технологіями використання високоточних роботизованих комплексів для складання літаків марки «Ан».

Галузь авіабудування України переживає важкі часи через розрив старих економічних зв'язків, втрату традиційного ринку збуту, відсутність навичок самостійного ведення бізнесу на міжнародному рівні і через брак належного державного фінансування. Для відновлення стабільного розвитку галузі та збільшення обсягу виробництва літаків для внутрішніх потреб і розширення експорту КМУ в червні 2018 року ухвалив «Стратегію відродження вітчизняного авіабудування на період до 2022 року».

Згідно опрацьованої інформації участь України у міжнародних виставках зростає. У динаміці змін слід враховувати і той фактор, що виставки міжнародного значення найчастіше проводяться один раз на 2 роки, тому доцільно порівнювати, наприклад, 2013 рік із 2015 роком, 2016 рік із 2018 роком і так далі. Проводячи аналіз за таким принципом, було виявлено, що Україна у 2018 році брала участь у 15 міжнародних виставках товарів військового призначення, що є найвищим показником за останні 7 років. Ця динаміка також позитивно впливає на експорт товарів військового призначення.

Реклама товарів військового призначення також відбувається у спеціалізованих українських виданнях. В Україні існує 6 інформаційних видань військового спрямування («Атлантична панорама», «АрміяInform», «Біла книга України», «Крила України», «Морська держава», «Національна оборона»); 1 видання, орієнтоване на розповсюдження в межах АТО («Військовий кур'єр України»); 1 видання, яке представляє українських виробників озброєння та військової техніки на міжнародних заходах військово-технічного характеру («Ukrainian Defense Review»); 4 наукові журнали військового спрямування («Наука і оборона», «Наука і техніка Повітряних Сил Збройних Сил України», «Озброєння та військова техніка», «Сторінки воєнної історії України»). Усі ці видання поширюють інформацію щодо військово-технічного оснащення ЗСУ і водночас сприяють рекламуванню товарів військового призначення.

Важливою проблемою при експорті товарів військового призначення була монополізація ДК «Укроборонпром» процесу зовнішнього ціноутворення, згідно якої експортери зобов'язувалися погоджувати свої дії, зокрема ціни та маркетингову політику, з державним концерном «Укроборонпром». Це створювало значні бар'єри не лише для виходу товарів військового призначення на міжнародний ринок, але й гальмувало процес підвищення їх конкурентоспроможності. Однак у квітні 2020 року уряд України значно спростив цей механізм, повністю скасувавши такі погоджувальні дії з ДК «Укроборонпром»[15]. На нашу думку, це важливий і необхідний крок для налагодження не лише українського експорту товарів військового призначення, але й для покращення міжнародного військово-технічного співробітництва України.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Починаючи із 2014 року, Україна перебуває у складних воєнно-політичних умовах, а забезпечення та модернізація військової матеріально-технічної бази Збройних Сил України залишається пріоритетним завданням державної влади. Посилення глобалізаційних процесів призводить до того, що складне воєнно-політичне становище в межах однієї держави ставить під загрозу воєнно-політичну стабільність цілого світу. Стрімкий розвиток науково-технічного прогресу та значне удосконалення товарів військового призначення посилюють загрозу використання зброї масового ураження, що призведе до непередбачуваних наслідків. Тому розвиток міжнародного військово-технічного співробітництва є гарантією безпеки не лише для певних країн, але й для всього глобалізованого світу.

Водночас експорт товарів військового призначення дозволяє Україні укомплектувати Збройні Сили, адже забезпечує державу необхідними фінансовими ресурсами. Експорт також стимулює компанії, що займаються виробництвом товарів військового призначення, удосконалювати свою продукцію для конкуренції на міжнародному ринку.

Під час дослідження було виявлено, що з 2014 року відбулося значне скорочення обсягу та географії експорту товарів військового призначення. Однак держава посилено проводить маркетингову політику для збільшення експорту цих товарів. Зокрема, активно розвивається міжнародна виставка «Зброя та безпека», де із 2014 року збільшується не лише кількість вітчизняних, але й іноземних учасників. Україна активно бере участь в іноземних виставках товарів військового призначення. Так, за 2018 рік вдалося взяти участь у 15 таких виставках. Усе це мало б сприяти посиленню військово-технічного співробітництва між Україною та іноземними державами. Однак до квітня 2020 року українські виробники товарів військового призначення залишалися залежними від ДК «Укроборонпром», з яким мали узгоджувати власну цінову та маркетингову політику.

Перспективним у подальшому є дослідження динаміки зовнішньоекономічних операцій українських приватних компаній на ринку товарів військового призначення, а також дослідження динаміки з урахуванням нової епідемічної ситуації у світі, пов'язаної із COVID-19.

Список використаних джерел:

1. Про заходи щодо вдосконалення військово-технічного співробітництва України з іноземними державами : указ Президента України від 21.04.1999 № 422/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/422/99> (дата звернення: 20.10.2020).
2. Бегма В.М. Військово-технічне співробітництво в умовах глобалізації: український вимір : зб. матеріалів «круглого столу» за заг. ред. О.В. Литвиненка. К. : НІСД, 2011. 80 с.
3. Бегма В.М., Врублевська О.А. Розвиток маркетингу технологій військового призначення і подвійного використання. *Університетські наукові записки*. 2018. № 2(66). С. 237–244.
4. Коваленко Н.М., Кравченко А.О. Сучасний стан і тенденції зовнішньоекономічної діяльності на ринку озброєння і військової техніки України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Економічні науки*. 2014. № 8(4). С. 30–34.
5. Юрків Н.Я. Аналіз системи експорту озброєння в Україні. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2014. № 24(8). С. 252–259.
6. Державна служба експортного контролю України : офіційний сайт. URL: <http://www.dsecu.gov.ua/control/uk/index> (дата звернення: 20.10.2020).
7. Українська зброя. Що продає і що купує Україна на ринку озброєнь. *Суспільно-політичний ЗМІ «Економічна правда»* : офіційний сайт. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2020/10/28/666682/> (дата звернення: 05.11.2020).
8. Центр економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова : офіційний сайт. URL: <https://razumkov.org.ua/vydannia/sipri> (дата звернення: 15.11.2020).
9. Перелік міжнародних договорів (міжурядових) з питань військово-технічного співробітництва. *Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України* : офіційний сайт. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=d9f4bb24-1838-4ee0-881c-36288109ddb4&title=PerelikMizhnarodnihUgodUSferiViiskovo-tekhnichnogoSpivrobitnitstva> (дата звернення: 05.11.2020).
10. Про надання суб'єктам господарювання повноважень на право здійснення експорту, імпорту товарів військового призначення та товарів, які містять відомості, що становлять державну таємницю : постанова Кабінету Міністрів України від 12.07.1999 № 1228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1228-99-p> (дата звернення: 25.10.2020).
11. Україна у 2016 році: макроекономічна стабільність на фоні сповільнення реформи. *Інститут економічних досліджень та політичних консультацій* : офіційний сайт. URL: <http://www.ier.com.ua/publications/articles?pid=5490> (дата звернення: 02.11.2020).
12. Про рекламу : Закон України від 03.07.1996 № 270/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/96-вр> (дата звернення: 26.10.2020).
13. Міжнародний виставковий центр : офіційний сайт. URL: <https://web.archive.org/web/20181031052316/http://www.ies-expo.com.ua/uk/zbroya-ta-bezpeka-2015.html> (дата звернення: 05.11.2020).
14. Інтернет-проект виставкової компанії NEGUS EXPO International : офіційний сайт. URL: https://www.exproclub.ru/search/?q=&profile%5B0%5D=12877&date_from=&date_to=&type= (дата звернення: 03.11.2020).
15. Уряд спростив механізм виходу українських виробників на міжнародний ринок товарів військового призначення. *Органи виконавчої влади України* : офіційний сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-sprostiv-mehanizm-vihodu-ukrayinskih-virobnikiv-na-mizhnarodnij-rinok-tovariv-viiskovogo-priznachennya> (дата звернення: 27.10.2020).

References:

1. PU (1999). Pro zakhody shchodo vdoskonalennya viiskovo-tekhnichnogo spivrobitnytstva Ukrayiny z inozemnymy derzhavamy [About the measures to improve Ukraine's military-technical cooperation with foreign countries], decree of the President of Ukraine dated April 21, 1999 № 422/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/422/99> (related to 20.10.2020) [Ukraine].
2. Behma V.M. (2011) "Viiskovo-tekhniche spivrobitnytstvo v umovakh hlobalizatsiyi: ukrayinskyy vymir" ["Military-technical cooperation in the context of globalization: the Ukrainian dimension"] : materials of the "round table" edited by O.V. Lytvynenka, Press. K. : NISD, P. 80 [Ukraine].
3. Behma V.M., Vrublevska O.A. (2018). "Rozvytok marketynhu tekhnolohiy viiskovoho pryznachennya i podviynoho vykorystannya" ["Development of marketing of military and dual-use technologies"] : journal Universytetski naukovy zapysky [University scientific note], vol. 2 (66), p. 237–244 [Ukraine].
4. Kovalenko N.M., Kravchenko A.O. (2014). "Suchasnyy stan i tendentsiyi zovnishnoekonomichnoyi diyalnosti na rynku ozbroeyennya i viiskovoyi tekhniki Ukrayiny" ["The current state and trends of foreign economic activity in the market of armaments and military equipment of Ukraine"] : journal Naukovyy visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Seriya: Ekonomichni nauky [Scientific Bulletin of Kherson State University. Series: Economic sciences], vol. 8 (4), p. 30–34 [Ukraine].

5. Yurkiv N.YA. (2014). “Analiz systemy eksportu ozbroynnya v Ukrayini” [“Analysis of the arms export system in Ukraine”] : journal Naukovy visnyk NLTU Ukrayiny [Scientific Bulletin of NLTU of Ukraine], vol. 24 (8), p. 252–259 [Ukraine].

6. State service of export control of Ukraine (2020) : official site. URL: <http://www.dsecu.gov.ua/control/uk/index> (related to 20.10.2020) [Ukraine].

7. Socio-political media “Economic Truth” (2020). Ukrayinska zbroya. Shcho prodaye i shcho kupuye Ukrayina na rynku ozbroyen [Ukrainian weapons. What Ukraine sells and buys in the arms market] : official site. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2020/10/28/666682/> (related to 05.11.2020) [Ukraine].

8. Centre for Economic and Political Studies named after Olexander Razumkov (2020) : official site. URL: <https://razumkov.org.ua/vydannia/sipri> (related to 15.11.2020) [Ukraine].

9. Ministry for Development of Economy, Trade and Agriculture of Ukraine (2020). Perelik mizhnarodnykh dohovoriv (mizhuryadovykh) z pytan viyskovo-tekhnichnoho spivrobitnytstva [List of international agreements (intergovernmental) on military-technical cooperation] : official site. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=d9f4bb24-1838-4ee0-881c-36288109ddb4&title=PerelikMizhnarodnykhUgodUSferiViyskovo-tekhnichnogoSpivrobitnytstva> (related to 05.11.2020) [Ukraine].

10. KMU (1999). Pro nadannya subyektam hospodaryuvannya povnovazhen na pravo zdiysnennya eksportu, importu tovariv viyskovoho pryznachennya ta tovariv, yaki mistyat vidomosti, shcho stanovlyat derzhavnu tayemnytsyu [About granting business entities the authority to export, import military goods and goods that contain information that constitutes a state secret] : the decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated July 12, 1999 № 1228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1228-99-п> (related to 25.10.2020) [Ukraine].

11. The Institute for Economic Research and Policy Consulting (2020), Ukrayina u 2016 rotsi: Makroekonomichna stabilnist na foni spovilnennya reformy [Ukraine 2016: Macroeconomic Stability but Slower Reforms] : official site. URL: <http://www.ier.com.ua/ua/publications/articles?pid=5490> (related to 02.11.2020) [Ukraine].

12. VRU, Law of Ukraine (1996). Pro reklamu [Law of Ukraine “About advertising”], dated July 03, 1996. № 270/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/96-вр> (related to 26.10.2020) [Ukraine].

13. International Exhibition Center (2020) : official site. URL: <https://web.archive.org/web/20181031052316/http://www.iec-expo.com.ua/uk/zbroya-ta-bezpeka-2015.html> (related to 05.11.2020) [Ukraine].

14. Internet project of the exhibition company NEGUS EXPO International (2020) : official site. URL: https://www.expoclub.ru/search/?q=&profile%5B0%5D=12877&date_from=&date_to=&type= (related to 03.11.2020) [Ukraine].

15. Executive Branch of Government of Ukraine (2020). Uryad sprostyv mekhanizm vykhodu ukrayinskykh vyrobnykiv na mizhnarodnyy rynek tovariv viyskovoho pryznachennya [The Government has simplified the mechanism for Ukrainian producers to enter the international market for military goods] : official site. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-sprostiv-mehanizm-vihodu-ukrayinskih-virobnikiv-na-mizhnarodnij-rinok-tovariv-vijskovogo-priznachen-nya> (related to 27.10.2020) [Ukraine].

О. Г. Плуталова, аспірант кафедри гуманітарних дисциплін
Донецького державного університету управління

ОГЛЯД СТАНУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено актуальним питанням поточного стану реформування земельних відносин в Україні. Передусім досліджено різні позиції науковців щодо поняття нормативно-правового механізму державного регулювання та сформульовано сутність нормативно-правового механізму державного регулювання ринкових земельних відносин.

Проаналізовано стан нормативно-правового забезпечення публічного регулювання ринку землі в Україні як важливої частини земельної реформи – від її початку до сучасної фази.

Автор наголосив на пріоритетності завдання раціоналізації та унормування діяльності органів державної влади в земельній сфері в період її реформування та впровадження ринку землі, важливості своєчасного оновлення та систематичного вдосконалення нормативно-правової бази щодо регулювання ринку землі загалом, зокрема економічного обігу землі, діяльності державних органів влади всіх ланок, взаємовідносин держави та суб'єктів земельного ринку.

Здійснено огляд ключових юридичних актів, ухвалених у процесі реформування. Особливу увагу приділено законодавству, ухваленому після ратифікації Верховною Радою України та Європейським парламентом 16 вересня 2014 року Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Під час огляду розкрито головний зміст норм, якими фактично впроваджуються ринкові земельні відносини та завершується земельна реформа.

Поряд із цим автор наголошує на ролі та значенні продовження законотворчої діяльності держави з вказаних питань і зазначає, що прискорення та успішність завершення земельної реформи значною мірою залежатимуть також від зусиль уряду, який повинен створити організаційні передумови для функціонування ринку земель у визначеному форматі.

Ключові слова: механізм публічного регулювання, нормативно-правовий механізм, земельні відносини, землекористування, ринок землі, земельна реформа, діяльність органів державної влади.

O. H. Plutalova. Review of the state of regulatory and legal support of public regulation of land market in Ukraine

The Article is dedicated to topical issues concerning the current state of land relations reform in Ukraine. First of all, the various points of view of the scientists concerning the notion of legal and regulatory mechanism of state regulation have been studied, and the nature of legal and regulatory mechanism of state regulation for market land relations has been formulated.

The state of regulatory and legal support of public regulation of land market in Ukraine as an important part of land reform has been analyzed from its beginning to the current phase.

The author emphasizes the priority of rationalization and standardization of the activity of state authorities in the land sector, during its reforming and establishing of land market, the importance of timely updating and systematic improving of legal and regulatory framework concerning land market regulation on the whole, including economic circulation of land, activity of state authorities of any level, relationship between the state and land market participants.

The key legal acts, which were adopted during the reform, have been reviewed. Particular attention was paid to the legislation adopted after September 16, 2014 when Verkhovna Rada of Ukraine and European Parliament ratified the Association Agreement between Ukraine and the EU. During the review the main content of the rules has been revealed, by means of which the land market relations are being actually established and the land reform is being completed.

In addition, the author emphasizes the role and significance of the continuation of legislative activity of the state regarding the mentioned issues, and notes that acceleration and success of land reform completion would be determined to a large extent also by the efforts of the government, which should create organizational preconditions for operation of land market in a defined format.

Key words: public regulation mechanism, legal and regulatory mechanism, land relations, land use, land market, land reform, activity of state authorities.

Постановка проблеми. Обраний країною курс на євроінтеграцію вимагає дієвих заходів щодо активізації реформування ринку землі. З огляду на це дослідження процесів публічного регулювання ринку землі в Україні, зокрема стану його нормативно-правового забезпечення, як важливої рушійної сили реформ є актуальним. Пошук шляхів удосконалення та підвищення ефективності вказаних категорій вимагає аналізу чинного нормативно-правового механізму публічного регулювання в цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань щодо відкриття, впровадження ринку землі, різними аспектами його функціонування, а також значенню його для економіки країни приділяли багато науковців із державного управління, серед яких – І. Бистряков, М. Богіра, П. Гайдучський, Д. Гнаткович, В. Горлачук, О. Гуторов, Б. Данилишин, О. Дацій, В. Дем'яненко, Д. Добряк, П. Казьмір, М. Корецький, Б. Косович, В. Кулішов,

М. Лавейкін, М. Латинін, Л. Романова, П. Саблук, Н. Стойко, М. Ступень, А. Третяк, М. Федоров, Г. Черевко, В. Юрчишин та інші. Незважаючи на їхні вагомі напрацювання в цій сфері, треба констатувати, що питання правового забезпечення діяльності органів, які становлять систему публічного регулювання земельними правовідносинами, потребують подальшого дослідження й удосконалення.

Метою статті є аналіз сучасного стану нормативно-правового забезпечення публічного регулювання земельних відносин в Україні.

Виклад основного матеріалу. Сутність порушеного питання нерозривно пов'язана з дослідженням такого поняття, як нормативно-правовий механізм публічного регулювання ринкових земельних відносин.

Як відомо, серед науковців немає єдиного розуміння понять «механізм публічного регулювання», «механізм управління», «нормативно-правовий механізм публічного регулювання». Різні дослідники до складників нормативно-правового механізму відносять нормативно-правові акти суб'єктів владних повноважень, врегульовані ними правовідносини, сукупність органів, що входять у систему публічного регулювання, як суб'єкти, їхні права та обов'язки, правові режими, методи та інструменти публічного регулювання тощо. Наводять власну класифікацію елементів нормативно-правового механізму, різні інтерпретації понятійного апарату. Утім, простежується дещо спільне, а саме незмінними елементами нормативно-правового механізму публічного регулювання є певна нормативно-правова база, якою врегульовано правовідносини суб'єктів у тій чи іншій сфері, а також організаційне-інституціональне забезпечення відповідних правовідносин, тобто система органів, на які покладається досягнення мети публічного регулювання.

Найбільше з поняттям «нормативно-правового механізму публічного регулювання», на нашу думку, кореспондується позиція В. Авер'янова, який надав таке визначення: «Механізм державного управління – це сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їхнього правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення [1].

Водночас «Енциклопедичний словник із державного управління» визначає нормативно-правове або правове регулювання як діяльність держави (в особі уповноважених нею органів) щодо забезпечення впливу на суспільні процеси шляхом встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права, дотримання яких забезпечується можливостями громадської думки і застосуванням владної сили держави. Як складник державного управління правове регулювання є винятковою функцією держави, яка виступає гарантом права, володіючи монополією на правозастосовну і правоохоронну діяльність [2, с. 555].

Водночас, як слушно зазначає Л. Явич, регулювання за допомогою правових норм полягає не тільки у спрямуванні розвитку суспільних відносин, а й в охороні теперішніх суспільних відносин, створенні умов виникнення нових відносин, які відповідають нагальним потребам суспільства [3].

Отже, коротким визначенням сутності нормативно-правового механізму публічного регулювання ринку землі в Україні буде нормативне закріплення та забезпечення до реалізації (охорона) державою повноважень, прав, обов'язків, відповідальності суб'єктів ринкових земельних відносин.

Взаємозв'язки і взаємодії, що виникають у цьому процесі, є предметом нормативно-правового публічного регулювання, яке спрямовано на функціонування та розвиток вказаних відносин і ставить собі мету зростання економічного ефекту для держави та суспільства.

Зважаючи на викладене, центральним елементом нормативно-правового механізму публічного регулювання ринку землі є нормативно-правове забезпечення публічного регулювання.

Нормативно-правове забезпечення землекористування містить такий перелік законодавства відповідно до принципу ієрархії та юридичної сили нормативно-правових актів:

1. Конституція України.

2. Закони України:

– Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III;

– Закон України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р. № 858-IV;

– Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 р. № 963-IV;

– Закон України «Про Державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 р. № 3613-IV;

– Закон України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» від 23 грудня 1998 р. № 353-XIV;

– Закон України «Про оцінку земель» від 11 грудня 2003 р. № 1378-IV;

– Закон України «Про оренду земель» від 6 жовтня 1998 р. № 161-XIV;

– інші закони України.

3. Укази Президента:

– Указ Президента України «Про Міністерство аграрної політики і продовольства України» від 23 квітня 2011 р. № 500/2011;

– Указ Президента України «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» від 15 жовтня 2020 р. № 449/2020.

4. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України:

- Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» від 16 листопада 2020 р. № 1113;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Питання функціонування територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру» від 16 листопада 2020 р. № 1118;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку ведення Державного земельного кадастру» від 4 грудня 2019 р. № 1140;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Методики визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу» від 9 вересня 2020 р. № 800;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про деякі питання реалізації пілотного проєкту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення» від 21 червня 2017 р. № 688;
- Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в комунальну власність об'єднаних територіальних громад» від 31 січня 2018 р. № 60-р;
- Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру» від 30 листопада 2016 р. № 910-р;
- Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації концептуальних напрямів здешевлення кредитів сільськогосподарським товаровиробникам для купівлі земель сільськогосподарського призначення» від 4 грудня 2019 р. № 1219-р;
- інші нормативні акти уряду.

5. Накази центральних органів виконавчої влади, рішення органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також інші нормативно-правові акти.

Аналізуючи стан нормативно-правового забезпечення публічного регулювання ринку землі в Україні, доречно зазначити, що питання раціоналізації та унормування діяльності органів державної влади в земельній сфері, у період її реформування та впровадження ринку землі, протягом останніх років для держави є першорядними. Оновлення та вдосконалення нормативно-правової бази щодо регулювання ринку землі загалом, зокрема економічного обігу землі, діяльності державних органів влади всіх ланок, взаємовідносини держави та суб'єктів земельного ринку є важливою частиною земельної реформи, яка нині триває. Чітка і прозора законодавча база з регулювання земельних правовідносин є запорукою сталого землекористування.

Початком реформування земельних відносин стало ухвалення Верховною Радою України 18 грудня 1990 року Земельного кодексу України № 561-ХІІ та Постанови «Про земельну реформу» № 563-ХІІ. Вказаними нормативними актами декларувалося регулювання земельних відносин, зокрема, з перерозподілу земель і одночасною передачею їх у приватну та колективну власність, а також у користування підприємствам, установам і організаціям. Створення умов для раціонального використання й охорони земель, рівноправного розвитку всіх форм власності на землю та господарювання, збереження та відтворення родючості ґрунтів, поліпшення природного середовища, охорони прав громадян, підприємств, установ і організацій на землю. [4;5].

Наступним кроком стало ухвалення Верховною Радою Постанови «Про прискорення земельної реформи і приватизації землі» від 13 березня 1992 р. № 2200-ХІІ, якою визнано незадовільний темп реформ через брак належної координації контролю з боку державних органів за ходом реформи, несвоєчасне розв'язання низки організаційних і правових питань реформування земельних відносин. Ухвалення вказаної Постанови дало змогу пришвидшити процеси роздержавлення, паювання і приватизації землі [6].

Дієвих зрушень земельна реформа зазнала з ухваленням 20 жовтня 2001 року Верховною Радою України нового Земельного кодексу України, який набрав законної сили 1 січня 2002 року, є чинним дотепер і має вже 118 редакцій.

Норми цього Кодексу створили правові засади для початку формування ринку землі. Втім, відповідно до ст. 15 Перехідних положень першої редакції цього Кодексу громадяни та юридичні особи, які мають у власності земельні ділянки для ведення селянського (фермерського) господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва, а також громадяни України – власники земельних часток (паїв) не мають права до 1 січня 2005 року продавати або іншим способом відчужувати належні їм земельні ділянки та земельні частки (паї), крім міни, передачі їх у спадщину та під час вилучення земель для суспільних потреб [7]. Так, уперше державою введено мораторій на землю. Протягом наступних майже 19 років заборона на продаж земель не раз продовжувалась, роблячи неможливим існування вільного ринку землі в Україні. За такого режиму землекористування наступні норми Конституції України в цій сфері практично втратили дію.

Наприклад, ст. 13 Конституції України передбачає, що земля, її надра та інші природні ресурси є об'єктами права власності українського народу. Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом. Ст. 14 Конституції закріплено, що право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою тільки відповідно до закону. За приписами ст. ст. 22, 41 Конституції кожен має право володіти, користуватися й розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Права і свободи людини й громадянина гарантуються, і звуження їхнього змісту не допускається під час ухвалення нових законів або внесення змін до чинних законів [8].

Водночас на той час, введення мораторію на продаж земель, на нашу думку, було цілком виправданим, оскільки не було досконалої законодавчої бази та ефективної системи інституцій щодо публічного регулювання у цій сфері, не було чіткої системи обліку та реєстрації земель, механізмів державного контролю за ринковими відносинами, тобто умов для існування цивілізованого вільного земельного ринку не було.

Протягом майже 19 років земельного мораторію державою ухвалено близько 100 ключових нормативних актів, які спрямовані на створення умов існування вільного ринку землі. Серед актуальніших такі:

Постанова Кабінету Міністрів України «Про деякі питання реалізації пілотного проєкту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення» від 21 червня 2017 р. № 688. З метою запобігання корупції та недопущення зловживань у сфері земельних відносин, пов'язаних із передачею земель у користування, запроваджено електронні земельні торги на зовнішніх електронних майданчиках платформи ProZorro. Продажі. Вказана форма аукціону позбавила орендодавців «ходіння по кабінетах чиновників», надала змогу отримати за земельну ділянку конкурентну плату, скоротила витрати на участь в аукціоні тощо [9].

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31 березня 2020 р. № 552-IX, який дасть змогу з 1 липня 2021 року громадянам України набувати права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення площею до 100 га, а з 1 січня 2024 року таку можливість отримають юридичні особи, власниками яких є українці. Вони зможуть купувати до 10 тисяч гектарів землі. Продаж державних і комунальних земель заборонено. Питання, чи надавати іноземцям право купувати землю, розв'язуватиметься на референдумі [10].

Закон України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» від 13 квітня 2020 р. № 554-IX, який передбачає створення національного геопорталу – спеціального інтернет-ресурсу, на якому підлягатимуть відкритому оприлюдненню всі геопросторові дані, що є в розпорядженні органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема галузеві та відомчі кадастри – земельний, містобудівний, лісовий, водний, родовищ і проявів корисних копалин, курортів, заповідних територій тощо [11].

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17 червня 2020 р. № 711-IX, яким закладено умови для комплексного планування розвитку території об'єднаних територіальних громад, створено передумови для кращого розвитку передмість. Закон дає можливість користувачам змінювати цільове призначення своїх земельних ділянок самостійно, обмежуючись тільки вимогами функціонального зонування території. Крім того, Закон має на меті об'єднати та впорядкувати різні види документації, актуалізувавши їхній зміст, і забезпечити її існування в електронному доступному форматі [12].

Указ Президента України «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» від 15 жовтня 2020 р. № 449/2020. Документ передбачає передачу земель сільськогосподарського призначення з державної до комунальної власності, що дасть змогу територіальним громадам отримувати більше коштів від землекористування для свого розвитку. За державою планується залишити на постійному користуванні тільки землі державних інституцій, таких як Міністерство оборони, Академія наук, Пенітенціарна служба та інші. Отже, процес децентралізації буде завершено [13].

Не можна оминати увагою ухвалений наприкінці минулого року Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії рейдерству» від 5 грудня 2019 р. № 340-IX, що встановлює низку запобіжників рейдерству у сфері землекористування, таких, наприклад, як вимога власника земельної ділянки обов'язкового нотаріального посвідчення правочину або юридично значущих дій, що унеможливить неправне заволодіння земельною ділянкою (паєм), зокрема, шляхом підробки будь-яких договорів, їхньої подвійної реєстрації, підробки рішення загальних зборів підприємства – власника, актів прийому-передачі частки в статутному капіталі тощо. Іншим важливим запобіжником рейдерству є надання Законом права онлайн-доступу державним кадастровим реєстраторам до відомостей, що містяться в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, а державним реєстраторам, відповідно, до відомостей, що містяться в Державному земельному кадастрі. Такий подвійний контроль забезпечить ретельну перевірку повноважень особи, яка звернулася із заявою про реєстрацію на вчинення дій. Як наслідок, Законом посилено відповідальність державних реєстраторів за вчинення реєстраційних дій [14].

Навіть стислий огляд далеко не повного переліку ключових законодавчих актів дає змогу стверджувати, що, переживаючи активну фазу реформування земельних відносин, держава дбає про створення належного нормативно-правового забезпечення публічного регулювання ринку землі.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Дослідження поточного стану нормативно-правового забезпечення публічного регулювання ринкових земельних відносин дало змогу зробити такі висновки.

По-перше, потужним поштовхом для активізації земельної реформи стала ратифікація Верховною Радою України та Європейським парламентом 16 вересня 2014 року Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, яка набула чинності в повному обсязі з 1 вересня 2017 року. Відповідно до цієї Угоди Україна взяла зобов'язання передусім забезпечити права людини та основоположні свободи, закріплені в Конституції України, а також шляхом відповідних реформ створювати умови для безумовного подолання корупції, ефективного урядування, вільної ринкової економіки тощо. Саме останні три роки держава дбала про належне врегулювання земельних відносин шляхом ухвалення відповідних нормативно-правових актів.

По-друге, дію низки законодавчих актів відтерміновано в часі, а відтак успішність завершення земельної реформи значною мірою залежатиме від зусиль уряду, що повинен створити організаційні передумови для функціонування ринку земель у визначеному форматі. З цієї метою необхідно впроваджувати технічні інструменти для контролю за обмеженнями щодо концентрації земель у власності громадян та юридичних осіб, створювати систему моніторингу земельних відносин, ввести в роботу національний геопортал, ухвалити нову уніфіковану методику нормативної грошової оцінки земель і розв'язати багато інших завдань.

Список використаних джерел:

1. Державне управління в Україні : навчальний посібник за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Видавництво ТОВ Сонмі, 1999. С. 36.
2. Ковбасюк Ю.В., Трошинський В.П., Сурміна Ю.П. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ, 2010. 820 с.
3. Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. Москва : Юрид. лит., 1961. С. 26.
4. Постанова Верховної Ради України «Про земельну реформу». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-12#Text> (дата звернення: 05.02.2021).
5. Земельний кодекс України в редакції 1990 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-12#Text> (дата звернення: 05.02.2021).
6. Постанова Верховної Ради «Про прискорення земельної реформи і приватизації землі». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2200-12#Text> (дата звернення: 05.02.2021).
7. Земельний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 05.02.2021).
8. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення: 05.02.2021).
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.02.2021).
10. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільсько-господарського призначення». URL: <https://rada.gov.ua/news/actual/191679.html> (дата звернення: 05.02.2021).
11. Закон України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text> (дата звернення: 05.02.2021).
12. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text> (дата звернення: 06.02.2021).
13. Указ Президента України «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449/2020#Text> (дата звернення: 06.02.2021).
14. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії рейдерству» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/340-20#Text> (дата звернення: 06.02.2021).

References:

1. Edited by Averianov V.B. (1999) *Derzhavne upravlinnia v Ukraini [Public administration in Ukraine]: training manual / under general editorship of V.B. Averianov*. Kyiv: Sonmi, 1999. 36 p. [Ukraine]
2. Kovbasiuk Yu.V., Troshchynskyi V.P., Surmina Yu.P. (2010) *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnogo upravlinnia [Encyclopedic dictionary of public administration]*. Kyiv, 2010. 820 p. [Ukraine]
3. Yavich L.S. *Problemy pravovogo regulirovaniia sovetskih obshchestvennykh otnoshenii*. [Problems of legal regulation for Soviet social relations]. Moscow, 1961. 26 p.

4. VRU, Law of Ukraine (1990), *Pro zemelnu reformu* [On land reform: Resolution of Verkhovna Rada of Ukraine] dated December 18, 1990 No.563-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-12#Text> (accessed on February 5, 2021). [Ukraine]

5. VRU, Law of Ukraine (1990) *Zemelnyi Kodeks Ukrainy* [Land Code of Ukraine: Law of Ukraine] dated December 18, 1990 No. 561-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-12#Text> (accessed on February 5, 2021). [Ukraine]

6. VRU (1992) *Pro pryskorennia zemelnoi reformy i pryvatyzatsii zemli* [On acceleration of land reform and privatization of land: Resolution of Verkhovna Rada of Ukraine] dated March 13, 1992 No. 2200-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2200-12#Text> (accessed on February 5, 2021). [Ukraine]

7. VRU, Law of Ukraine (2001) *Zemelnyi Kodeks Ukrainy* [Land Code of Ukraine: Law of Ukraine] dated October 25, 2001 No. 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (accessed on February 5, 2021). [Ukraine]

8. VRU, Law of Ukraine (1996) *Konstitutsiia Ukrainy* [Constitution of Ukraine: Law of Ukraine] dated June 28, 1996 No. 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show> (accessed on February 5, 2021). [Ukraine]

9. KМУ (2017) *Pro deiaki pytannia realizatsii pilotnogo proektu iz zaprovadzhennia elektronnykh zemelnykh torgiv i zabezpechennia zberigannia ta zahystu dannykh pid chas ikh provedennia* [On certain issues of implementing a pilot project on introducing electronic land trades and providing storage and security of the data during the trading: Resolution of Verkhovna Rada of Ukraine] dated June 21, 2017 No. 688. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2017-%D0%BF#Text> (accessed on February 5, 2021). [Ukraine]

10. VRU, Law of Ukraine (2020) *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchyh aktiv Ukrainy shchodo obigu zemel silskogospodarskogo pryznachennia* [On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine as to circulation of agricultural land: Law of Ukraine] dated March 31, 2020 No. 552-IX. URL: <https://rada.gov.ua/news/actual/191679.html> (accessed on February 5, 2021). [Ukraine]

11. VRU, Law of Ukraine (2020) *Pro natsionalnu infrastrukturu geoprostorovykh dannykh* [On national infrastructure of geospatial data: Law of Ukraine] dated April 13, 2020 No. 554-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text> (accessed on February 5, 2021). [Ukraine]

12. VRU, Law of Ukraine (2020) *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchyh aktiv Ukrainy shchodo planuvannia vykorystannia zemel* [On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine as to planning of land use: Law of Ukraine] dated June 17, 2020 p. No. 711-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text> (accessed on February 6, 2021). [Ukraine]

13. PU (2020) *Pro deiaki zakhody shchodo pryskorennia reform u sferi zemelnykh vidnosyn* [On certain measures for acceleration of reforms in the field of land relations: Decree of the President of Ukraine] dated October 15, 2020 No. 449/2020 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449/2020#Text> (accessed on February 6, 2021). [Ukraine]

14. VRU, Law of Ukraine (2019) *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchyh aktiv Ukrainy shchodo protydii reiderstvu* [On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine as to combatting raidership: Law of Ukraine] dated December 5, 2019 No. 340-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/340-20#Text> (accessed on February 6, 2021). [Ukraine].

Я. Ю. Цимбаленко, кандидат наук
з державного управління,
доцент кафедри теорії та практики управління
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут
імені Ігоря Сікорського»

Д. М. Ніколенко, магістрант
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут
імені Ігоря Сікорського»

ІНСТИТУЦІЙНА КОРУПЦІЯ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ФІЛОСОФСЬКО-УПРАВЛІНСЬКИЙ ПІДХІД

У статті охарактеризовано типові моделі і найбільш поширені форми інституційної корупції, які здійснюються в латентній формі взаємодії державних і недержавних суб'єктів. У цьому контексті розкрито найбільш істотні джерела латентних комунікацій, що знижують якість роботи органів публічної влади та провокують непропорційний і соціально несправедливий розподіл суспільних благ і ресурсів, а також зумовлюють негативну трансформацію системи державного управління загалом.

З філософської точки зору розкрито співвідношення концептів «публічного» і «латентного» в політичних системах, що дозволяє визначити ступінь інституціоналізації корупції. Охарактеризовано вияви інституційної корупції, яка реалізується в різних регіональних моделях. Враховано, що запобігання інституційній корупції має бути суттєвою частиною загальнонаціональних і локальних антикорупційних програм. Відповідним чином визначено актуальні механізми і технології протидії інституційній корупції. Особливу увагу акцентовано на поглядах вчених і дослідників, які розглядають питання органів державної влади як специфічну площину поширення корупції.

Досліджено організаційно-структурні дефекти, властиві органам державної влади, висвітлено причини переходу від окремих корупційних взаємодій в системі державного управління до інституційної корупції. Коротко названо причини високого рівня корупції, що насамперед зумовлено неефективністю інституційних рамок, наведено пропозиції щодо мінімізації цього феномену на вітчизняних просторах. Крім того, наголошено на ролі інтернет-технологій, які дозволяють у максимумі короткий термін мінімізувати корупційні вияви на інституційному рівні в органах публічної влади.

Ключові слова: інституційна корупція, корупційні мережі, державне управління, латентні структури, мережевий підхід.

Ya. Yu. Tsimbalenko, D. M. Nikolenko. Institutional corruption in public administration: models and practices

The article identifies typical models and the most common forms of institutional corruption, carried out in the latent zone of interaction between state and non-state actors, on the basis of the principle of network approach. In this context, the most significant sources of latent communication of network actors are revealed, which reduce the quality of state institutions, provoke disproportionate and socially unfair distribution of public goods and resources and cause qualitative transformation of public administration as a whole.

From a philosophical point of view, the relationship between the concepts of "public" and "latent" in political systems is revealed, which allows to determine the degree of institutionalization of corruption. Manifestations of institutional corruption, which finds appropriate manifestations in various regional models are characterized. It is taken into account that the prevention of institutional corruption should be a significant part of national and local anti-corruption programs. Relevant mechanisms and technologies for counteracting institutional corruption and its network grounds have also been identified accordingly. Particular attention is paid to the views of scientists and researchers who consider the issue of public authorities as a specific area of corruption.

The organizational-structural defects inherent in public authorities are investigated and the reasons of transition from separate corrupt interactions in the system of public administration to institutional corruption are covered. The reasons for the high level of corruption are briefly named, which is primarily due to the inefficiency of the institutional framework, and proposals are made to minimize this phenomenon in the domestic space. Emphasis was placed on the role of Internet technologies, which allow minimizing corruption at the institutional level in public authorities in the shortest possible time.

Key words: institutional corruption, corruption networks, public administration, latent structures, network approach.

Постановка проблеми. Інституційна корупція в системі державного управління становить загрозу не тільки національній безпеці країни, а й існуванню держави. Незалежно від моделей, що склалися в тих чи інших державах, цей різновид корупції неминуче призводить до домінування неформальних відносин при прийнятті державних рішень, які «роз'їдають» правові та адміністративні норми і принципи управління, що сприяють

непродуктивному розподілу ресурсів. Діючи на мікрорівні, вона витісняє будь-які форми контролю, а разом з ними й інтереси пересічних громадян із проектування та планування як тактичних, так і стратегічних цілей. Породжуючи і зміцнюючи позиціонування мережових неформальних альянсів в системі державного управління, інституційна корупція роз'єднує спільну діяльність публічних інститутів, підсилює неконструктивну конкуренцію, підриває функціонал органів влади й управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Джерельною базою дослідження стали роботи зарубіжних науковців А. Гайденгаймера, М. Джонстона, В. Левіна, В. Ле Вайна, Д.А. Ванучі, С. Фрідеріха, економістів Н. Леффа, Д. Кауфмана і С. Роуз-Екерман. Поза увагою не залишилися і роботи вітчизняних дослідників В.В. Дерєги, О.Г. Карпенюка, Я.М. Кашуби, С. Коткіна.

Метою статті є дослідження інституційної корупції у сфері державного управління; аналіз мережевого підходу та моделей інституційної корупції.

Виклад основного матеріалу. В останні десятиліття дослідники все частіше при вивченні корупції апелюють не лише до структурних особливостей системи державного управління, а й звертають увагу на визначення місця і ролі корупційних практик у різних типах суспільства, а також співвідношення «публічного» і «латентного» в політичних системах, що дозволяє визначити ступінь інституціоналізації корупції. Наприклад, ще Дж. Скотт писав про те, що корупція може розглядатися як один із безлічі процесів політичного впливу, а не як звичайне зловживання службовим становищем у порушенні норм життя суспільства [18].

А. Хайденхаймер також вважав, що корупція сприяє соціальній та політичній інтеграції в суспільстві за часів великих змін, задовольняючи ті потреби, які залишилися поза правовим регулюванням [16]. Д. Делла Порта розглядає публічну владу як інструмент накопичення соціальних контактів, ефективну систему взаємних домовленостей і зобов'язань, механізм зміцнення влади, де важливі такі навички, як вміння налагоджувати відносини, формувати довірчі відносини [4]. У цьому сенсі важливим є факт використання неформальних домовленостей між суб'єктами, уповноваженими на виконання державно-управлінських функцій.

Мережевий підхід, будучи одним із популярних у сучасній політичній науці, обґрунтовує значення не функціональних рольових аспектів діяльності державних і недержавних інститутів, а інтерактивних форм комунікації між зацікавленими сторонами з приводу прийняття або реалізації того чи іншого рішення. Так, він дозволяє побачити корупцію як неформальну латентну взаємодію взаємозалежних державних і недержавних суб'єктів, спрямовану на використання громадських ресурсів в особистих інтересах певних осіб. У такому випадку корупція розуміється як відхилення від діючих соціальних і законодавчих норм, але при цьому вона ніби доповнює архітектуру формальних інститутів. Іншими словами, мережеві структури постають як форма соціального обміну для подолання перешкод, створюваних державою (у формі регламентованих законів та інших нормативно-правових актів), а також для використання ресурсів, що знаходяться в їхньому розпорядженні, для неправомірного задоволення особистих потреб публічних службовців, інтересів окремих представників бізнесу чи громадян [13].

Корупційні мережі можна віднести до категорії «темних мереж», які визначаються в типології Б. Мілворда і Й. Раабе як нелегальні, латентні і агресивні, їхні учасники цілеспрямовано формують розгалуджені взаємозалежності всередині системи державного управління, підпорядковуючи їх антигромадським інтересам. Вони також відносяться до різновиду утилітарних мереж, які нелегально виробляють легальні блага й об'єднують представників влади, які діють з метою отримання прибутку [17].

Життєздатність утилітарних мереж заснована на великій кількості складу учасників, неформальності контактів, близьких дружніх або родинних відносинах, відсутності будь-яких елементів формальної організаційної структури, закріпленні за кожним учасником конкретні ролі. Будь-яка сучасна держава демонструє те чи інше поєднання публічних інститутів і латентних структур, конкуренцію властивих їм механізмів і технологій впливу на рішення, що приймаються. У недемократичних системах створюються найбільш сприятливі умови для формування латентних структур, оскільки їхніми особливостями є закритість процесу прийняття рішень і відсутність адекватних каналів комунікації, які забезпечують зворотний зв'язок.

Демократичні системи також не повністю звільнені від неопублічної політичної взаємодії, змов представників влади і спроб використовувати наявні в їхньому розпорядженні повноваження в своїх інтересах. Тому складно не погодитися з тим, що повністю викоринити корупційні практики не можливо. В різних масштабах вони вражають будь-яку державну систему, однак починають становити небезпеку для політичного і соціально-економічного розвитку країни в разі, якщо корупція перетворюється у системний фактор, «величезну інституційну пастку, неефективний самостійний і незалежний інститут» [1]. Це означає, що паралельно з офіційними інститутами утворюються неформальні об'єднання представників влади, які конвертують у протиправний спосіб наявні в їхньому розпорядженні повноваження, перешкоджаючи виконанню покладених на органи публічної влади функцій і завдань.

Мережева організація корупції дозволяє забезпечувати широке і масове охоплення учасників, а також знижує ймовірність її правового подолання, оскільки в поле зору правоохоронних органів здебільшого потрапляють конкретні виконавці, безпосередньо не пов'язані з владними центрами в мережі. За умови, що подібних латентних об'єднань у системі державного управління утворюється досить багато, корупція стає системним

фактором, а її функціонування здійснюється на умовах і в інтересах мережевих центрів. Широкомасштабне розповсюдження корупційних мереж у підсумку призводить до внутрішньої інституційної розбудови держави, оскільки свідчить про інтенсивність кооперативних процесів, а також про зниження інституційного контролю за діяльністю чиновників і політиків. Так, державна влада, виступаючи як джерело суспільних цінностей, може трансформуватися в джерело корупції при зловживанні нею заради особистої вигоди. Іншими словами, відбувається підміна функціонально-інституційних взаємодій, які забезпечують реалізацію суспільних потреб, дисфункціональними практиками [5].

Закономірно виникає питання про причини переходу від окремих корупційних взаємодій в системі державного управління до інституційної корупції. Головна причина криється в організаційно-структурних дефектах інституційної архітектури державного управління, що виражається в недосконалому нормативно-правовій системі, високому рівні бюрократизації, пріоритетності суб'єктивних рішень у діяльності чиновників. При цьому нівелюються показники рівня задоволеності громадян прийнятими рішеннями, що транслюється на авторитет органів публічної влади, нездатних здійснювати покладені на них законодавством функції. Слабкість інститутів у такому випадку виявляється в їхній високій залежності від політичних інтересів неформально визначених керівників, нездатності самостійно формувати порядок і здійснювати виконання своїх функцій без додаткових погоджень. Такі державні інститути найкращим чином підходять для включення в корупційні мережі, тому що вони не мають потенціалу для опору. Інакше кажучи, незаконне поведіння процвітає там, де державні службовці мають монополію влади, користуються широкими дискреційними повноваженнями в умовах слабкої підзвітності. Звісно ж, що проблема підзвітності є другою важливою причиною інституціоналізації корупції [3].

Останніми роками інтернет-технології дозволяють зняти цю проблему, однак виявляється інший аспект проблеми підзвітності – терпиме ставлення до корупції, що не дозволяє вирішити багато актуальних для громадян проблем, подолати неефективність встановлених правил, що сприяє перетворенню корупції в інститут зі своїм порядком взаємовідносин учасників. Впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в діяльність органів публічної влади дає змогу скотити транзакційні видатки та сприяє розвитку обміну, укладання угод, пришвидшенню надання адміністративних послуг в режимі он-лайн. Таким чином, корупція стає економічним регулятором ціни товару і послуги, виведеним зі сфери тінювих відносин. У результаті корупція, яка починається як примітивна форма взаємовідносин громадян і державних службовців, «у міру зміцнення взаємної довіри» перетворюється в «складну систему співпраці в рамках неформальних контракт-відносин» [11].

Формальні правила взаємин держави і суспільства заміщуються неформальними відносинами. Таким чином відбувається деформалізація правил і трансформація інститутів. Як наслідок, як зазначає В.Л. Римський, для громадян і посадових осіб масова інституційна корупція стає звичним, буденним феноменом [7]. Організаційно-структурні недоліки системи державного управління, а також сприйняття громадянами корупційних практик є основними умовами для появи інституційної корупції, яка є стійкою формою організації протиправної взаємодії виробників і споживачів державних послуг, спрямованою на задоволення їхніх особистих інтересів на шкоду суспільним. Це означає, що виявлення актуальних проблем, які потребують втручання держави для їхнього вирішення, або формування порядку денного відбуваються з урахуванням приватних і корпоративних інтересів; доходи від реалізації корупційних схем стають для чиновників основними; повсякденною стає практика недотримання формальних, законодавчо встановлених норм; розширюється сфера легалізації корупційних схем, коли вони маскуються законними операціями. У підсумку, крім низької ефективності й антигромадської спрямованості, інституційна корупція призводить до генерації протиправного законодавства, перешкоджання правосуддю на інституціональному рівні.

Корупційні мережі демонструють високий рівень життєздатності і завдяки своїй внутрішній організації. Так, В.Л. Римський виділяє три підсистеми мережі: 1) комерційна підсистема, яка реалізує отримані вигоди і пільги й перетворює їх у гроші; 2) бюрократична підсистема, яка включає представників влади, відповідальних за прикриття при прийнятті рішень; 3) підсистема безпеки, яка включає представників правоохоронних органів. Цікава особливість корупційних мереж полягає у тому, що при такій організаційній структурі їм немає необхідності займатися відверто нелегальною діяльністю, оскільки їхні учасники можуть привласнювати громадські ресурси за схемою «отримання замовлення – отримання фінансування – повернення коштів у мережу» [12].

Інституційна корупція має низку найважливіших характеристик, які мають свої вияви в різних регіональних моделях:

1. Це системне явище, тобто офіційно діючі державні інститути є суб'єктами неформально діючих мереж, де учасники спрямовані на практичне незаконне застосування громадських ресурсів.

2. Вона призводить до реструктуризації взаємовідносин між державними інститутами (законодавчо встановлені взаємозалежності між інститутами не відповідають реальним обмінним потокам), всередині інститутів і між державними інститутами й суспільством (наприклад, одні проблеми позиціонуються як суспільно важливі, хоча приносять вигоди лише їхнім ініціаторам, а значення інших знижується, хоча в реальності їхні рішення пріоритетне для громадян).

3. В середині системи публічного управління переважає установка на клієнтську форму як ієрархічну мережу взаємин між фахівцем / керівником органу публічної влади і клієнтом, за допомогою якої уповноважена особа надає послуги, посади, а також державну підтримку клієнтам в обмін на певні привілеї [14].

4. Поліморфізм інституційної корупції, можливість бути впровадженою в будь-яку структуру і в будь-який вид діяльності, де передбачається наявність і використання посадових повноважень.

5. Вона носить латентний характер, тобто формуються неформальні щільні взаємозалежності між учасниками.

6. Спираючись на горизонтальні, приховані від громадського контролю міжособистісні контакти, учасники надають громадські ресурси, виробляючи легальні товари і послуги, уникаючи легко ідентифікованих протиправних дій.

7. У разі інституціоналізації корупції учасники утилітарних мереж отримують можливість не просто маніпулювати системою державного управління, а й змінювати, перебудовувати її під власні інтереси для створення найбільш сприятливих умов з неконтрольованого вилучення суспільних ресурсів [10].

Дослідники виділяють різні моделі корупційних відносин. Вчені пропонують історико-культурну класифікацію, звертаючи увагу на регіональну специфіку формування корупційних практик. Насамперед це західна модель, для якої типова відокремленість влади від бізнесу, невисокий рівень побутової корупції, переважання стратегії «захоплення держави» (встановлення бізнесом тіншового контролю над процесом прийняття рішень) [2]. У цій моделі корупційні мережі виникають нечасто, а якщо й виникають, то вони невеликі і не контролюють окремі сфери прийняття рішень, що пов'язано і з високим рівнем громадського контролю за поведінкою чиновників та політиків. Таким чином, передумов для формування інституційної корупції в країнах із такою моделлю не простежується.

Східна модель передбачає щільні мережеві зв'язки бізнесу і держави, формування клієнтських мереж, що створює сприятливі умови для інституціоналізації корупції в системі публічного управління [9].

Латиноамериканська модель заснована на домінуванні великого бізнесу над представниками влади, корупція в ній закорінена в мережах економічного і адміністративно-політичного обміну, тобто система державного управління не існує без неформальних взаємодій, орієнтованих на використання громадських ресурсів і ресурсів бізнесу (побори і корупційні послуги).

Африканська модель – це різновид патріархальних відносин, кланова організація системи державного управління, переважання силового контролю влади над бізнесом. Окремо автори виділяють соціалістичну модель, яка існує в плановій економіці. У цьому випадку об'єктивних причин для появи інституційної корупції немає, оскільки корупційні практики здебільшого виникають на побутовому рівні для компенсації дефектів централізованого управління і низької якості створюваних системою державного управління товарів і послуг [6].

Також вчені виділяють культурні моделі корупційних відносин. У випадку з азійською моделлю корупція є суспільно прийнятним культурним та економічним явищем, тісно пов'язаним із функціонуванням державних інститутів (наприклад, бакшиш або гуаньсі). Африканська модель теж трактується як заснована на владі основних економічних кланів, які набули її незаконними засобами на основі неформальних домовленостей. В африканських країнах чиновник часто здобуває освіту на гроші, зібрані для нього всіма членами певного села. Ставши чиновником, він вважає себе зобов'язаним допомагати всім односельцям, які приїжджають у столицю. Якщо він стає чиновником високого рангу, то найчастіше формує підлеглий йому апарат із земляків, таким чином розвивається інститут земляцтва. Перехід до цієї моделі можливий, коли політична влада в країні залишається неконсолідованою і формується олігархічний консенсус між консолідованими фінансово-бюрократичними групами.

Для латиноамериканської моделі характерні могутні тіншові і криміналізовані сектори економіки, які співпадають за владним впливом із державними. У зв'язку з політичною нестабільністю можливим є встановлення на хвилі боротьби з корупцією диктатури, після чого може бути здійснений перехід до африканської моделі. Західноєвропейська модель вирізняється низьким рівнем корупції у суспільстві, яка сприймається ним як аномалія, сполучена з порушенням закону [8]. Цьому багато в чому сприяє висока політична культура населення.

Всі автори сходяться на думці про те, що зростанню кількості корупційних практик сприяють культурно-історичні чинники, які насамперед впливають на характер відносин влади і суспільства, що створюють основу для певного типу політичного режиму. У відкритих режимах із розвинутою системою комунікації влади і суспільства низька ймовірність домінування неформальних відносин між представниками держави над формально встановленими правилами [15]. У державах із закритими політичними системами і економікою, яка розвивається, корупція нерідко перетворюється в домінуючий інститут, що змінює стратегічний напрям соціально-економічного розвитку. В Україні є ознаки різних моделей корупції, яка є елементом системи управління, пов'язаною з іншими соціальними інститутами: політичними, економічними, культурологічними.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Загалом високий рівень корупції зумовлений неефективністю інституційних рамок, низькою якістю державних інститутів, що призводить до активної діяльності прихованих структур, ініційованих латентними утвореннями правлячого класу. Їхня активна

діяльність руйнує пріоритет цінностей, прийнятих і визнаних у суспільстві. Так, асиметрія публічних і латентних структур є наслідком неефективної діяльності державних інститутів, однак практика країн, які розвиваються, показує, що латентні структури є невід'ємною частиною державної політики на певному етапі її формування. Інституційна корупція – це вищий рівень розвитку корупційної мережі, в соціальну основу якої закладено клієнтські відносини. Саме завдяки ним здійснюється формування своєрідних мереж постійних особистих взаємодій, які пов'язують чиновників із конкретними приватними та корпоративними інтересами в сфері бізнесу і фінансів.

Організація корупційної мережі, по-перше, вимагає від учасників високого рівня конфіденційності, а відсутність документального підтвердження діяльності структури ускладнює доказ і розслідування корупційних злочинів. Взаємодія учасників відбувається на підставі неформальних домовленостей і особистих контактів. По-друге, автономності структурних елементів, самостійного прийняття рішення. По-третє, гнучкості, динамічності, тобто за необхідності корупційна мережа може тимчасово перестати існувати або перебудуватися.

З огляду на зазначені особливості ідентифікувати корупційні мережі украї складно. У цьому і полягає небезпека для держави інституційної корупції як тіншової, латентної структури. Корупційна мережа здатна замінити собою прийнятну систему державного управління в умовах низької якості державних інститутів і слабкості законодавчого контролю суспільства за структурами управління і влади. В результаті формується специфічна «корупційна культура», в якій ключовими засадами стають правила і традиції, що стоять вище закону. При цьому ступінь поширення корупційної мережі і її впливу на державну політику залежить від типу політичної системи держави.

Список використаних джерел:

1. Бланкенбург Е. Від політичного клієнтізму до відвертої корупції: виникнення індустрії скандалів. Політична корупція перехідної доби; пер. з англ. К. : Вид.-во «К. І. С.», 2004. С. 129–149.
2. Богуславська К. Становлення та розвиток мережевого підходу до вивчення політичних процесів. *Політичний менеджмент*. 2007. № 6. URL: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=59&c=13>.
3. Данн В. Державна політика: вступ до аналізу : навч. посіб. для ВНЗ. Вільям Данн; пер. з англ. Г. Краснокутський. Одеса : А.О. Бахва, 2005. 502 с.
4. Дела Порта Д. Учасники, ресурси та механізми політичної корупції пер. з англ. С. Кокізюк. К. : Вид.-во «К. І. С.», 2006. 302 с.
5. Дерєга В.В. Політична корупція: визначення та особливості. Наукові праці. 2009. Т. 110, В. 97. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npchdu/Politology/2009_97/97-13.pdf.
6. Карпенко О.Г. Політична корупція в умовах сучасної демократії. URL: http://www.rusnauka.com/12_KPSN_2010/Politologia/63182.doc.htm.
7. Кашуба Я.М. Корупція та відповідальність за корупційні діяння. Ін-т соціогум. пробл. людини Захід. наук. центру НАН України і МОН України. Львів : ПАІС, 2007. 110 с.
8. Коларська-Бобінська Л. Вплив корупції на легітимність влади в нових демократіях. Політична корупція перехідної доби; пер. з англ. К. : Вид.-во «К. І. С.», 2004. С. 276–286.
9. Коткін С. Політична корупція перехідної доби. Скептичний погляд. пер. з англ. К. : Вид.-во «К. І. С.», 2004. 440 с.
10. Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії. Національна безпека і оборона. 2009. Т. 111, № 7. С. 67–72.
11. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії. за ред. А.І. Кудряченка. К. : НІСД, 2007. 396 с.
12. Римський В.Л. Соціальні практики російської корупції. *Бізнес. Суспільство. Влада*. 2014. № 19. С. 61–79.
13. Роуз-Екерман С. Корупція та урядування: причини, наслідки, зміни. К. : Вид.-во «К. І. С.», 2004. 296 с.
14. Amundsen I. Political Corruption: An Introduction to the Issues. Bergen : Chr. Michelsen Institute, 1999.
15. Cartier-Bresson J. Corruption, pouvoir discretionnaire et rentes. *Le Debat*. 1993. № 77. P. 26–32.
16. Heidenheimer A. Political Corruption: Readings in Comparative Analysis. New York : Holt, Reinhart and Winston. 1970.
17. Milward H.B., Raab J. Dark Networks as Organizational Problems: elements of a Theory. *International Public Management Journal*. 2006. № 9. P. 333–360.
18. Scott J.C. Corruption, Machine Politics and Social Change. *American Political Science Review*. 1969. Vol. 63. № 4. P. 1142–1158.

References:

1. A.I. Kudryachenko, V.M. Bebyk, V.I. Bortniko. Political system and civil society: European and Ukrainian realities; for order. K. : НІСД, 2007. 396 с.
2. Amundsen I. Political Corruption: An Introduction to the Issues. Bergen : Chr. Michelsen Institute, 1999.
3. Blankenburg E. From political clientelism to outright corruption: the emergence of the scandal industry. Political corruption of the transition period; lane. from English. K. : edition "K. I. S", 2004. P. 129–149.
4. Boguslavskaya K. Formation and development of a network approach to the study of political processes. *Political Management*. 2007. № 6. URL: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=59&c=13>.
5. Cartier-Bresson J. Corruption, pouvoir discretionnaire et rentes. *Le Debat*. 1993. № 77. P. 26–32.
6. Dela Porta D. Dirty deals: participants, resources and mechanisms of political corruption. K. : edition "K. I. S", 2006. 302 p.
7. Derega V.V. Political corruption: definitions and features. Scientific works. 2009. T. 110, V. 97. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npchdu/Politology/2009_97/97-13.pdf.
8. Dunn V. Public policy: an introduction to analysis: textbook. way. for University; lane. from English G. Krasnokutsky. Odessa : A.O. Bakhva, 2005. 502 p.
9. Heidenheimer A. Political Corruption: Readings in Comparative Analysis. New-York : Holt, Reinhart and Winston. 1970.
10. Karpenko O.G. Political corruption in modern democracy. URL: http://www.rusnauka.com/12_KPSN_2010/Politologia/63182.doc.htm.
11. Kashuba Y.M. Corruption and responsibility for corrupt acts. Inst. probl. human west. Science. Center of the National Academy of Sciences of Ukraine and the Ministry of Education and Science of Ukraine. Lviv : PAIS, 2007. 110 p.
12. Kolarska-Bobinska L. The impact of corruption on the legitimacy of power in new democracies. Political corruption of the transition period; lane. from English. K. : edition "K. I. S", 2004. P. 276–286.
13. Kotkin S. Political corruption in transition. Skeptical view. K. : edition "K. I. S", 2004. 440 p.
14. Melnyk M. Political corruption: essence, factors, means of counteraction. National Security and Defense. 2009. V. 111, № 7. P. 67–72.
15. Milward H.B., Raab J. Dark Networks as Organizational Problems: Elements of a Theory. *International Public Management Journal*. 2006. № 9. P. 333–360.
16. Roman V.L. Social practices of Russian corruption. Business. Society. Power. 2014. № 19. С. 61–79.
17. Rose-Eckerman S. Corruption and governance: causes, consequences, changes. K. : edition "K. I. S", 2004. 296 p.
18. Scott J.C. Corruption, Machine Politics and Social. Change. *American Political Science Review*. 1969. Vol. 63. № 4. P. 1142–1158.