

# Публічне управління та митне адміністрування

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

№ 3 (30)

*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 № 4 від 25 жовтня 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;  
**Верденхофа Ольга** – Dr.sc.admin., ас. проф., Латвійська Республіка;  
**Дьякон Денис** – Dr.oec, проф., Латвійська Республіка.

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](http://www.customs-admin.umsf.in.ua)

Підписано до друку 26.10.2021. Формат 60×84/8. Папір офсетний.

Гарнітура Таймс. Ум. друк. арк. 10,0. Обл.-вид. арк. 9,79.

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.ua](mailto:mailbox@helvetica.ua)

Свідоцтво суб’єкта видавничої справи

ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Засновник: Університет митної справи та фінансів

---

## ЗМІСТ

### МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

<b>В. А. Абдуллаєв.</b> Роль громадянського суспільства у запобіганні та протидії корупції.....	5
<b>Л. М. Івашова, Д. М. Бондаренко.</b> Публічне і галузеве управління економічним розвитком регіонів як предмет наукового дослідження .....	14
<b>А. В. Кирпале.</b> Державна політика розвитку неперервної освіти в сучасному суспільстві: проблеми та шляхи реалізації.....	23
<b>Д. В. Нестеренко.</b> Сутність феномену «управлінське рішення» .....	28
<b>І. В. Положешна.</b> Аналітичне забезпечення процесу децентралізації: результати, виклики, перспективи.....	33
<b>І. Є. Рибич, О. В. Чорний.</b> Державна політика у системі охорони здоров'я у період пандемічних впливів COVID-19 у трансформаційний період: соціально-економічні аспекти.....	40
<b>В. В. Сиченко, С. О. Рибкіна, Е. Т. Соколова.</b> Управління розвитком кадрової політики у системі вищої освіти.....	44
<b>Т. О. Харченко.</b> Нормативно-правовий механізм державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України .....	52

### ПУБЛІЧНА СЛУЖБА: ТЕОРІЇ ТА КРАЩІ ПРАКТИКИ

<b>Н. В. Бабаченко.</b> Типологія посад публічної служби за критерієм змісту соціокомунікативної діяльності.....	57
--	----

### РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<b>М. Р. Ковальський.</b> Метод експерименту щодо раціонального використання території на моделях територіальної структури регіону .....	64
<b>С. В. Корнієвський.</b> Використання потенціалу впливу регіональних стратегій на процеси регіонального розвитку управління ризиками у процесі розвитку і функціонування системи місцевого самоврядування .....	69
<b>І. П. Лопушинський, В. Д. Філіппова.</b> Управління ризиками у процесі розвитку і функціонування системи місцевого самоврядування .....	79

---

## CONTENTS

### **ECHANISMS OF STATE ADMINISTRATION**

<b>V. A. Abdullayev.</b> The role of civil society in preventing and combating corruption .....	5
<b>L. M. Ivashova, D. M. Bondarenko.</b> Public and industrial management of economic development of regions as a subject of scientific research .....	14
<b>A. V. Kirpale.</b> State policy for the development of continuous education in modern society: problems and ways of implementation .....	23
<b>D. V. Nesterenko.</b> The meaning of the “management decision” phenomenon .....	28
<b>I. V. Polozheshna.</b> Analytical support of the decentralization process: results, challenges, prospects.....	33
<b>I. Ye. Rybchych, O. V. Chorny.</b> Public policy in the health care system during the pandemic effects of COVID-19 in the transformation period: socio-economic aspects.....	40
<b>V. V. Sychenko, S. O. Rybkina, E. T. Sokolova.</b> Human resources policy development management in the higher education system.....	44
<b>T. O. Kharchenko.</b> Regulatory-law mechanism of the state regulation of sustainable development of the agricultural sector Ukraine's economy.....	52

### **STATE ADMINISTRATION: THEORIES AND THE BEST PRACTICES**

<b>N. V. Babachenko.</b> Typology of public service positions by criterion of socio-communicative activity.....	57
---	----

### **REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT**

<b>M. R. Kovalskyi.</b> The method of experiment on the rational use of territory on the models of the territorial structure of the region .....	64
<b>S. V. Korniiievskyi.</b> Use of the potential of the influence of regional strategies on the processes of regional development .....	69
<b>I. P. Lopushynskyi, V. D. Filippova.</b> Risk management in the process of development and functioning of a local self-government system .....	79

**В. А. Абдуллаєв**, аспірант Чорноморського національного університету імені Петра Могили

## **РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ЗАПОБІГАННІ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ**

*У статті визначено й висвітлено роль та значення громадянського суспільства у процесах запобігання та протидії корупції в сучасній Україні й запропоновано заходи підвищення цієї ролі. Визначено корупцію як чинник загрози національній безпеці та національним інтересам України й описано негативні наслідки від явища корупції у життєдіяльності українського суспільства. Розглянуто антикорупційні громадські організації як один із головних суб'єктів протидії корупції. Визначено й охарактеризовано нормативно-правову основу здійснення громадськістю антикорупційної діяльності. Розглянуто діяльність Міжнародної антикорупційної організації Transparency International та її акредитованого представника в Україні – Transparency International Ukraine. Наведено форми і методи залучення громадян у роботу механізмів протидії корупції. Визначено дві головні функції сучасних громадських організацій у сфері боротьби з корупцією. З'ясовано вітчизняні причини невикористання можливостей інститутів громадянського суспільства у запобіганні та протидії корупції повною мірою. Визначено пріоритетні завдання щодо формування механізму запобігання та протидії корупції в Україні на законодавчому рівні. Зазначено заходи, необхідні для зміни корупційного менталітету українців. Визначено заходи для посилення ролі інститутів громадянського суспільства в антикорупційній діяльності. З'ясовано умови розвитку участі інститутів громадянського суспільства у запобіганні корупції. Визначено основні завдання вітчизняного державного управління у сфері боротьби з корупцією.*

*Ключові слова: антикорупційна діяльність, громадські організації, громадянське суспільство, державне управління, інститути громадянського суспільства, корупційний менталітет, корупція, механізми запобігання та протидії корупції, Transparency International, Transparency International Ukraine.*

### **V. A. Abdullayev. The role of civil society in preventing and combating corruption**

*The article substantiates the relevance of the study of the role of civil society in preventing and combating corruption at the present stage of development of the Ukrainian state. Corruption is identified as a factor threatening the national security and national interests of Ukraine and describes the negative consequences of corruption in the life of Ukrainian society. The analysis of the last thematic researches and publications is carried out. The article identifies and highlights the role and importance of civil society in the processes of preventing and combating corruption in modern Ukraine and proposes measures to enhance this role. The meaningful essence of the concept of “civil society” is revealed and its main elements are defined. Anti-corruption public organizations are considered as one of the main subjects of anti-corruption. The normative and legal basis for public anti-corruption activities is defined and characterized (Constitution of Ukraine, Law of Ukraine “On Public Associations”, Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”, United Nations Convention against Corruption, Universal Declaration of Human Rights, Recommendations of the Istanbul Plan, Code of Best Practice for Public Participation in Decision – Making). The activity of the International Anti-Corruption Organization Transparency International and its accredited representative in Ukraine – Transparency International Ukraine is considered. Measures to promote active public participation in preventing corruption are presented. The directions of increasing the effectiveness of preventing and combating corruption related to the institutions of civil society are indicated. Forms and methods of involving citizens in the work of anti-corruption mechanisms are presented. The two main functions of modern public organizations in the field of anti-corruption have been identified. The domestic reasons for not using the capabilities of civil society institutions in preventing and combating corruption in full have been clarified. Priority tasks for the formation of a mechanism for preventing and combating corruption in Ukraine at the legislative level have been identified. These measures are necessary to change the corruption mentality of Ukrainians. Measures have been identified to strengthen the role of civil society institutions in anti-corruption activities. The leading forms of interaction between public organizations and public authorities in overcoming corruption are presented. The conditions for the development of the participation of civil society institutions in the prevention of corruption have been clarified. The main tasks of the domestic public administration in the field of anti-corruption have been identified. Perspective directions of further theoretical and practical researches are determined. The article formulates and solves a topical scientific problem in the field of public administration, which is to highlight the role of civil society in the process of preventing and combating corruption in modern Ukraine and identify measures to improve it.*

*Key words: anti-corruption activity, public organizations, civil society, public administration, civil society institutions, corruption mentality, corruption, mechanisms for preventing and combating corruption, Transparency International, Transparency International Ukraine.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Явище корупції у різній мірі свого прояву притаманне всім існуючим нині країнам. Корупція не тільки суттєво зменшує ступінь довіри громадськості до держави, органів публічної влади, соціальних інституцій, але й спричинює появу соціальної недовіри між різними суб'єктами взаємовідносин у країні. Толерантність громадськості до наявності явища корупції не дає можливості суттєво знизити

рівень корупції у суспільстві. За тієї умови, якщо серед населення немає достатнього попиту на ліквідацію корупції, а більшість громадян вважають її цілком прийнятним і навіть бажаним шляхом вирішення своїх особистісних певних проблем та задоволення власних інтересів, рівень корупції у державному апараті лише збільшується і посилюється, а сама корупція у ньому лише укорінюється. У протидії розповсюдженню явища корупції архіважливу роль має відігравати свідомо й суспільно-активна частина громадянського суспільства, зокрема інститути громадянського суспільства, а особливо громадські організації, що позиціонують себе як антикорупційні. Активно та якісно здійснюючи, як приклад, інформаційно-роз'яснювальну, просвітницьку діяльність серед широких верств населення, ці організації збільшують вплив на різні напрями державної політики у сфері запобігання та протидії корупції шляхом посилення участі громадськості у своїй діяльності.

На вищому рівні керівництва державою сучасні національні лідери публічно декларують необхідність боротьби з корупцією як пріоритетний напрям своєї діяльності.

У *Стратегії національної безпеки України* «Безпека людини – безпека країни», затвердженій Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020, корупцію віднесено до загроз національній безпеці та національним інтересам України й зазначено, що непослідовність та незавершеність реформ і корупція перешкоджають виведенню української економіки з депресивного стану, унеможливають її стале і динамічне зростання, підвищують уразливість до загроз, підживлюють кримінальне середовище. Боротьбу з корупцією віднесено до основних напрямів зовнішньополітичної та внутрішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки. Україна рішуче налаштована на утвердження конституційного принципу верховенства права, рівності усіх перед законом. З метою реалізації конституційних принципів індивідуальної юридичної відповідальності та невідворотності покарання держава буде утверджувати принцип нульової толерантності до корупції, забезпечувати ефективну діяльність органів, що запобігають корупції та протидіють корупційним правопорушенням [1].

Для широкого кола простих громадян явище корупції виступає обмежувальним чинником у процесі забезпечення їх гарантованих Основним Законом держави прав та свобод людини і громадянина, дотримання принципів, що характерні соціальної і правовій державі. Адже наявність явища корупції нівелює та знищує принцип рівності всіх перед законом та принцип соціальної справедливості. Корупція виступає чинником, що підмінює закон та існуючі норми права і встановлює власні правила у суспільних відносинах. За таких обставин більшість пересічних громадян із часом починають втрачати віру у силу закону, державу і органи публічної влади, що діють від її імені і повинні забезпечувати законні права громадян, а також у дієвість існуючої нормативно-правової бази. Ця зневіра спричиняє деформацію свідомості громадян у межах морально-духовних цінностей та орієнтацій. Державні, публічні, адміністративні послуги надаються не у руслі законності, а за встановленими правилами організованої злочинної діяльності. Отже, з урахуванням таких обставин лише незначна за кількістю когорта населення країни має необмежений доступ до реалізації своїх особистісних приватних інтересів чи інтересів близьких їм людей, а інша, переважна частина громадян, має такі можливості лише у формальному вигляді, тобто насправді можливості простих людей дуже обмежені або ж процедури надання цих можливостей є значно складнішими [2].

Одна із головних проблем конструктивного запобігання та ефективної протидії антисоціальному явищу корупції полягає у тому, що залучення до цього процесу лише одного чи декількох суб'єктів, наприклад таких, як державні інституції, не може забезпечити надпозитивного результату. Запорука ефективності боротьби з корупцією полягає у необхідності залучення до цього процесу якомога більшої кількості суб'єктів антикорупційної діяльності, провідним із яких сьогодні вбачається громадянське суспільство. Саме на роль громадянського суспільства у запобіганні та протидії корупції й зорієнтований цей етап наукового дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Актуальність порушеної проблематики засвідчує наявність великої кількості теоретико-практичних досліджень таких авторитетних науковців, як: О. Бусол, М. Мельник, А. Михненко, О. Мусієнко, Є. Невмержицький, Н. Нижник, В. Олуйко, С. Серьогін, А. Тіньков та ін. Ракурс нашого дослідження зумовив необхідність звернути увагу на тематику дослідження таких авторів, як: Л. Герасименко [2], Л. Івашова [3], Н. Ковальов [3], Н. Красильнікова [4], А. Лаврент'єв [4], В. Ортинський [5], Н. Підбережник [6], І. Танас [2], М. Шедий [7], С. Шрамко [8], Б. Якимюк [9] та ін. Віддаючи данину поваги зазначеним вченим та їх науковому доробку, слід зауважити, що процес дослідження архіскладного та багатоаспектного явища корупції не є вичерпним, що й зумовлює актуальність розгляду ролі громадянського суспільства у запобіганні та протидії корупції на сучасному етапі розвитку української держави.

**Метою статті** є висвітлення ролі громадянського суспільства у процесах запобігання та протидії корупції в сучасній Україні й визначення заходів її підвищення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У контексті євроінтеграційного вектору розвитку української держави, а саме у межах інтеграції України до міжнародної спільноти, міжнародних інституцій, зокрема до Європейського Союзу, керівництво держави у короткі терміни має де-факто, а не де-юре продемонструвати конструктивну взаємодію й ефективну співпрацю з громадянським суспільством. Це постає особливо важливим у межах

оцінки Міжнародною антикорупційною організацією **Transparency International** прогресу досягнутого українською владою у процесах запобігання та протидії корупції.

Під *громадянським суспільством* ми розуміємо інтегроване позначення всієї сукупності існуючих у суспільстві відносин, які не є державно-політичними, такої сторони життєдіяльності суспільства та окремих індивідів, яка перебуває поза сферою впливу держави, за межами її директивного регулювання й регламентації. Громадянське суспільство є механізмом соціальної взаємодії, що складається із системи місцевого самоврядування, різноманітних об'єднань, суспільних рухів і публічної комунікації, місцем соціальних дій, відносно автономних від держави. Громадянське суспільство включає три елементи: членство в асоціаціях і рухах; готовність терпимо ставитися до різних політичних поглядів та участі громадян у різних об'єднаннях; громадянську відповідальність людини перед суспільством. На думку А.Ф. Колодій, термін «Громадянське суспільство» позначає структурно визначену, інституціоналізовану підсистему суспільства зі специфічними, тільки їй притаманними, незалежними від держави, добровільними формами громадської активності й солідарності, з особливими культурними і навіть соціально-психологічними ознаками. У свою чергу, Ю.П. Сурмін тлумачить громадянське суспільство як суспільство людей, які володіють повнотою прав та обов'язків громадян стосовно держави й повнотою прав та обов'язків держави стосовно громадян. Таким є об'єктивний зміст громадянського суспільства. Але є й суб'єктивна складова частина, яку визначає діяльність соціальних груп, рухів і громадян. Власне, під громадянським суспільством найчастіше розуміють, на думку науковця, незалежну від держави особливу сферу громадського життя, що складається з різних соціальних груп, рухів, об'єднань, культурних, національних, територіальних та інших угруповань і є формою вираження різноманітних інтересів особистості [10, с. 120–121].

Сучасне громадянське суспільство відіграє вагомую роль у запобіганні та протидії корупції. Однак варто навести думку О. Костенка, який говорить про те, що явище корупції є ознакою всього громадянського суспільства, а не тільки держави. Саме люди, громадяни, а не хто інший, ініціюють корупцію, створюють передумови для її появи та розвитку, беруть участь у корупційних діях тощо, тому доречно вести мову про «корупційну активність громадян» та про засоби зменшення її рівня. Тобто громадянське суспільство виступає одним із джерел появи та розповсюдження явища корупції. Однак реальною, а не псевдо-антикорупційною діяльністю, більшою мірою займаються морально зрілі та свідомі громадяни із яскраво вираженою соціально-справедливою життєвою позицією, які є невід'ємними складовими частинами різнопрофільних інститутів громадянського суспільства. Саме таких суб'єктів запобігання та протидії корупції ми і розглядатимемо у межах цього етапу дослідження.

За результатами дослідження Барометру світової корупції (Global Corruption Barometer) від Transparency International і Gallup International Association кожен четвертий мешканець планети ставав учасником корупційних правопорушень. Дійсно, корупція як явище притаманна ледве не всім країнам світу, а в Україні вона настільки розповсюджена, що стала вже не девіантною поведінкою, а частиною соціальної норми [8, с. 48].

Одним із суб'єктів протидії корупції і в міжнародному, і в українському праві є *інститути громадянського суспільства*, серед яких на особливу увагу заслуговують антикорупційні громадські організації та об'єднання. Саме громадські організації антикорупційного спрямування, як вважає М. І. Мельник, відіграють у сучасному світі провідну роль у процесах і заходах запобігання та протидії проявам корупції, що полягає у сприянні відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади, що у загальному підсумку є запорукою створення відповідних умов для боротьби з корупцією, виявлення фактів корупційних діянь, корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних із корупцією, і притягнення винних осіб до різних видів відповідальності, передбаченої чинним законодавством.

Правовою основою для здійснення цієї діяльності є ст. 36 Конституції України і Закон України «Про громадські об'єднання». Також громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники та окремі громадяни у діяльності щодо запобігання корупції наділені правами, перелік яких наведено у ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції». Відповідно до означеного антикорупційного закону держава заохочує громадян до викриття інформації про корупційні злочини. Для того в Україні запроваджено інститут викривачів фактів корупції.

Національне законодавство та політика протидії корупції ґрунтуються на вже існуючому міжнародному нормативно-правовому антикорупційному доробку. Так, скажімо, стаття 13 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції встановлює міжнародний стандарт залучення громадськості до діяльності, що спрямована на організацію та реалізацію заходів запобігання та подолання корупції. Відповідно до наведеної статті, кожна держава-учасниця вживає відповідних заходів у межах своїх можливостей і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права з метою сприяння активній участі окремих осіб, груп, інституцій за межами державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що реалізують свою діяльність на базі громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції [5, с. 2; 11]. Отже, принципи та форми участі суспільства у попередженні корупції і протидії їй визначені у статті 13 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції та охоплюють, зокрема: 1) посилення прозорості і сприяння залученню громадян до процесів прийняття рішень; 2) забезпечення для громадськості ефективного доступу до інформації; 3) здійснення заходів

з інформування громадськості, які б сприяли створенню атмосфери нетерпимості до корупції; 4) повагу, заохочення і захист свободи пошуку, отримання і поширення інформації про корупцію [11].

Відповідна діяльність держави повинна включати, зокрема, залучення широкого кола громадян до процесів прийняття та реалізації прийнятих рішень, а також підвищити рівень відкритості та прозорості органів публічної влади шляхом забезпечення права та його ефективної реалізації на отримання публічної інформації та права вільно збирати, публікувати та розповсюджувати інформацію відповідно до статті 19 Загальної декларації прав людини та інших міжнародних тематичних документів, у яких задекларовано це право [5].

Посилення якості взаємодії між органами публічної влади і громадянським суспільством у питаннях запобігання та протидії корупції вимагають також і рекомендації Стамбульського плану, третій принцип якого передбачає підтримку активної участі громадськості у відповідних процесах реформування шляхом сприяння суспільному обговоренню проблем корупції й участі громадян у попередженні її проявів [9].

Ще одним тематичним міжнародним документом є Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1 жовтня 2009 р. Він встановив такі форми участі громадськості у процесі прийняття рішень: 1) інформація (встановлення права на доступ до публічної інформації, що є мінімальним, але необхідним стандартом залучення громадськості до процесу прийняття рішень органами державної влади); 2) консультація (форма ініціативи, коли органи державної влади просять неурядові організації висловити їхню думку стосовно конкретного політичного питання чи політичного процесу); 3) діалог (конкретний діалог ґрунтується на взаємних інтересах стосовно окремого політичного процесу. Такий діалог зазвичай веде до вироблення спільної рекомендації, стратегії або законопроекту. Він складається зі спільних, як правило, частих і регулярних зустрічей та має на меті розроблення основних політичних стратегій і часто приводить до узгоджених результатів); 4) партнерство (партнерство передбачає спільну відповідальність на кожному етапі процесу прийняття політичних рішень: від встановлення порядку денного, складання проекту і прийняття рішень до реалізації політичних ініціатив. Він є вищим рівнем участі) [5].

Головними реалізаторами зазначених вище принципів, закріплених у міжнародних нормативно-правових актах, на сучасному етапі розвитку глобалізаційного суспільства виступають антикорупційні громадські організації міжнародного рівня.

Однією із найавторитетніших таких організацій є *Transparency International*, що з часу свого заснування (1993 р.) і досі справляє значний вплив на організацію антикорупційних кампаній у всьому світі. Більшість існуючих глобальних антикорупційних ініціатив пов'язані саме з діяльністю цієї організації, це Міжнародна Антикорупційна Конференція, Індекс сприйняття корупції (1995 р.), Індекс хабародавців (1999 р.), Глобальний Барометр корупції (2003 р.). Місією організації є зниження рівня корупції у світі. Ця організація має свої філії у багатьох країнах світу: *Transparency International* присутня більш ніж у 110 державах, не виключенням є і Україна.

*Transparency International Ukraine* – це акредитований представник глобального руху *Transparency International*, що комплексно підходить до розроблення і впровадження змін задля зниження рівня корупції. У 2014 році *Transparency International Ukraine* отримала повну офіційну акредитацію як представник глобального руху. Стратегічними пріоритетами організації на 2019–2021 рр. є: 1) запобігання корупції (мінімізувати можливість виникнення корупційних ризиків на національному та місцевому рівнях шляхом збільшення прозорості та підвітності роботи органів влади); 2) залучення до боротьби з корупцією (залучити максимальну кількість прибічників та створити умови для об'єднання їх у дієву мережу, забезпечивши сталу підтримку); 3) покарання корупції (забезпечити ефективну систему покарання за вчинення корупційних правопорушень). За час свого існування *Transparency International Ukraine* здійснила низку знаменних для України заходів. Під час Революції Гідності організація була джерелом об'єктивної інформації про розвиток подій в Україні для журналістів та міжнародних партнерів з усього світу. Ця організація долучилася до створення платформи «Реанімаційний пакет реформ» та разом із партнерами розробили законопроекти, що лягли в основу майбутньої антикорупційної реформи. *Transparency International Ukraine* адмініструвала реформу публічних закупівель та державних продажів. Організація передала державі відповідні електронні системи, адміністраторами яких стали держпідприємства ProZorro та ProZorro. Продажі. Аналогічно організація долучилася до медичної реформи – передала державі електронну медичну систему eHealth. Також роль організації була значною у запуску Вищого антикорупційного суду. Українське представництво *Transparency International* одним з перших в країні почало займатися підтримкою викривачів корупції. Також *Transparency International Ukraine* займається підвищенням прозорості місцевого самоврядування через програму «Прозорі міста». Контроль за дотриманням законодавства та принципів системи ProZorro в публічних закупівлях організація здійснює через спільноту організовану довкола проекту DOZORRO [12].

За даними Державної служби статистики України [13] за 2021 рік, в Україні нараховується більше двох сотень громадських організацій, що позиціонують свою діяльність як антикорупційну. Однак, на відміну від *Transparency International Ukraine*, їхня діяльність у сучасній Україні не стала ефективним механізмом запобігання та протидії



корупції. Не враховуючи діяльність Transparency International Ukraine, можемо стверджувати, що сьогодні в українській державі немає по-справжньому потужних загальнонаціональних незалежних громадських організацій антикорупційного спрямування (рухів), здатних дієво впливати на державну та політичну владу, органи публічної влади, окремих представників, хоча, опираючись на оцінки громадськості щодо стану корупції в країні, запит на подібні організації та рухи все ж таки існує [2].

Норми міжнародного права зобов'язують держави, зокрема й Україну, вживати заходів для сприяння активній участі окремих осіб і груп осіб, що не належать до державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації тощо, що функціонують на базі громад у запобіганні корупції й боротьбі з нею. Такими заходами є:

- посилення прозорості й сприяння залученню населення до процесів прийняття рішень;
- забезпечення для населення ефективного доступу до інформації;
- проведення заходів з антикорупційної освіти;
- реалізація програм державної освіти в дусі нетерпимості у ставленні до корупції;
- повага, заохочення та захист свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію;
- забезпечення доступу до органів з протидії корупції для подання ним відомостей, зокрема і анонімно, про корупційні злочини [4, с. 24].

Український державно-управлінський механізм запобігання та протидії корупції вибудовується з урахуванням світового, так як інститути громадянського суспільства розглядаються у вітчизняно-науковому та нормативно-правовому полі як тріада компонентів, а саме: як суб'єкти запобігання, протидії та боротьби з корупцією; як суб'єкти взаємодії з органами публічної влади; як суб'єкти відповідальності за корупційні злочини, корупційні порушення та порушення, пов'язані з корупцією.

З урахуванням закордонного досвіду в Україні мають активніше реалізовуватися такі чотири, на наш погляд, основні, *напрями підвищення ефективності запобігання та протидії корупції* пов'язані з інститутами громадянського суспільства:

- 1) створення дієвого механізму взаємодії правоохоронних та інших компетентних державних органів з інститутами громадянського суспільства, зокрема з громадськими організаціями антикорупційного спрямування та окремими свідомими громадянами;
- 2) вжиття конкретних заходів, спрямованих на системне залучення громадян до активнішої участі у процесі запобігання та протидії корупції;
- 3) забезпечення відкритого доступу громадян до інформації про діяльність органів публічної влади;
- 4) посилення контролю за вирішенням питань, що містяться у зверненнях громадян та відповідальності за недотримання норм чинного законодавства України.

Вчені давно відзначають зв'язок принципів прозорості та клієнтелізму під час удосконалення державної служби, без яких адміністративний апарат не може бути відкритим для контролю з боку громадянського суспільства. Цьому заважає відсутність дієво-необхідних інституційних механізмів. Разом з тим, досвід зарубіжних країн показав, що населення, об'єднане в інститути, виконує вирішальну функцію у профілактиці корупційних діянь. Ця функція закріплена у більшості міжнародних нормативно-правових актів, що підписані і ратифіковані в Україні. Зокрема, у Конвенції Організації Об'єднаних Націй з протидії корупції міститься сукупність норм, що закріплюють заходи профілактичного характеру, що рекомендовані до здійснення громадськими організаціями та об'єднаннями, зокрема: з метою популяризації причин і наслідків корупційних дій, необхідно залучати інститути громадянського суспільства. Планомірне підвищення культури населення, досягнення максимальної прозорості процедур надання державних і муніципальних послуг, а також постійна профілактична, попереджувальна робота абсолютно всіх органів державної влади та інститутів громадянського суспільства виступають дієвим механізмом боротьби з корупцією. *До форм і методів залучення громадян у роботу механізмів протидії корупції відносяться:*

- впровадження реально-дієвого механізму участі інститутів громадянського суспільства у здійсненні незалежної антикорупційної експертизи документів;
- участь населення у розслідуванні злочинів і проступків корупційного характеру;
- створення і здійснення антикорупційних освітніх програм;
- виховання у населення неприязні до корупційних відносин;
- формування і підтримка інтернет-порталів та інших веб-сайтів, що висвітлюють проблеми протидії корупції і ін. Але для того, щоб реалізовувати зазначені заходи, вирішувати складні завдання протидії корупції у нашій країні, інститути громадянського суспільства, на наше глибоке переконання, повинні володіти саме дієвими законними повноваженнями [3, с. 311–312].

Сучасні громадські організації виступають своєрідними посередниками між органами публічної влади та суспільством. У сфері боротьби з корупцією вони виконують такі дві головні *функції*:

1. Відіграють роль критичного спостерігача за діяльністю органів публічної влади за допомогою запитування інформації про їх діяльність, викриття корупційних діянь, правопорушень, моніторингу поведінки публічних осіб та їхнього способу життя, контролю над процесом здійснення державних закупівель тощо.

2. Здійснюють адвокатування та інформаційно-роз'яснювальну та просвітницьку діяльність серед населення. Неурядові організації збирають та обробляють інформацію пов'язану із корупцією, досліджують шляхи подолання корупційних проявів, формулюють пропозиції та створюють відповідні проекти, а потім висувують їх із метою реалізації органам публічної влади [5, с. 4].

У сучасній Україні можливості інститутів громадянського суспільства у запобіганні та протидії корупції використовуються не повною мірою через низку *причин*, до яких відносимо:

- несистемність діяльності інститутів громадянського суспільства;
- нерозвиненість інститутів громадянського суспільства;
- надмірну регламентацію форм безпосередньої демократії;
- переважно рекомендаційно-консультативний характер участі громадян у державному та місцевому управлінні;
- відмінність ролі і значення інститутів громадянського суспільства на різних територіях країни та рівнях державного і місцевого управління тощо.

Тому до кола пріоритетних *завдань* щодо формування механізму запобігання та протидії корупції в Україні на законодавчому рівні мають бути віднесені і антикорупційна просвіта громадян; і реалізація положень, що стосуються зобов'язань підприємств, установ та організацій вживати відповідних заходів щодо попередження корупції, а саме:

- 1) визначення підрозділів або посадових осіб, відповідальних за профілактику корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією;
- 2) взаємодія та співробітництво підприємств, установ та організацій з правоохоронними органами та уповноваженими суб'єктами здійснення антикорупційної діяльності;
- 3) розроблення та впровадження у практику стандартів, норм і процедур, спрямованих на забезпечення добросовісної роботи підприємства, установи, організації шляхом прийняття кодексів етики та поведінки працівників;
- 4) своєчасне запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;
- 5) недопущення складання неофіційної звітності тощо [4].

Невирішеним сьогодні залишається питання, *як змінити корупційний менталітет українців*. Для цього необхідно вжити цілий комплекс заходів, і передусім потрібно почати з подолання пасивності населення і усталеного в суспільстві сприйняття корупції як доконаного факту. У формуванні нетерпимості до корупційних проявів повинні бути зацікавлені всі суб'єкти громадянського суспільства: політичні партії, громадські організації та асоціації, соціальні рухи, третій некомерційний сектор, представники приватного сектора, місцеве самоврядування, засоби масової інформації, експертне співтовариство і, звичайно ж, пересічні громадяни, які щодня відчують на собі негативні наслідки корупції. Проблема полягає у тому, як залучити такі цивільні групи до конструктивної антикорупційної діяльності. Для цього необхідно: розвивати структури громадянського суспільства, у першу чергу некомерційні організації та їх коаліції (стратегія усвідомлення); розвивати систему громадянської освіти серед некомерційних організацій, шкіл і закладів вищої освіти, залучати до цієї системи владні структури, створювати спеціальні центри громадянської освіти (стратегія усвідомлення); обмінюватися досвідом і впроваджувати перспективні форми громадської участі у різних регіонах країни (стратегія попередження) [7].

Отже, для посилення ролі інститутів громадянського суспільства необхідно:

- посилити вплив громадського контролю щодо запобігання та протидії корупції;
- розробити та внести пропозиції відносно вирішення конфлікту інтересів між державою та суспільством щодо розповсюдження інформації засобами масової інформації;
- з'ясувати потенціал інститутів громадянського суспільства, зокрема громадських організацій та де-факто, а не де-юре збільшити їх роль та значення у реалізації заходів запобігання та протидії корупції спираючись на головні положення чинного Закону України «Про запобігання корупції»;
- провести низку організаційних заходів, що будуть націлені на активізацію багатостороннього інформаційного обміну між громадськими організаціями, іншими інститутами громадянського суспільства, засобами масової інформації, органами публічної влади тощо [2, с. 162].

На думку Н. Підбережника, провідними формами взаємодії між громадськими організаціями та органами публічної влади у питаннях подолання корупції мають стати:

- здійснення громадськими організаціями та органами публічної влади моніторингу і аналізу громадської думки відносно причин виникнення та шляхів подолання явища корупції;
- створення на громадських засадах при органах публічної влади за участю громадських фахівців консультативно-дорадчих експертних органів, основним завданням яких стала б реалізація антикорупційних проектів аналітичного, дослідницького та інформаційного напрямів;

- спільне забезпечення інформаційної відкритості у суспільстві про стан, рівень, обсяги корупції та ефективність заходів із запобігання та подолання корупції, виявлення конкретних випадків корупційних діянь;
- налагодження органами публічної влади та громадськими організаціями більш результативних каналів подання заяв, скарг та пропозицій з боку громадян, що стосуються питань боротьби з корупцією;
- здійснення громадськими організаціями громадського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері запобігання та протидії корупції у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності та результативності, подання органам публічної влади експертних пропозицій;
- взаємодія між органами публічної влади та громадськими організаціями під час вироблення політики підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів державного управління, спільному навчанні посадових осіб та представників громадських організацій навикам ефективної співпраці та комунікації, ознайомлення громадськості з формами її участі у процесах боротьби з корупцією тощо [6].

З урахуванням вище наведеного доходимо висновку, що чинні нині міжнародні та вітчизняні нормативно-правові акти передбачають низку способів впливу громадянського суспільства, його інститутів, зокрема громадських організацій антикорупційного напрямку, на діяльність, пов'язану із боротьбою з корупцією в органах публічної влади, що виступають проосновою появи корупції в усіх сферах життєдіяльності країни. До таких *способів* належать: критичне висвітлення діяльності органів публічної влади та відповідних публічних осіб незалежними і незаангажованими засобами масової інформації; здійснення активної інформаційної діяльності відносно своєчасного і повного інформування широких верств населення про потенційні або вже виявлені факти корупції в органах публічної влади; здійснення громадського контролю; розроблення та реалізація в практичній площині освітніх програм із залученням фахівців та експертів із громадських організацій тощо.

**Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Відповідно до поставленої у роботі мети узагальнення результатів проведеного дослідження надало можливість сформулювати такі *висновки та пропозиції*.

Участь інститутів громадянського суспільства у запобіганні корупції може отримати свій *розвиток*, якщо:

- забезпечити інформаційну підтримку програм, проектів, акцій та інших ініціатив у сфері попередження корупції, здійснюваних інститутами громадянського суспільства;
- висвітлювати підсумки діяльності інститутів громадянського суспільства, що беруть найбільш активну участь у попередженні корупції;
- налагодити активну взаємодію інститутів громадянського суспільства з представниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- виробити заходи заохочення активності інститутів громадянського суспільства, що беруть участь у запобіганні корупції;
- розширити перелік інформації про діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування, що розміщується в мережі «Інтернет»;
- удосконалювати систему захисту осіб, які заявляють про корупцію;
- заохочувати збір інформації про очевидну невідповідність витрат осіб, що займають державні та муніципальні посади, державних і муніципальних службовців їх офіційним доходам;
- сприяти інститутам громадянського суспільства, що здійснюють збір і кваліфіковану юридичну оцінку інформації, що надходить від громадян і господарюючих суб'єктів, про корупційні схеми, факти корупційної поведінки, конфлікти інтересів;
- розробити та реалізовувати на практиці актуально-сучасний план заходів щодо підвищення правосвідомості громадян;
- розвивати мережу некомерційних організацій, що надають безоплатну кваліфіковану юридичну допомогу громадянам;
- організувати систему навчання представників інститутів громадянського суспільства з метою роз'яснення повноважень у питаннях попередження корупції та відпрацювання практичних навичок проведення експертиз, моніторингу тощо [4].

Підсумовуючи все вищенаведене, виокремлюємо такі три головні положення:

1. Вітчизняна *антикорупційна політика* має реалізовуватися лише за активної участі свідомої громадськості, що проявляється діяльністю інститутів громадянського суспільства, зокрема громадськими організаціями антикорупційного спрямування, і засновуватися на комплексному застосуванні процедур такого характеру, як: попереджувальний, просвітницький, контролюючий та викривальницький.

2. Посилити вплив громадської активності у процесах боротьби з корупцією в сучасній Україні мають такі *чинники*: мінімізація бюрократичних процедур щодо отримання інформації відносно корупційних факторів; подальше удосконалення діяльності, у контексті реалізації принципів публічності, прозорості та відкритості, судових і правоохоронних органів; здійснення надійного захисту викривачів корупції тощо.

3. Зміцнити роль громадянського суспільства у процесах запобігання та протидії корупції сприятиме активне використання таких *форм комунікації* між органами публічної влади і громадськими організаціями, як: обопільне здійснення антикорупційного моніторингу; у межах державної антикорупційної політики активне впровадження в життя програм дослідницького, аналітично-аналізуючого, роз'яснювально-просвітницького характеру; забезпечення з боку органів публічної влади відкритості та доступності інформації для широких верств населення про стану, рівень, обсяги корупції та здійсненні відповідні антикорупційні заходи тощо.

Результати наукового дослідження, наведені висновки і пропозиції слугують підґрунтям для теоретико-практичного дослідження державної політики у сфері запобігання та протидії корупції в Україні порівняно з досвідом інших держав.

### Список використаних джерел:

1. Стратегія національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни» затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення: 04.08.2021 р.).

2. Танас І., Герасименко Л. Посилення ролі громадянського суспільства та засобів масової інформації у виявленні та запобіганні корупції. 2017 р. URL: [http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/4153/1/-%20ЗБІРНИК%20ТЕЗ%20%20ост.\\_p159-161.pdf](http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/4153/1/-%20ЗБІРНИК%20ТЕЗ%20%20ост._p159-161.pdf) (дата звернення: 05.08.2021 р.).

3. Ковалев Н.Ю. Институты гражданского общества как актор противодействия коррупции. Сборник материалов I Всероссийской научно-практической конференции «Роль гражданского общества в противодействии коррупции», тематическое направление «Гражданское общество против коррупции», Том 1 № 8 (фев. 2019), С. 309–316.

4. Лаврентьев А., Красильникова Н. Участие институтов гражданского общества в предупреждении коррупции. «Наука. Мысль: электронный периодический журнал. Серия «Юридические науки». № 5–2. 2016. С. 24–29. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/uchastie-institutov-grazhdanskogo-obschestva-v-preduprezhdenii-korruptsii/viewer> (дата звернення: 05.08.2021 р.).

5. Ортинский В. Роль громадянського суспільства та ЗМІ у боротьбі з корупцією. Вісник національного університету «Львівська політехніка». Серія: «Юридичні науки». № 3 (27), 2020. С. 1–6.

6. Підбережник Н. Участь громадськості у запобіганні та протидії корупції в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. Ефективність державного управління. 2016. Вип. 3 (48). ч. 1. С. 131–137.

7. Шедий М.В. Антикоррупционный потенциал гражданского общества как социальный ресурс государственной политики противодействия коррупции. Права человека в контексте формирования гражданского общества: теория и практика: материалы международной научно-практической конференции. Елец: Елец. филиал НОУ ВПО «Рос. новый ун-т», 2013. С. 101–109.

8. Шрамко С.С. Роль громадської свідомості у запобіганні корупції. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». Випуск 28. Том 3. 2014. С. 48–51.

9. Якимюк Б.М. Вплив громадських організацій на протидію корупції в Україні. Інвестиції: практика та досвід (серія «Державне управління»). № 18/2013. С. 161–164.

10. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К. : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В.М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.

11. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. United Nations Office on Drugs and Crime. URL: [http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-r.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-r.pdf) (Дата звернення: 06.08.2021 р.).

12. Офіційний сайт Transparency International Ukraine. Про нас. URL: <https://ti-ukraine.org/about/#mission> (дата звернення: 07.08.2021 р.).

13. Офіційний сайт Державної служби статистики України. Реєстр громадських організацій. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 08.08.2021 р.).

### References:

1. President of Ukraine (2020), “National Security Strategy of Ukraine “Human Security – Country Security”, available at: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (Accessed 04 august 2021).

2. Tanas, I. and Herasymenko, L. (2017), “Strengthening the role of civil society and the media in detecting and preventing corruption”, available at: [http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/4153/1/-%20ЗБІРНИК%20ТЕЗ%20%20ост.\\_p159-161.pdf](http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/4153/1/-%20ЗБІРНИК%20ТЕЗ%20%20ост._p159-161.pdf) (Accessed 05 august 2021).

3. Kovalev, N.Ju. (2019), “Civil society institutions as an actor in combating corruption”, *Sbornik materialov I Vserossijskoj nauchno-prakticheskoj konferencii “Rol' grazhdanskogo obshhestva v protivodejstvii korrupcii”*, *tematicheskoe napravlenie “Grazhdanskoe obshhestvo protiv korrupcii”* [Collection of materials of the I All-Russian Scientific and Practical Conference “The Role of Civil Society in Countering Corruption”, thematic area “Civil

Society Against Corruption”] I Vserossijskaja nauchno-prakticheskaja konferencija “Rol' grazhdanskogo obshhestva v protivodejstvii korrupcii” [I All-Russian Scientific and Practical Conference “The Role of Civil Society in Combating Corruption”] Altai State University, Altai, Russia, pp. 309–316.

4. Lavrent'ev, A. and Krasil'nikova, N. (2016), “Participation of Civil Society Institutions in Preventing Corruption”, *Nauka. Mysl': elektronnyj periodicheskij zhurnal*, no. 5–2, pp. 24–29, available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/uchastie-institutov-grazhdanskogo-obshchestva-v-preduprezhdenii-korrupcii/viewer> (Accessed 05 august 2021).

5. Ortyns'kyj, V. (2020), “The role of civil society and the media in the fight against corruption”, *Visnyk natsional'noho universytetu “L'vivs'ka politehnika”*. Seriya: “Yurydychni nauky”, no. 3 (27), pp. 1–6.

6. Pidbereznyk, N. (2016), “Public participation in preventing and combating corruption in Ukraine in the context of European integration processes”, *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnia*, vol. 3 (48), part 1, pp. 131–137.

7. Shedij, M.V. (2013), “Anti-corruption potential of civil society as a social resource of state anti-corruption policy”, *Prava cheloveka v kontekste formirovanija grazhdanskogo obshhestva: teorija i praktika: materialy mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii* [Human rights in the context of the formation of civil society: theory and practice: materials of the international scientific and practical conference], Prava cheloveka v kontekste formirovanija grazhdanskogo obshhestva: teorija i praktika [Human rights in the context of the formation of civil society: theory and practice], Elets Branch of the Russian New University, Elets, Russia, pp. 101–109.

8. Shramko, S.S. (2014), “The role of public consciousness in preventing corruption”, *Naukovyj visnyk Uzhhorods'koho natsional'noho universytetu*, Seriya “Pravo”, vol. 28, t. 3, pp. 48–51.

9. Yakymiuk, B.M. (2013), “The influence of public organizations on the fight against corruption in Ukraine”, *Investytsii: praktyka ta dosvid (seriya “Derzhavne upravlinnia”)*, no. 18, pp. 161–164.

10. Kovbasiuk, Yu.V., Kniaziev, V.M. and Rozputenko, I.V. (2011), *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia : u 8 t.* [Encyclopedia of Public Administration: in 8 vols], vol. 1: Theory of public administration, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine, 748 p.

11. United Nations (2003), “United Nations Convention against Corruption”, available at: [http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-r.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-r.pdf) (Accessed 06 August 2021).

12. The official site of Transparency International Ukraine (2021), “About us”, available at: <https://ti-ukraine.org/about/#mission> (Accessed 07 August 2021).

13. The official site of the State Statistics Service of Ukraine (2021), “Register of public organizations”, available at: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (Accessed 08 August 2021).

**Л. М. Івашова**, доктор наук із державного управління,  
професор, професор кафедри публічного управління  
та митного адміністрування  
Університету митної справи та фінансів

**Д. М. Бондаренко**, аспірант кафедри публічного  
управління та митного адміністрування  
Університету митної справи та фінансів

## ПУБЛІЧНЕ І ГАЛУЗЕВЕ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ ЯК ПРЕДМЕТ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

*Розглянуто процес побудови теоретико-методологічного дослідження змісту і якості діяльності органів публічного і галузевого управління із забезпечення ефективності економіки регіонів в умовах реформування державного управління. Показано, що економічне зростання регіонів і країни загалом під час переходу на нові умови економічного життя потребує пошуку нових інноваційних підходів до вироблення і реалізації каталізаторів і шляхів розвитку економіки за рахунок інноватизації у сфері управління. Доведено, що одним із пріоритетних напрямів підвищення економічного зростання є удосконалення публічного і галузевого управління економічним розвитком регіонів, їх поєднання й інтеграція, оновлення змісту виконуваних функцій і завдань, організаційного удосконалення управлінських процесів і запровадження нових механізмів управління. Зазначено, що реалізація пропонуваного напрямку підвищення інноватизації й ефективності управління потребує наявності повної інформації про зміст, складники, характер, технології і показники процесів управління економічним розвитком. Для отримання такої інформації необхідне створення науково обґрунтованої системи її збору, аналізу і діагностики. Для побудови теоретико-методологічної моделі дослідження невикористаних можливостей підвищення ефективності системи управління економічним розвитком регіонів з боку органів галузевого і публічного управління запропоновано використати низку підходів: порівняльно-історичний, традиційний, корпоративний, децентралізований, системний, інноваційно-інвестиційний, процесний і підхід смарт-спеціалізації. Пропонувана модель дослідження складається із логічно і змістовно пов'язаних послідовних етапів, таких як: етап теоретичного дослідження публічного і галузевого управління економічним розвитком регіонів, етап дослідження параметрів і характеристик систем управління, етап структурно-функціонального дослідження, аналітичні етапи тощо. У свою чергу кожний етап для дослідження поставлених завдань має свій методичний інструментарій. Дослідження за запропонованою схемою дозволить сформулювати можливості підвищення ефективності управління економічним розвитком регіонів за рахунок поглиблення співпраці і об'єднання зусиль публічного і галузевого управління для досягнення прогнозованих вимірів показників економічного розвитку за певним набором критеріїв, сформулювати методологічне й аналітичне підґрунтя для стратегічної діагностики очікуваних результатів економічного зростання.*

*Ключові слова:* економічний розвиток, регіон, галузеве управління, публічне управління, ефективність, поєднання, інтеграція, методичні підходи, моделювання, вдосконалення.

**L. M. Ivashova, D. M. Bondarenko. Public and industrial management of economic development of regions as a subject of scientific research**

*The process of construction of theoretical and methodological research of the content and quality of activity of public and branch management bodies on maintenance of efficiency of economy of regions in the conditions of reforming of public administration is considered. It is shown that the economic growth of regions and the country as a whole in the transition to new conditions of economic life requires the search for new innovative approaches to the development and implementation of catalysts and ways of economic development through innovation in management. It is proved that one of the priority ways to increase economic growth is to improve public and sectoral management of economic development of regions, their combination and integration, updating the content of functions and tasks, organizational improvement of management processes and introduction of new management mechanisms. It is noted that the implementation of the proposed direction to increase innovation and management efficiency requires complete information about the content, components, nature, technology and indicators of economic development management processes. To obtain such information, it is necessary to create a scientifically sound system for its collection, analysis and diagnosis. To build a theoretical and methodological model for the study of untapped opportunities to improve the management of economic development of regions by sectoral and public administration, it is proposed to use a number of approaches: comparative-historical, traditional, corporate, decentralized, systemic, innovation-investment, process and smart specialization approach. The proposed research model consists of logically and substantively related successive stages: the stage of theoretical study of public and sectoral management of economic development of regions, the stage of research of parameters and characteristics of management systems, the stage of structural and functional research, analytical stages, etc. In turn, each stage for research of the set tasks has the methodical toolkit. Research on the proposed scheme will create opportunities to improve the management of economic development of regions by deepening cooperation and combining*

*efforts of public and sectoral management to achieve projected measurements of economic development indicators on a set of criteria, to form a methodological and analytical basis for strategic growth diagnostics.*

*Key words: economic development, region, branch management, public management, efficiency, combination, integration, methodical approaches, modeling, improvement.*

**Постановка проблеми.** Швидкість трансформаційних процесів у суспільстві, зростання соціальної взаємодії, корпоративної і партнерської праці, партнерського споживання ресурсів і розподілу кінцевих результатів діяльності зумовлює перехід процесів економічного зростання країни на нові умови життя. Розуміння умов майбутнього розвитку дає змогу зміцнити економічні відносини, співпрацю і довіру між господарюючими суб'єктами та органами публічного управління всіх рівнів, що позитивно впливає на розвиток економіки.

Сьогоднішній стан економіки України уособлює в собі стан економічного розвитку регіонів, який поки що не досяг очікуваного рівня, необхідного для забезпечення економічних потреб суспільства. Сучасні виклики щодо забезпечення економічного зростання і добробуту жителів, що постали перед регіонами України, зумовлюють необхідність пошуку інноваційних підходів до вироблення і реалізації інноваційних каталізаторів, задіяння невикористаного потенціалу регіонів. Серед напрямів суспільної діяльності органів публічного управління окрема роль належить інноваціям у сфері управління економікою територій та регіонів, розробленню нових засобів, підходів та інструментів для вирішення складних соціально-економічних проблем, що виникають у процесі їх життєдіяльності.

Надання територіальним громадам повноважень для самостійного вирішення власних проблем мотивує до передбачення необхідних змін під час здійснення функцій управління економікою регіонів. Їх необхідно розглядати в контексті тісної співпраці органів публічного і галузевого управління регіонами. При цьому ці органи управління повинні розглядатися не як супідрядні органи державної і місцевої влади, а як система управління з центрами, що тісно співпрацюють на партнерських засадах, і чітко розподіленими функціями.

Зробити теоретичні узагальнення й отримати докази доцільності співпраці органів публічного і галузевого управління процесами економічного розвитку регіонів і застосування інноваційних методів інтеграції цих різновидів управління можливо на основі наукових досліджень і даних системного і комплексного аналізу (діагностики) складників цих видів управління розвитком регіонів з огляду на відповідність процесів і функцій управління потребам забезпечення суспільного зростання. Сьогодні проблема розроблення чіткої наукової концепції узгодження і поєднання галузевого і публічного управління регіонів поки що залишається невирішеною.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науковий пошук напрямів удосконалення економічного розвитку країни, змісту і шляхів інтеграції державного і галузевого управління на територіях регіонів почався ще за радянських часів і був особливо активним в період з 1987 року й практично до розпаду Радянського Союзу. Саме тоді наголошувалося на необхідності більш тісних і узгоджених дій загальнодержавних, галузевих і територіальних органів влади, узгодження інтересів і галузей регіонів з інтересами економічного розвитку країни загалом. У той час було прийнято низку програмних документів, які ґрунтувалися на результатах економічних досліджень, у тому числі й українських учених. В Інституті економіки промисловості Національної Академії Наук України були розроблені методичні й організаційні основи комплексного вирішення низки практичних завдань підвищення ефективності суспільного виробництва в регіонах: сформульовані науково-методичні положення з раціонального поєднання територіального і галузевого управління виробництвом у регіоні, підготовлені методичні рекомендації щодо узгодження форм і методів управління та інші наукові розробки. Вони були використані під час підготовки комплексних програм розвитку Донецької і Ворошиловградської областей, а також міст Донецька, Дніпропетровська, Ворошиловграда, Києва та інших на період із 1987 по 2000 р. [1].

Втім, незважаючи на існування наукової концепції вирішення проблеми об'єднання зусиль різних органів влади в напрямі економічного зростання регіонів і країни загалом, вона не була застосована в незалежній Україні у зв'язку з вибором країною шляху соціально орієнтованої ринкової економіки. Сьогодні ця давня проблема постала достатньо гостро і потребує свого вирішення в нових економічних умовах господарювання. Доцільно також зазначити, що пошук шляхів її вирішення активно розглядали й зарубіжні країни з урахуванням їхньої специфіки. Так, М. Портер та М. Крейнер сформулювали концепцію «створення спільної цінності – CSV», вихідним підґрунтям якої є поєднання інтересів конкурентоспроможності бізнесу та «здоров'я» суспільства [2, с. 13].

Слід зазначити, що публічне й галузеве управління не ідентичні і не тотожні між собою, і не всі інтереси галузей і регіонів збігаються. Саме неоднозначність їх колективних інтересів стає глибинною основою виникнення між ними суперечностей, які потрібно ліквідувати за рахунок сполучення галузевого і публічного управління. Завдання полягає в тому, щоб взаємопов'язати цілі галузей, спрямовані на збільшення випуску продукції, зниження собівартості, підвищення конкурентоспроможності продукції і послуг, відповідали інтересам регіонів, що забезпечить здійснення спільних колективних, економічних і соціальних завдань та створить необхідні ланцюги їх узгодження і реалізації.

Основні концептуальні принципи дослідження і діагностики управлінської діяльності у сфері державного управління викладені в працях: Ю. Сурміна, О. Бланка, В. Забродського, М. Кизима, Л. Костирко, В. Марюти, Е. Мінха, С. Чумаченко та багатьох інших. Питанням методології аналізу діяльності господарських систем присвячені праці

зарубіжних учених: В. Большакова, А. Вартаняна, М. Глазова, А. Шеремета, Г. Александрова та ін. Методологічні аспекти концептуальних засад реформування державного управління і поглиблення місцевого самоврядування аналізували у своїх працях: О. Антонова, В. Бакуменко, М. Білінська, О. Бобровська, Л. Прокопенко, В. Куйбіда, І. Чикаренко та ін. [3; 4; 5; 6; 7; 8]. Але досі бракує досліджень, які б охоплювали питання аналізу не окремих аспектів реформ чи рівня управління, а сукупності державних, регіональних і галузевих аспектів і напрямів розвитку на регіональному рівні. Також є питання, які не були враховані, чи до кінця не були вирішені під час здійснення модернізаційних процесів, чи і досі є дискусійними. Зазначене зумовлює необхідність ґрунтовного дослідження існуючих проблемних питань з огляду на можливість їх комплексного вирішення шляхом спільної взаємодії різних гілок влади.

**Метою статті** є розкриття теоретико-методологічних основ дослідження стану системи управління економічним розвитком регіонів як об'єкта спільного публічного і галузевого управління, визначення структурних складників процесів і інструментів управління з метою підвищення темпів економічного розвитку і подальшого формування, нагромадження і активізації використання потенціалу розвитку регіонів.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз нормативних і законодавчих актів, результатів наукових досліджень засвідчує, що сучасний стан управління економікою регіонів в Україні не дає змоги його представити у вигляді цілісної, науково обґрунтованої, законодавчо впорядкованої системи управління, яка би спиралася на чітко визначений предмет наукового аналізу та єдину методологічну, інституційну основу управління економічним розвитком.

Для більш глибокого розкриття змісту, сутності і методів управління розвитком економічних систем з боку органів публічного управління на регіональному рівні з метою вирішення основних проблемних питань і їх системного вдосконалення наукове дослідження необхідно представити у вигляді управлінських компонентів, їх змісту, складників і організації використання. Ця проблема потребує подальшого дослідження ще принаймні з двох причин, таких як неможливість системного розвитку будь-якої сфери без достатнього економічного і ресурсного потенціалу регіону і неможливість економічного зростання регіону без підтримки, регулювання управлінського супроводу і участі органів публічного управління у процесах економічного розвитку. Тобто йдеться про об'єктивну необхідність подальших досліджень економічних систем регіонів і підвищення впливу на їх розвиток з боку органів публічного і галузевого управління. Для цього необхідно дослідити використання відповідних форм, функцій і методів управління економічною системою регіону, в якій задіяна велика кількість господарюючих суб'єктів різних форм власності.

Створення аналітичного інструментарію для обґрунтування доцільності і можливості реформування системи публічного управління економічним розвитком регіонів у контексті набутих нових повноважень у результаті децентралізації державної влади зумовлює концептуалізацію розроблення науково обґрунтованих засад проведення досліджень. Більшість теоретичних досліджень починається з викладу підходів, якими передбачає користуватися дослідник, а також означення основних понять, методів дослідження, змісту інформації та інших інструментів дослідження.

Реформування державної влади в Україні здійснюється в умовах трансформаційних процесів у суспільстві, розгортання кризових явищ і погіршення соціально-економічних характеристик життєдіяльності регіонів. Усе це підвищує увагу до проблеми їх економічного розвитку. Один із перспективних підходів до підвищення темпів розвитку регіонів заснований на соціальних, економічних, управлінських і правових угодах між різними гілками влади і господарюючими суб'єктами з метою активізації економічної співпраці на території регіонів.

Визначенню шляхів активізації процесів розвитку сприяє і концепція вибору пріоритетних факторів і конкурентних переваг господарюючих суб'єктів: інформаційних, організаційних, управлінських, а також їх впливу на раціональне об'єднання векторів економічного розвитку (знань, трудових, матеріально-сировинних, інфраструктурних, інвестиційних та інших ресурсів). Зазначене надає унікальний шанс для консолідації зусиль, творчої взаємодії і співпраці у сфері спільного інвестування, сприяє появі й реалізації нових ідей і наукових досягнень, створює інноваційний характер суспільного розвитку, застосовуючи багатовекторну економічну інтеграцію і реальні можливості економічного зростання.

Ефективна економічна діяльність у регіонах суттєво залежить від професійної гнучкості, багатосторонності і мобільності органів публічного управління, які спрямовують свою діяльність на задоволення змінюваних потреб населення і їх якість. Необхідним є налагодження більш ефективної взаємодії органів публічного управління із суб'єктами галузевої підпорядкованості, підприємцями, інститутами громадянського суспільства для вирішення проблемних питань і максимального використання людського капіталу, який здатний збільшуватися. Ключовим вектором діяльності влади стає вирішення проблеми підвищення ефективності управління економічним розвитком регіонів за рахунок поглиблення зв'язків, взаємодії, об'єднання і співпраці якомога більшої кількості суб'єктів розвитку різної галузевої належності.

Регіони є відкритими системами, управління якими одночасно здійснюють органи державної, регіональної, галузевої влади та інші територіальні суб'єкти господарювання. В економічних системах регіонів кожне підприємство (організація), з одного боку, є складовою частиною відповідної галузі, а з іншого – структурною одиницею регіону, на території якого воно розташовується. Це підкреслює їх підпорядкування різним органам влади, оскільки регіональні й галузеві органи управління впливають на одні й ті самі об'єкти управління, хоча відповідають вони за різні напрями їх функціонування.



Галузеві органи спрямовують свою діяльність на функціонування підприємств як організаційну ланку галузі, а органи публічного управління – на їх функціонування і розвиток як структурну ланку регіону, що використовує регіональні ресурси, бере участь у формуванні регіонального і національного валового продукту, наповнює соціальні та інші фонди держави, здійснює фінансові вкладення в соціальні фонди і бере участь у подоланні негативних явищ. Сполучення публічного і галузевого управління потребує розроблення нових підходів, оновлення функцій, розширення завдань і відповідальності всіх учасників процесів економічного розвитку шляхом інтеграції управлінських процесів. Їх вибір і обґрунтування можна здійснити за допомогою системного, комплексного дослідження їх стану і розроблення рекомендацій щодо підвищення темпів економічного зростання.

Завдання соціально-економічного розвитку країни мають чітко виражений регіональний характер. Він підтримується взаємодією державної, регіональної і місцевої влади, підприємницьким сектором економіки, сектором домашніх господарств і розвитком суспільних інститутів на цьому рівні. Формування господарських зв'язків і їх реалізація зумовлюються ступенем координації діяльності органів публічного управління, набуваючи суспільного значення в повному і якісному забезпеченні населення на регіональному рівні. Галузі економіки забезпечують потреби регіонів у продукції промислової і непромислової сфери, що поглиблює суспільну значущість регіонального фактору в реалізації економічної і соціальної політики держави.

Управління регіонами здійснюється через систему його правової, економічної, управлінської і контрольно-регулюючої діяльності відповідно до чинного законодавства. Сьогодні діяльність органів публічного управління як суб'єктів регіональної політики проявляється в тому, що вони обирають, крім загальнодержавних, власні принципи її розроблення, формують основи й умови взаємодії учасників і безпосередньо самих органів публічного і галузевого управління і суспільних організацій і визначають «точки зіткнення» контактів публічного управління з усіма учасниками.

Органи публічного управління уточнюють та ідентифікують функції управління, займаються узгодженням державних, обласних, галузевих, місцевих і приватних інтересів з урахуванням раціонального використання природних, матеріально-речовинних, технічних, людських та інших ресурсів територій. Історичний досвід свідчить, що чим нижчий розвиток країни, тим більша повинна бути роль держави в захисті національних економічних інтересів і вирішенні соціально-економічних проблем регіонів, які не можуть вирішуватися на ринковій основі або виходять за межі можливостей навіть найбільших господарюючих суб'єктів.

Регіони як великі складні полісуб'єктні і поліфункціональні системи галузевого характеру при переході на децентралізовану систему управління набули в управлінні більшої складності внаслідок появи нових відносин і підвищення відповідальності органів публічного управління. Взаємозв'язок і взаємовплив діяльності державної і місцевої влади на економіку регіонів потребує багатоцільового аналізу систем управління за низкою сучасних підходів і методів. Результатами дослідження повинні стати показники і характеристики організаційної, функціональної, і змістовної повноти виконуваних управлінських завдань і ефективність їх реалізації, аналіз стану і динаміки розвитку керованих об'єктів, галузевих пропорцій, факторів зростання, ресурсного, інституційного, інвестиційного та інших видів забезпечення процесів розвитку.

Слід зазначити, що аналіз результатів економічної і виробничої діяльності не може бути єдиним джерелом для вибору, розроблення чи коригування подальших напрямів економічного розвитку. Йдеться про безпосередню якість управлінського супроводу і організацію реалізації економічної політики, стратегій, програм і планів, їх обґрунтованість і умови здійснення. Тому дослідження повинно включати аналіз структурних складників органів публічного управління, функцій, завдань і зв'язків між ними.

Для того щоб результати дослідження можна було використовувати для вибору і обґрунтування цілей, напрямів, засобів, завдань і процесів удосконалення системи управління економічним розвитком як об'єкта управління, зміст, параметри і характеристики об'єкта дослідження доцільно представляти логічними, описовими, графічними, структурно модельними видами, які будуть сприяти вибору керівних важелів і інструментів. Це дозволить уявити систему управління економічним розвитком регіонів за якісними показниками поставлених цілей і в межах векторів управління ними. Існує безліч моделей управління, які відрізняються способами побудови, розрахунками можливих змін, параметрів систем і їх елементів, підходами для опису взаємозв'язків, структурними співвідношеннями, пропорціями, реальними закономірностями, нормативними та іншими відмінностями. Систематизація цієї інформації дозволить не тільки надати комплексні характеристики досліджуваних систем, а й запропонувати моделі нового формату організації управління економічним розвитком як окремих галузей, так і регіону загалом, використовуючи їх організаційно-економічні особливості і механізми, змінюючи схеми публічного і галузевого управління.

Водночас існує низка параметрів економічних систем, які не є керівними, але вони можуть використовуватися для забезпечення повного уявлення про ці системи за умови вибору напрямів подальшого розвитку. Економіка регіону характеризується відкритістю, великими витратами на виробництво, внутрішніми і міжгалузевими зв'язками. Для її аналізу як об'єкта публічного і галузевого управління необхідно спочатку розкрити її цілісність і визначити зв'язок із системами, які нею управляють, із механізмами, які при цьому застосовуються, визначити численні типи прямих

і зворотних зв'язків. Уявлення про єдність і зумовленість усіх елементів, розуміння місця і значущості кожного з них як компонента системи доповнює результати аналізу. Визначені і систематизовані зв'язки, які економічна система здійснює в умовах господарювання, дозволяють уявити зміст і види управлінських процесів, векторів активної діяльності і запропонувати кроки до підвищення сталості процесів розвитку.

Реалізація отриманих повноважень органами публічного управління на місцевому рівні потребує створення стабільних організаційних, економічних, управлінських, інституційних та інших умов, які сприятимуть побудові нових форм організації управління територіями, стимулюватимуть їх розвиток. Слід враховувати, що стрімкі темпи розвитку і змін у суспільній діяльності, поява нових галузей (цифрова економіка), нових мегатрендів (3Д-друк, передова робототехніка, новітні матеріали, біо- і нейротехнології, блокчейн і технології розподіленого реєстру) мотивують до пошуку проривних змін, до забезпечення темпів зростання, оскільки підтримка існуючих пропорцій і темпів розвитку характеризує нульовий (або низький) рівень зростання діяльності, що знижує рівень зростання економіки в регіонах і країні загалом.

Масштабні обсяги і швидкість змін у суспільному житті впливають на всі аспекти господарського життя. Тому в нових умовах господарювання в основу методології дослідження повинні бути покладені цілі підвищення можливостей подальшого розвитку за рахунок інтегрування публічного і галузевого управління за певною низкою (архітектурою) концептуальних підходів, принципів і методів управління, які повинні мати цільове призначення і відображати нову парадигму управління їх економічним розвитком.

Набута практика реформаторської діяльності публічного управління проілюструвала значні зміни у виборі підходів до побудови відносин у публічному і галузевому управлінні, появу нових форм організації управління і їх координації. Серед підходів, які пропонується обрати в науковому дослідженні означених проблем, доцільно виокремити такі підходи (табл. 1).

Завершальним підходом до наукового дослідження передбачається використання найбільш популярного в Європі підходу до регіонального розвитку – смарт-спеціалізації. У чинному законодавстві України міститься таке його визначення: смарт-спеціалізація – підхід, що передбачає аргументоване визначення суб'єктами регіонального розвитку в межах регіональної стратегії окремих стратегічних цілей та завдань щодо розвитку видів економічної діяльності, які мають інноваційний потенціал з урахуванням конкурентних переваг регіону та сприяють трансформації секторів економіки в більш ефективні [10].

Таблиця 1

**Наукові підходи з дослідження проблем у публічному та галузевому управлінні економічним розвитком територій та регіонів**

<b>Підхід</b>	<b>Характеристика цього підходу</b>
<i>порівняльно-історичний</i>	дає змогу дослідити еволюцію шляхів розвитку місцевого самоврядування в Україні з часу її переходу до ринкової соціально орієнтованої економіки за етапами і порівняти їх результати і вплив на існуючі досягнення
<i>традиційний</i>	апелює до визначення цілеспрямованої організації регулятивного впливу держави на економіку через правові, адміністративні, інституційні важелі, які пом'якшують негативні наслідки ринкової економіки і створюють передумови динамічного розвитку керованих систем
<i>корпоративний</i>	в його основу покладено врахування спільних пріоритетів держави, регіонів, приватного сектору і населення у досягненні поставлених цілей економічного розвитку суспільства. Він реалізується шляхом поєднання і узгодження економічних функцій і завдань управління з урахуванням їх спадкоємності і відповідності спільним цілям
<i>децентралізований</i>	аналіз стану забезпечення балансу інтересів держави, регіонів, галузей, їх окремих ланок, цілісності економічних систем регіонів загалом після децентралізації державної влади і отримання більшої самостійності на місцевому рівні у вирішенні власних проблем
<i>системний</i>	має підвиди (системно-технологічний, структурно-системний, організаційно-системний та ін.). Вони застосовуються для аналізу досліджуваних об'єктів як системної цілісності з метою гармонізації, збалансованості, підвищення стійкості і ефективності процесів життєдіяльності
<i>інноваційно-інвестиційний</i>	застосовується для аналізу, підтримки і накопичення органами публічного управління капіталу економічного розвитку за рахунок створення креативних чинників розвитку, нових знань і технологій для переходу на шлях економіки знань
<i>процесний</i>	формує інструментарій аналізу досліджуваних явищ у суспільстві із використанням інноваційного процесного інструментарію
<i>орієнтований на результат</i>	передбачає комплексне використання прогностичних методів та інструментів управління для планування та реалізації стратегічних напрямів економічного розвитку галузей та територій за принципом планування за цілями – оцінювання за результатами, що широко застосовується в скандинавських країнах [9]

Джерело: складено авторами

Урахування означених підходів і пропозицій з використання інструментарію дослідження та дотримання існуючих вимог до застосування інноваційних засобів дослідження дозволяє сформувати модель дослідження і визначити невикористані можливості підвищення ефективності системи управління економічним розвитком регіонів у контексті спільного публічно-галузевого управління за рахунок запровадження процесів спільного впливу на зміст і послідовність використання нововведень (рис.1).

Водночас рівень економічного розвитку регіону не можна визначити тільки за допомогою аналізу розвитку окремих галузей та діяльності господарюючих суб'єктів. Необхідно також враховувати особливості територій, ресурси, потужності і робочу силу, наявні в регіоні, тобто ресурси, які повинні бережливо використовуватися в господарських процесах і відтворюватися на інноваційній основі. Тому доцільно дослідити й існуючі нормативи і ліміти їх споживання, встановлені для окремих галузей і організацій, що використовуються для координації їхньої діяльності.

Зміст і складники перерахованих у моделі етапів наведено в таблиці 1.

Об'єктивність, якість, технології дослідження і використовувана аналітична інформація мають бути перевірені з огляду на їх сучасність. Тому дослідження системи управління економічним розвитком регіонів як єдиного цілого з використанням перелічених підходів потребує упорядкованої системи дослідження. Закономірним результатом дослідження можливостей інтеграції публічного і галузевого управління економічним розвитком має бути визначення показників стану економічної системи, перелік методів і форм управління нею, визначення скоординованих управлінських повноважень і способів їх реалізації, а також інша інформація, яка певним чином відрізняється від існуючого порядку і методів розроблення стратегій, програм і планів розвитку і системи організації контролю за їх розробленням і виконанням.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Дослідження за запропонованою структурно-логічною схемою надає змогу сформулювати теоретичне обґрунтування щодо підвищення ефективності управління економічним розвитком регіонів за рахунок поглиблення співпраці і об'єднання зусиль публічного і галузевого управління задля досягнення прогностичних значень показників економічного розвитку за певним набором критеріїв, а також сформулювати методологічне й аналітичне підґрунтя для стратегічного діагностування і планування економічного зростання регіонів та обсягів очікуваних результатів.



Рис. 1. Структурно-логічна схема методології дослідження потенційних можливостей підвищення ефективності системи управління економічним розвитком регіонів

**Етапи, зміст і складники дослідження теоретико-методологічних засад публічно-галузевого управління економічним розвитком регіонів**

<b>Етап</b>	<b>Зміст і складники</b>
Теоретичні дослідження публічного і галузевого управління економічним розвитком регіонів за час становлення соціально-ринкової економіки України	Логіко-історичний аналіз етапів еволюції розвитку публічного і галузевого управління: етап становлення (1991 – 1993 рр.); 1994 – 2003 рр.; 2004 – 2010 рр.; 2011 – дотепер. Мета реформи, генеза, сучасний стан і тенденції, подальші можливості оптимізації політики розвитку економіки регіонів
Дослідження розвитку економічних систем регіонів як складних об'єктів з боку публічного та галузевого управління	Аналіз параметрів і характеристик системи публічного і галузевого управління економічним розвитком регіонів. Аналіз структури господарюючих суб'єктів за кількістю, формами власності, організаційними формами діяльності, галузями матеріальної і нематеріальної сфер, масштабами виробництва, номенклатурою продукції і послуг.
Дослідження структурних характеристик органів публічного і галузевого управління, їх функціонально-змістовної діяльності і результатів забезпечення економічного розвитку	Структура державних, місцевих і суспільних органів управління регіоном, структура органів галузевого управління і її взаємозв'язки. Функції управління і завдання щодо їх здійснення. Організація процесів управління і взаємозв'язки з господарюючими суб'єктами. Інституціональне фінансово-бюджетне забезпечення процесів розвитку регіону.
Аналіз стану, динаміки і тенденцій економічного розвитку регіонів	Аналіз системи управління виробничим потенціалом (енергетичним, природним, трудовим, галузевими пропорціями ВРП, відтворення техніки, відповідності обсягів і видів продукції і послуг існуючим потребам регіонів, галузевим і регіональним пропорціям між обсягами виробництва, між доходами і витратами ресурсів регіону, в тому числі фінансовими і трудовими, та їх використанням. Динаміка продуктивності праці, фондоозброєності, фондовіддачі, собівартості, показники невикористаних можливостей порівняно з нормативними і показники природно-ресурсного потенціалу
Аналіз методичних і технологічних засад, здійснення публічного і галузевого управління економічним розвитком регіонів	Нормативно-законодавче забезпечення (правові засади, законодавчі акти, положення в організаційних структурах органів управління), планування діяльності з організації і контролю процесів економічного розвитку, структура та обґрунтування змісту економічної політики, стратегії, програм, планів і цільових проєктів розвитку галузей регіонів. Методологія забезпечення розроблення процесів розвитку галузей і регіонів. Інституційний аналіз у довгостроковому і середньостроковому періодах, обґрунтування трендів розвитку, пріоритетів, «точок» зростання. Функції і процеси системи управління економічним розвитком суб'єктів органів публічного і галузевого управління, їх спорідненість за компонентами і цілями
Аналіз управлінського інструментарію методичного і технологічного забезпечення виконання функцій управління економічним розвитком з боку органів публічного і галузевого управління	Назва і зміст регіональних і галузевих політик, стратегій і планів розвитку, їх статусів, способи реалізації, бюджетні кошти регіонів, їх розподіл за результатами економічної діяльності галузей і господарюючих суб'єктів за виконання цільових заходів (співфінансування на одну гривню результату, ефективність вирішення завдань економічної політики)
Концептуалізація вирішення проблемних питань спільного публічного і галузевого управління економічним розвитком регіонів	– визначення проблем організації управління економічним розвитком регіону по вертикалі і по горизонталі з боку органів публічного і галузевого управління; – оцінка спорідненості існуючих проблем публічного і галузевого управління економічним розвитком регіонів, пошук можливостей і доцільності об'єднання цих зусиль для їх вирішення; – визначення кола завдань з побудови інтегрованого комплексного процесу управління економічним розвитком регіонів у вертикально-горизонтальній площині; обґрунтування складників, структури і змісту «Організаційно-структурного і функціонального оновлення системи управління економічним розвитком регіонів»

*Джерело: Складено авторами*

Наведена схема функціональних і інституційних перетворень в організаційних структурах системи управління економікою регіонів, яка, на відміну від усталених підходів, дає змогу обґрунтовувати якісні й кількісні зміни за пріоритетними напрямками, а також вказує на засоби підвищення ефективності управління процесами економічного розвитку за рахунок формування спільного публічно-галузевого управлінського впливу, нормативно-правових інституційних та інших засобів підвищення економічних результатів діяльності керованих систем і об'єктів.

Таким чином, нами обґрунтовано основні напрями удосконалення організаційних форм і управлінського інструментарію оновлення існуючих систем управління з урахуванням поліструктурності економіки регіонів і темпів появи новітнього інструментарію, методів збалансованого управління, організаційно-економічних

механізмів їх реалізації, що в подальшому сприятиме впровадженню інституційних змін і соціально-економічних реформ у суспільстві та вирішенню проблемних питань, які досі залишаються дискусійними.

### Список використаних джерел:

1. Скаленко А.К. Глобальные резервы роста: информация + интеллект + инновации / НАН Украины; Институт мировой экономики и международных отношений; Украинское общество «Интеллект нации»; Международный фонд «Единение». К. : Інформаційно-видавничий центр «Інтелект», 2002. 427 с.
2. Бурлуцький С. Інтеграція концепції «створення спільної цінності» до системи стратегічного планування розвитку регіонів. *Розвиток регіонів та громад в умовах адміністративно-територіальної реформи: перспективи та загрози: зб. матеріалів доп. міжнар. наук.-практ. конф., IX регіон. та муніцип. читання, Тернопіль – Вишнівець, 20–21 жовт. 2015 р.* Тернопіль: Екон. Думка; ТНЕУ, 2015. С. 12–17.
3. Скрипник Н.Є., Калмикова Н.Ю. Особливості діагностики управлінського потенціалу в сучасних умовах господарювання. *Вісник Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля.* 2006. № 11(105). С. 94–100.
4. Гацуля О.М. Реалізації державноуправлінських реформ в сучасній Україні: галузевий аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2020. Вип. 4(44). С. 17–24.
5. Гацуля О., Рагімов Ф. Удосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління на регіональному і галузевому рівнях у контексті процесів децентралізації. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2015. Вип. 3(26). С. 101–112.
6. Сурмін Ю.П. *Методологія галузі науки «Державне управління» // Методологія наукових досліджень з державного управління: хрестоматія / упоряд.: С.В. Загороднюк, О.Л. Євменкіна, В.В. Лещенко; за заг. ред. К.О. Ващенко. Київ : НАДУ, 2014. С. 42–52.*
7. Джозеф О'Коннор, Іан Макдермотт. *Искусство системного мышления: Необходимые знания о системах и творческом подходе к решению проблем / перев. с англ. Б. Пинскер. Москва: Альпина Паблишен, 2021. 396 с. Серия «Альпина: саморазвитие».*
8. Сталій розвиток – XXI століття: управління, технології, моделі: кол. монографія / [Аверкіна М. Ф., Андрєєва Н. М., Балджи М. Д., Веклич О. О. та ін.]; за наук. ред. проф. Хлобистова Є. В.; НАН України, ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України»; НТТУ «Київський політехнічний інститут»; Вища економіко-гуманітарна школа; Міжнародна асоціація сталого розвитку. Черкаси: вид-во. Чабаненко Ю. А, 2014. 540 с.
9. Санталейнен Т., Воутилайнен Э., Поренне П., Ниссинен И.Х. *Управление по результатам / пер. с финск. М.: Прогресс, 1993. 320 с.*
10. Про внесення змін до порядку, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 931 і 932: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2015 р. № 959. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-2018-п#Text>.

### References:

1. Skalenko A.K. (2002) *Global'nyye rezervy rosta: informatsiya + intellekt + innovatsii* [Global growth reserves: information + intelligence + innovation] *NAN Ukrainy; Institut mirovoy ekonomiki i mezhdunarodnykh otnosheniy; Ukrainskoye obshchestvo «Intellekt natsii»; Mezhdunarodnyy fond «Yedineniye»* [NAS of Ukraine; Institute of World Economy and International Relations; Ukrainian society "Intellect of the nation"; International Fund "Unity"].: Informatsiyno-vidavnicхий tsentr «Intelekt», Kyiv. 427 p. [Ukraine]
2. Burlutskiy S. (2015), *Intehratsiia kontseptsii «stvorennya spilnoi tsinnosti» do systemy stratehichnoho planuvannya rozvytku rehioniv* [Integration of the concept of "creation of common value" into the system of strategic planning of regional development], materials of the International. science-practice conf. *Rozvytok rehioniv ta hromad v umovakh administratyvno-terytorialnoi reformy* [Development of regions and communities in the context of administrative-territorial reform: prospects and threats], Ekon. dumka, TNEU, Ternopil. P. 12–17. [Ukraine]
3. Skrypyuk N.Ye. and Kalmykova N.Yu. (2006), *Osoblyvosti diahnostyky upravlynskoho potentsialu v suchasnykh umovakh hospodariuvannya* [Features of diagnostics of managerial potential in modern business conditions], journal *Visnyk Skhidnoukrainskoho natsionalnoho universytetu im. V. Dalia* [Bulletin of the East Ukrainian National University V. Da], vol. 11(105), pp. 94–100 [Ukraine]
4. Hatsulia O.M. (2020), *Realizatsii derzhavnoupravlynskykh reform v suchasniy Ukraini: haluzevyi aspekt* [Implementation of public administration reforms in modern Ukraine: sectoral aspect], journal *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannya* [Public administration and local self-government], vol. 4(44), pp. 17–24 [Ukraine]
5. Hatsulia O. and Rahimov F. (2015), *Udoskonalennia orhanizatsiino-pravovoho zabezpechennia derzhavnoho upravlinnia na rehionalnomu i haluzevomu rivniakh u konteksti protsesiv detsentralizatsii* [Improving the organizational and legal support of public administration at the regional and sectoral levels in the context of decentralization processes],

journal *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia* [Public administration and local self-government], vol. 3(26), pp. 101–112 [Ukraine]

6. Surmyn Yu.P. (2014), *Metodolohiia haluzi nauky «Derzhavne upravlinnia»* [Methodology of the field of science "Public Administration"], Zahorodniuk S.V., Yevmieshkina O.L., Leshchenko V.V., *Metodolohiia naukovykh doslidzhen z derzhavnoho upravlinnia* [Methodology of public administration research], za zah. red. K.O. Vashchenka. NADU, Kyiv, P. 42–52. [Ukraine]

7. Dzhozef O’Konnor and Ian Makdermott (2021), *Iskusstvo sistemnogo myshlenija: Neobhodimye znaniya o sistemah i tvorcheskom podhode k resheniju problem* [The Art of Systems Thinking: Essential Knowledge of Systems and Creative Problem Solving], translated from english B. Pinsker, Al’pina Pablshen, Moskva, 396 p. [Russian]

8. Averkyna M.F., Andriieva N.M., Baldzhy M.D. and Veklych O.O. [ta in.] (2014), *Stalyi rozvytok – XXI stolittia: upravlinnia, tekhnolohii, modeli* [Sustainable development - XXI century: management, technology, models], kolektyvna monohrafiia, za nauk. red. Khlobystova Ye. V., vyd. Chabanenko Yu. A, Cherkasy, 540 p. [Ukraine]

9. Santaleynen T., Voutilaynen E., Porenne P., Nissinen I.Kh. (1993) *Upravleniye po rezul’tatam* [Management by results]. Progress, Moscow., 320 p. [Russia].

10. KМУ (2015), *Pro vnesennia zmin do poriadkiv* [On amendments to the procedures approved, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-2018-p#Text>] [Ukraine]

**А. В. Кирпале**, аспірантка кафедри публічного управління та митного адміністрування  
Університету митної справи та фінансів

## **ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ НЕПЕРЕРВНОЇ ОСВІТИ В СУЧАСНОМУ СУСПІЛЬСТВІ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ**

*У статті розглянуто проблему періоду навчання учнів старших класів та вступу до вищого навчального закладу у контексті неперервної освіти, розвиток якої зумовлено необхідністю постійного оновлення знань, підвищення кваліфікації, оволодіння новими видами діяльності і технологіями у зв'язку зі зростанням обсягів інформації у сучасному суспільстві та інноваційними змінами системи освіти як учнів і студентів, так і викладачів і управлінців. Визначено головну мету публікації, що полягає у висвітленні сучасних поглядів на форми, види, типи, проблемні питання розвитку системи неперервної освіти та напрями її реалізації в Україні.*

*Автором наведено сучасні погляди на форми, види, напрями неперервної освіти. Наголошується на ролі освіти у досягненні прогресу особистості й суспільства, пов'язаного із пріоритетним завданням неперервної освіти – забезпечити людину комплексом знань і вмінь, необхідних для активного творчого життя, довічного розвитку людини як працівника, громадянина, індивідуальності. Визначено типи державної політики у галузі неперервної освіти та основні чинники, що сприяють її розвитку. Розглянуто переваги симбіозу різних форм освіти (формальної, неформальної та інформальної), що забезпечують формування інформаційно-інноваційного середовища для розвитку неперервної освіти.*

*За результатами дослідження сформовано висновки та визначено концептуальні підходи до організації системи неперервної освіти в Україні. Обґрунтовано, що навчання протягом життя на національному рівні має визначатися як повноправне освітнє поле з відповідною увагою до контролю й перевірки якості та забезпеченням визнання різноманітних форм освіти.*

*Ключові слова: освіта, повна загальна середня освіта, неперервна освіта, освіта впродовж життя, чинники неперервної освіти, формальна освіта, неформальна освіта, інформальна освіта.*

### ***A. V. Kirpale. State policy for the development of continuous education in modern society: problems and ways of implementation***

*The article considers the problem of the period of education of high school students and admission to higher education in the context of continuing education, the development of which is due to the need for constant updating of knowledge, skills, mastery of new activities and technologies. Changes in the education system, both pupils / students and teachers / managers. The main purpose of the publication is determined, which is to highlight modern views on the forms, types, types, issues of development of the system of continuing education and the direction of its implementation in Ukraine.*

*The author presents modern views on the forms, types, directions of continuing education. Emphasis is placed on the role of education in achieving the progress of the individual and society, related to the priority of continuing education - to provide a person with a set of knowledge and skills necessary for active creative life, lifelong development as a worker, citizen, individual. The types of state policy in the field of continuing education and the main factors contributing to its development are identified. The advantages of the symbiosis of different forms of education (formal, non-formal and informal) that provide the formation of information and innovation environment for the development of continuing education are considered.*

*Based on the results of the research, conclusions are formed and conceptual approaches to the organization of the system of continuing education in Ukraine are determined. It is substantiated that lifelong learning at the national level should be defined as a full-fledged educational field with appropriate attention to quality control and verification and ensuring the recognition of various forms of education.*

*Key words: education, complete general secondary education, continuing education, lifelong learning, factors of continuing education, formal education, non-formal education, informal education.*

**Постановка проблеми.** Зважаючи на стрімкий розвиток сучасного суспільства та реформу системи загальної середньої освіти та системи вищої освіти, актуальним постає питання щодо механізмів управління системою неперервної освіти.

Сьогодні не можна за один раз, навіть за 5 або 6 років, підготувати людину до професійної діяльності на все життя, оскільки щорічно оновлюється близько 5% теоретичних і 20% професійних знань [1]. Прискорене зростання обсягів інформації спричинило проблеми, насамперед в освіті. Це потребує постійного підвищення кваліфікації, відновлення знань фахівців, оволодіння новими видами діяльності й розширення технологій. Звідси – виникнення потреби в навчанні впродовж усього життя та суттєве вдосконалення процесу освіти [9].

Постійне оволодіння новими знаннями, методиками і технологіями, що підтримує відповідну кваліфікацію фахівців, лежить в основі провідного принципу сучасної освіти – її неперервності. Неперервність освіти виступає в сучасному культурно-освітньому контексті як ідея, принцип навчання, якість освітнього процесу, умова становлення людини [2]. Тому держава має сприяти розвитку неперервної освіти в Україні, починаючи з повної загальної середньої освіти, стати не лише контролером, але й ініціатором та організатором цього процесу. А одним із напрямів удосконалення системи державного регулювання освітньої галузі є запровадження та розвиток механізму неперервної освіти у вітчизняній системі освіти.

**Метою статті** є узагальнення та висвітлення сучасних поглядів на форми, види, типи державної політики у сфері неперервної освіти, а також визначення проблемних питань із розвитку цієї сфери та напрямів їх подолання в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні і прикладні проблеми розвитку освітнього простору загалом і неперервної освіти зокрема стали предметом дослідження вітчизняних та зарубіжних науковців: В. Андрущенко, С. Сисоевої, С. Архипової, О. Барабаш, І. Беха, Т. Десятова, М. Горшкова, Г. Ключарева, В. Козакова, В. Кременя, Н. Мукан, Н. Нічкало, Л. Сігаєвої, В. Сиченка, О. Мартиненко, С. Рибкіної, І. Тимошенкова, М. Болдуїна (Baldwin), Дж. Брекке (Brekke), Дж. Едвардз (Edwards), Н. Гаулд (Gould), К. Хойе (Howe), І. Грей (Gray), М. Джоунс (Jones), Ф.Кумбса та багатьох інших.

Висвітленню питань державної політики щодо модернізації освіти присвятили свої наукові розвідки В. Астахова, К. Ващенко, Ю. Ковбасюк, Л. Колток, С. Кравченко, С. Пазиніч, О. Пономарьов, А. Сбруєва, І. Семенець-Орлова, Ю. Сурмін В. Філіпова та інші. Однак, незважаючи на значний доробок учених, і нині існують невирішені проблеми формування державної політики у сфері неперервної освіти, що і спонукало до написання цієї статті.

**Виклад основного матеріалу.** Як свідчить аналіз праць із досліджуваної теми, проблематику неперервної освіти можна умовно розділити на дві основні сфери. Перша пов'язана із побудовою системи неперервної освіти як частини соціальної практики (соціально-освітній аспект неперервної освіти), друга – із процесом засвоєння людиною нового життєвого, соціального, професійного досвіду. У змісті неперервної освіти прийнято виділяти три основні компоненти, пов'язані з навчанням суспільства: навчання грамотності в широкому сенсі, включаючи комп'ютерну, функціональну, соціальну тощо; професійне навчання, що включає професійну підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації; загальнокультурну додаткову освіту, не пов'язану із трудовою [9].

Неперервна освіта визначається цілями та завданнями, які вона реалізує всередині кожної окремої країни та загалом у світі, й відіграє суттєву роль для розвитку інноваційного та освітнього середовища на державному і на міждержавних рівнях. А також відіграє важливу цивілізаційну роль для формування і розвитку кожної окремої особистості, громади і суспільства загалом (рис. 1).

При цьому ключовою складовою частиною державної соціальної політики є освітня політика у сфері неперервної освіти, яка забезпечує створення сприятливих умов для загального і професійного розвитку особистості, що на державному рівні має забезпечити функціонування механізму розширеного відтворення професійного та культурного потенціалу суспільства, суспільного виробництва і соціально-економічного прогресу країни. Також для формування цілісного інноваційного середовища на основі сформованого освітнього середовища важливим є напрям збереження, розвитку та взаємозбагачення національних культур і загальнолюдських та загальноцивілізаційних цінностей, що, на думку вчених, є важливим чинником та умовою міжнародного співробітництва у галузі освіти та розв'язання глобальних завдань сучасності [3].

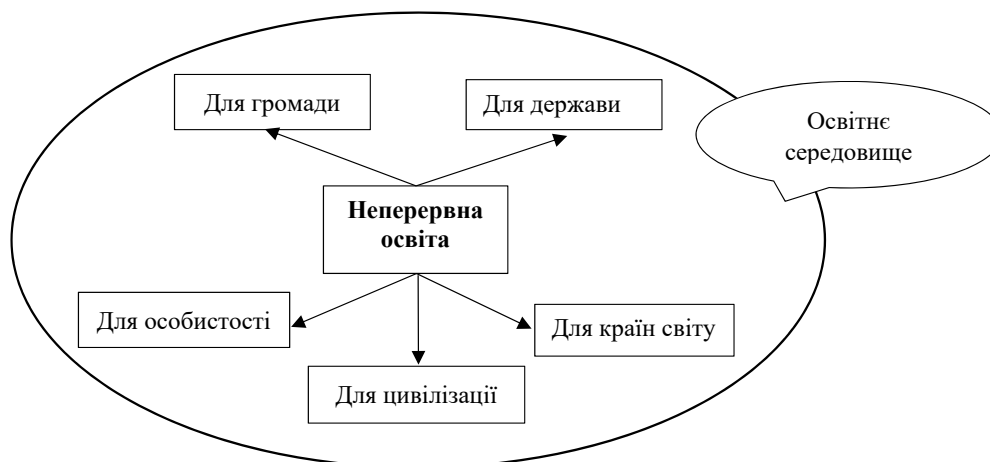


Рис. 1. Роль неперервної освіти для розвитку інноваційного та освітнього простору на особистісному, державному та світовому рівнях



Неперервність освіти – найважливіший соціально-педагогічний принцип неперервного становлення і розвитку особистості. Цей принцип повинен на всіх етапах освіти особистості забезпечити в перспективі адекватність дорослої людини вимогам часу, підготовку всієї спільноти і кожної людини окремо до життя у швидко змінюваних умовах [4, с. 9].

До ідеологічних і методологічних передумов розвитку неперервної освіти у науковій літературі відносять дослідження Ф.Г. Кумбса про світову кризу формальної освіти «Криза освіти у сучасному світі. Системний аналіз». Дослідник підкреслював, що «суть кризи освіти полягає у розриві між чинною системою освіти й реальними умовами життя суспільства, а не в обмеженості грошових коштів. Головна причина – це консерватизм традиційних систем освіти, підсилюваний певною частиною суспільства, консерватизм, що перешкоджає пристосуванню їх до умов сучасного життя та призводить до їх швидкого застаріння» [5].

Постійна освіта стає одним із головних чинників у створенні інноваційного суспільства, яке дасть змогу людству вижити в умовах глобальних змін. Швидко змінюване інформаційне середовище висуває до інституту освіти нові неординарні вимоги. Специфіка системи фундаментальної освіти виявляється в тому, що будь-яка освітня система повинна бути здатна не тільки озброювати знаннями, але і внаслідок постійного і швидкого оновлення знань формувати потребу в неперервному самостійному оволодінні ними. Уміння і навички самоосвіти, а також самостійний і творчий підхід до здобуття знань будуть супроводжувати людину впродовж усього активного життя. Нова освіта «повинна навчити людину класифікувати і перекласифікувати інформацію, оцінювати її, змінювати категорії у разі необхідності руху від конкретного до абстрактного і навпаки, розглядати проблему з нової позиції: як навчити самого себе. Неграмотною людиною завтрашнього дня буде не той, хто не вміє читати, а той, хто «не навчився вчитися» [6].

У матеріалах ЮНЕСКО зазначено, що пріоритетне завдання освіти полягає в забезпеченні людини вмінням жити в сучасному суспільстві, що постійно змінюється. Головними орієнтирами політики в галузі освіти дорослих стають громадянськість, соціальна мобільність, широка участь у житті суспільства [9]. Специфіка освіти полягає в тому, що її контингентом є особи дорослого віку, які поєднують навчальну діяльність з особистою участю у різних галузях практичного життя [4, с. 8].

До провідних узагальнених чинників, що впливають на професійну освіту дорослих на міжнародному рівні, можна віднести такі, як: світові демографічні зміни; глобалізація інформаційних технологій; нові знання, що стають могутньою рушійною силою соціальних перетворень [4, с. 11]. Кожен із названих вище чинників об'єднує низку інших локальних складників (політичних, інституційних, фінансово-економічних, екологічних, соціально-психологічних, культурних, морально-етичних, духовно-ідеологічних), що доповнюють або ж розширюють сприйняття цих чинників. Загалом на рис. 2 наведено авторську класифікацію чинників, які впливають на розвиток неперервної освіти, та складників, які забезпечують цей процес.

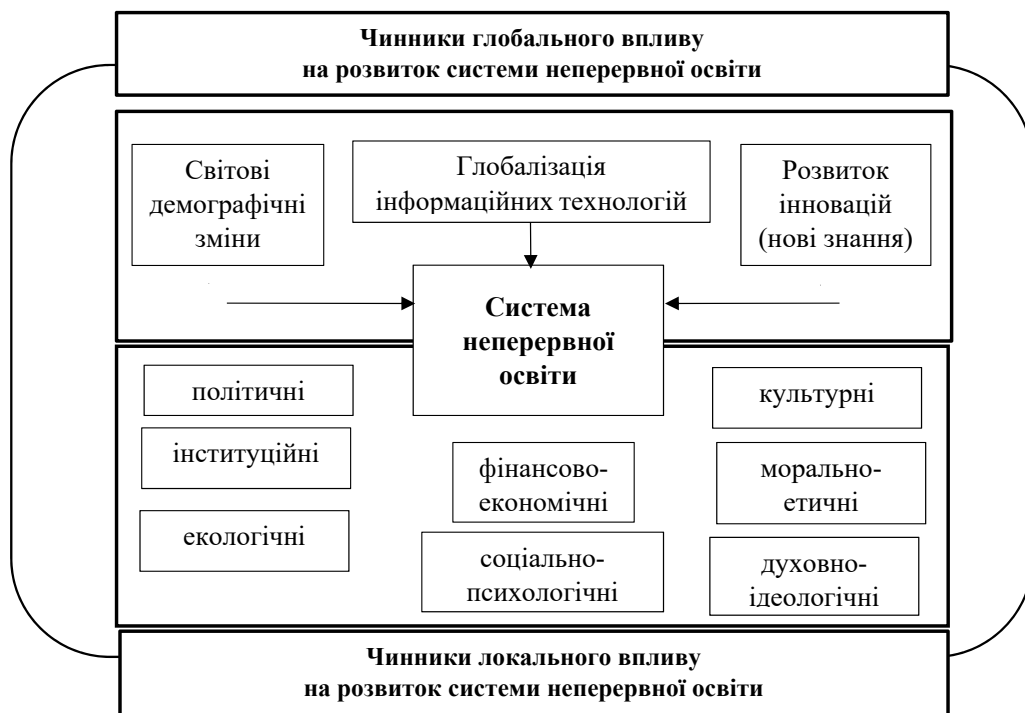


Рис. 2. Класифікація чинників на глобальному та локальному рівнях, які впливають на розвиток неперервної освіти в країні

Таким чином, ми бачимо, що на формування та розвиток системи неперервної освіти впливають різноманітні різнорівневі чинники, що робить цю проблематику ще більш актуальною.

Державна політика у галузі освіти визначається рівнем соціально-економічного розвитку країни і тими завданнями, які суспільство виконує на конкретному історичному етапі свого існування. Правовими основами політики у галузі освіти є Конституція, закони та інші нормативно-правові акти, загальноприйняті норми і принципи міжнародного права.

У працях деяких науковців можна виділити такі типи державної політики у галузі неперервної освіти:

- 1) розподільча та перерозподільна;
- 2) символічна і матеріальна;
- 3) раціональна і прибуткова;
- 4) самостійна і процедурна;
- 5) регулятивна і дерегулятивна;
- 6) «зверху» і «знизу» [7].

Відповідно до Міжнародної стандартної класифікації освіти визначено такі форми неперервної освіти:

1. Формальна освіта відноситься до системи шкіл, коледжів, університетів, інших інституціоналізованих навчальних закладів, які забезпечують набір взаємопов'язаних навчальних програм як основного заняття для дітей та молоді, як правило, у віці від 5–7 років і до 20–22 років або ж аж до початку оплачуваної трудової діяльності.

2. Неформальна освіта – будь-яка організована навчальна діяльність, що триває певний час і не підпадає під визначення формальної освіти. Вона може відбуватися як всередині навчального закладу, так і поза його стінами для осіб незалежно від їхнього віку і не ставить за мету атестацію учня. Може мати як професійну спрямованість, так і загальнокультурне значення; зміст і методи занять чітко не фіксуються і можуть бути максимально адаптовані до потреб учнів.

3. Інформальна освіта, яка включає всі види навчальної діяльності, що не підпадають під визначення формальної та неформальної освіти. Ця форма відрізняється, як правило, відсутністю організації і може здійснюватися і на індивідуальному рівні (наприклад, самоосвіта), і на груповому (наприклад, на робочому місці або в сім'ї під час дозвілля) [8].

Інформальна освіта найбільш ефективно змінює установки і моделі поведінки людей у повсякденному житті, тому існує думка, що цей вид слід називати повсякденною освітою, адже повсякденна діяльність або просто проведення часу є найбільш тривалими і безперервними періодами людського життя [9].

Неперервна освіта має низку дискусійних аспектів. Серед них – посилення нерівності доступу до освіти, внаслідок чого грамотні особи знаходяться у вигіднішому становищі на ринку праці. Нерівність в освіті посилюється і за такими ознаками, як: матеріальне становище, місце проживання, кількість дітей тощо; неконтрольований доступ до інформації, знань і навичок, що може бути використано на шкоду суспільству, державі і самому індивіду; небажаний, на погляд певних груп населення, розвиток рефлексії у дорослих громадян (учнів), що породжує критичні судження про стан суспільства на мікро- і макрорівнях. До того ж, у міжнародному контексті неперервної освіти залишається відкритим питання, як враховувати регіональні, національні, соціально-культурні та економічні фактори.

Так, у більшості європейських країн основне завдання неперервної освіти полягає в консолідації суспільства шляхом залучення маргінальних груп, зміни їхнього способу життя і найбільш повної соціальної адаптації. У країнах Африки, навпаки, акцент робиться на просвітницькій роботі серед широких верств населення з метою підвищення загальної культури і грамотності людей. У будь-якому разі реалізація неперервної освіти відповідає інтересам більшості соціальних груп і суспільства загалом. Проте практика її застосування може вступати у протиріччя з наявними формами – перерваної (розділеної серед різних інститутів і за різними рівнями) і вибіркової (неоднаково доступної) – освіти.

**Висновки з цього дослідження і перспективи подальшого розвитку.** Неperервна освіта покликана підвищувати рівень загальних знань і розширювати можливості участі громадян у культурній, соціальній і політичній діяльності країни. Вона має зробити внесок у подальшу демократизацію суспільства, а також сприяти посиленню позиції людини у професійній діяльності, забезпечити умови для самореалізації кожної особистості, морального вдосконалення за рахунок надання широких можливостей у виборі напрямку і форм освітньої діяльності як у професійній сфері, так і в різних сферах дозвілля. При тому, що освіта протягом життя в усьому світі й особливо в розвинених країнах стає все більш важливою сферою освітніх послуг, слід констатувати, що в Україні вона перебуває у зародковому стані.

Нині є гостра необхідність у розробленні теоретично обґрунтованих, практично значущих і переконливих концептуальних підходів до організації системи неперервної освіти в Україні, а навчання протягом життя на національному рівні має визначитися як повноправне освітнє поле з відповідною увагою до контролю й перевірки якості та забезпеченням визнання різноманітних форм освіти. Конче необхідно у масштабах країни проаналізувати

діяльність сформованої сфери нетрадиційних видів і форм освітньої діяльності та визначити їх ефективність і можливість експлікації та екстраполяції в освітніх закладах різного рівня.

Формування ефективної державної політики у галузі неперервної освіти країни можливе тільки за умови застосування комплексного підходу з урахуванням різних аспектів розвитку механізмів державного управління та їх взаємозв'язку, що вимагає подальших наукових досліджень з отриманням моніторингу нових упроваджень.

### Список використаних джерел:

1. Сігаєва Л.Є. Освіта дорослих в Україні (друга половина XX ст. – початок XXI ст.: монографія. К. : ТОВ ВД «ЕКМО», 2010. 420 с.
2. Горшков М.К., Ключарев Г.А. Непрерывное образование в контексте модернизации. М. : ИС РАН, ФГНУ ЦСИ, 2011. 232 с.
3. Сиченко В.В., Мартиненко О.М., Рибкіна С.О. Державна політика України у галузі неперервної освіти. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2018. № 1(18). С. 134–140.
4. Десятов Т.М. Актуальні проблеми освіти дорослих у контексті глобалізації. *Порівняльна професійна педагогіка*. 2012. Вип. 1. С. 6–13.
5. Кумбс Ф.Г. Кризис образования в современном мире. Системный анализ / пер.с англ. С.Л. Володиной; под ред. Г.Е. Скорова; послесл. В.А. Жамина. М. : Прогресс, 1970. 261 с.
6. Освіта протягом життя: світовий досвід і українська практика. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/252/> (Дата звернення: 03.04.2020)
7. Тимошенко І.В. Інституційні основи розвитку системи освіти: монографія. Харків : Вид-во НУА, 2013. 567 с.
8. Василенко О.В. Освіта дорослих: теорія, досвід перспективи. 2014. URL: [http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbu/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/OD\\_2014\\_2\\_7.pdf](http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/OD_2014_2_7.pdf)
9. The Encyclopedia of Informal Education / Non-Formal Education. URL : <https://infed.org/mobi/what-is-non-formal-education/>

### References:

1. Sihayeva L.YE. (2010) *Osvita doroslykh v Ukraini (druga polovyna XX st. – pochatok XXI st.* [Adult education in Ukraine (second half of the XX century – the beginning of the XXI century)]. *monohrafiya*. [monograph] VD “EKMO” Ltd. Kyiv. 420 p. [in Ukraine]
2. Horshkov M.K., Klyucharev H.A. (2011) *Nepreryvnoe obrazovanye v kontekste modernyzatsyy*. [Continuing education in the context of modernization] IS RAN, FGNU CSI. Moscow. 232 p. [in Russia]
3. Sychenko V.V., Martynenko O.M., Rybkina S.O. (2018) *Derzhavna polityka Ukrainy u haluzi neperervnoyi osvity*. [State policy of Ukraine in the field of continuing education.] *Publichne upravlinnya ta mytne administruvannya*. [Public administration and customs administration] № 1(18). S. 134–140. [in Ukraine]
4. Desyatov T.M. (2012) *Aktual'ni problemy osvity doroslykh u konteksti hlobalizatsiyi*. [Current issues of adult education in the context of globalization]. *Porivnyal'na profesiyna pedahohika*. [Comparative professional pedagogy]. Vip. 1. pp. 6–13. [in Ukraine]
5. Kumbs F.H. (1970) *Kryzys obrazovanyya v sovremennom myre. Systemnyy analiz* [The crisis of education in the modern world. System analysis] Progress Moscow. 261 p. [in Russia]
6. *Osvita protyahom zhyttya: svitovyy dosvid i ukrayins'ka praktyka*. [Lifelong learning: world experience and Ukrainian practice]. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/252/> (Access date: 03.04.2020) [in Ukraine]
7. Tymoshenkov I.V. (2013) *Instyutsiyni osnovy rozvytku systemy osvity* [Institutional bases of education system development] *monohrafiya* [monograph] NUA Publishing House. Kharkiv. 567 p. [in Ukraine]
8. Vasilenko O.V. (2014) Adult education: theory, perspective experience. URL: [http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbu/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/OD\\_2014\\_2\\_7.pdf](http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/OD_2014_2_7.pdf)
9. The Encyclopedia of Informal Education / Non-Formal Education. URL : <https://infed.org/mobi/what-is-non-formal-education/>

**Д. В. Нестеренко**, аспірант Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка

### СУТНІСТЬ ФЕНОМЕНУ «УПРАВЛІНСЬКЕ РІШЕННЯ»

*Розроблення ефективних управлінських рішень – необхідна умова забезпечення ефективного функціонування організації або органу влади, формування раціональних організаційних структур, проведення правильної кадрової політики, регулювання соціально-психологічних відносин, створення позитивного іміджу.*

*У загальному вигляді управлінське рішення визначає програму діяльності з ефективного вирішення проблеми, що складалася, на основі знань об'єктивних законів функціонування керованої системи й аналізу інформації про її стан.*

*Дослідження поняття «державно-управлінські рішення» передбачає виокремлення двох взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих термінів: «державне рішення» та «управлінське рішення». Державне рішення – це акт соціального управління, за допомогою якого держава визначає підстави виникнення або припинення регульованих суспільних відносин. Державне рішення є вибором альтернативи майбутньої дії, спрямованої на досягнення політичної мети, організації діяльності об'єктів політичного управління. Очевидно, що ефективною є та політика, яка може правильно оцінювати сьогодення, вміло використовувати політичний досвід та передбачати можливі наслідки рішень, що приймаються. Управлінське рішення можна розглядати як вид діяльності, яка відбувається в керованій підсистемі та пов'язана із підготовкою, вибором і прийняттям певних варіантів дій, тобто це вид роботи в самому апараті управління, певний етап процесу управління. В іншому розумінні управлінське рішення є описом передбачуваних дій керуючої системи щодо керованої.*

*Сьогодні дедалі більше стає очевидним, що соціально-економічний і політичний розвиток можна забезпечити лише за зростаючого використання управлінських ресурсів, в іншому разі реалізувати об'єктивні можливості нового суспільства неможливо. Шлях до досягнення високої якості та ефективності будь-якого виду діяльності людини лежить через підвищення ефективності та якості управління, а саме управлінських рішень.*

*Ключові слова: державне рішення, управлінське рішення; процес прийняття управлінських рішень; публічне управління; етапи прийняття управлінських рішень; державно-управлінські рішення, соціальна система, контроль виконання рішень.*

#### **D. V. Nesterenko. The meaning of the “management decision” phenomenon**

*The development of effective management decisions is a necessary condition for ensuring the effective functioning of the organization or authority, the formation of rational organizational structures, the implementation of proper personnel policy, regulation of socio-psychological relations and creating a positive image.*

*Generally, the management decision determines the program of activities for the effective solving the problem, formed on the basis of knowledge of the objective laws of operation of the managed system and the analysis of information about its state.*

*The study of the concept of “public administration decisions” involves the separation of two interrelated and complementary terms “government decision” and “management decision”.*

*The public administration decision is an act of social management by means of which the state determines the grounds for the emergence, content or termination of regulated social relations. The public administration decision is a choice of the alternative of the future action directed on achievement of the political purpose, the organization of activity of objects of political management. Obviously, the policy is effective if it can properly assess the present, skillfully use political experience and anticipate the possible consequences of decisions made.*

*Public administration decision can be considered as a type of activity that takes place in the managed subsystem and is associated with the preparation, selection and adoption of certain options, it is a kind of work in the management apparatus, a certain stage of the management process. Another words, the public administration decision is a description of the intended actions of the control system in relation to the managed.*

*Nowadays, it is becoming increasingly clear that socio-economic and political development can only be achieved through the increasing use of managerial resources, otherwise it is impossible to realize the objective potential of the new society. The way to achieve high quality and efficiency of any human activity is through improving the efficiency and quality of public administration decisions.*

*Key words: the public administration decisions; decision-making process; public management; stages of administrative decision-making; state-administrative decisions.*

**Постановка проблеми.** Актуальність цієї теми полягає в тому, що процес прийняття управлінських рішень завжди був та залишається ключовим етапом у діяльності будь-якої організації, установи та держави загалом. Ефективність роботи систем усіх рівнів залежить від правильності вибору підходу до процесу прийняття

управлінських рішень. Саме розроблення, прийняття та реалізація управлінських рішень потребує особливої уваги з боку керівництва та влади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Нині питання вироблення та прийняття державно-управлінських рішень знайшли своє відображення у працях відомих учених, політологів і практиків: В. Тертички [1, с. 295–483], В. Горбатенко, І. Бутовської [2, с. 140–146], А. Воронкова [3], В. Матвієнко [4], В. Авер'янова, Г. Атаманчука [5], В. Бакуменка [6] та інших. Віддаючи належне результатам проведених наукових досліджень, слід констатувати той факт, що в науковій літературі оцінка ефективності державно-управлінських рішень та вироблення рекомендацій щодо їх удосконалення не отримали належного систематизованого викладу і вимагають ретельних наукових досліджень.

Також можна сказати, що управлінське рішення – це результат аналізу, прогнозування, оптимізації, економічного обґрунтування і вибору альтернативи із множини варіантів для досягнення конкретної цілі управління. А.В. Ігнат'єва і М.М. Максимцов пропонують під управлінським рішенням розуміти «вибір альтернативи керівником у межах його посадових повноважень, спрямований на досягнення цілей організації». В.М. Колпаков визначає управлінське рішення як результат системної діяльності людей і продукт когнітивної (опосередкованої пізнавальними чинниками), емоційної, вольової, мотиваційної природи, синтезу психічних процесів, що мають початкову регулятивну спрямованість. Це вольовий акт осіб, що ухвалюють рішення, оформлений у вигляді документа [7]. В.С. Юкаєва пояснює, що управлінське рішення – це творчий акт суб'єкта управління (індивідуального чи групового), що визначає програму діяльності колективу з ефективного вирішення назрілої проблеми на основі знання об'єктивних законів, функціонування керованої системи й аналізу інформації про її стан [6]. Г. Осовська дає визначення, відповідно до якого управлінське рішення – це сукупний результат творчого процесу (суб'єкта управління) та дій колективу (об'єкта управління) для вирішення конкретної ситуації, що виникла у зв'язку із функціонуванням системи [8]. Ці твердження досить схожі, бо, на думку всіх учених, управлінське рішення – це результат, який виник після аналізу керівником усіх факторів впливу на систему менеджменту та вибору з альтернативних варіантів рішень, які були сформовані ним у результаті аналізу. Також слід зазначити, що у процесі управління, здійснюваного за допомогою управлінського рішення, завжди є суб'єкт, який здійснює дію, та об'єкт, на який спрямований вплив задля досягнення певних цілей [9, с. 144].

У літературі розглядаються такі підходи до розуміння місця державного рішення в системі управлінського процесу:

– «широке» трактування (автори Г. Саймон, М. Мескон та інші), коли управлінське рішення виступає аналогом процесу управління, тобто воно розглядається як сполучний процес, що пронизує всі функції процесу управління: планування, організацію, реалізацію, контроль, координацію та інші;

– «вузьке» трактування (автори Дж. Андерсон, М. Хілл та інші), коли прийняття і реалізація рішень є всього лише однією із фаз управлінського процесу.

**Мета статті** – дослідження теоретичних аспектів та сутності поняття «управлінське рішення», різних поглядів учених та дослідників на його трактування.

**Виклад основного матеріалу.** Для управління будь-якою соціальною спільністю або процесом необхідні соціальні норми, вимоги яких визнаються і дотримуються як суб'єктами, так і об'єктами соціального управління. Потреба в такого роду нормах найбільш велика в державному управлінні, яке є основним видом соціального управління. Саме вироблення тієї чи іншої соціально-адміністративної норми є основою для прийняття будь-якого державного рішення, яке завжди є підбором норм, здатних вирішити пріоритетні соціальні проблеми. Норми соціального управління – це виражені у правилах поведінки вимоги, які впорядковують суспільні відносини відповідно до вибраних цілей людської діяльності. З їх допомогою вимоги суб'єктів управління переводяться в моделі, стандарти правильної поведінки об'єктів управління. Вони реалізуються в реальному житті у процесі розроблення і реалізації управлінських рішень.

Отже, управлінське рішення – це результат вибору суб'єктом управління найкращої альтернативи, спрямованої на розв'язання певної управлінської проблеми. Основна мета управлінського рішення – забезпечити координуючий вплив на об'єкт управління для досягнення цілей організації. Управлінське рішення є результатом системної діяльності людей і продуктом когнітивної (опосередкованої пізнавальними факторами), емоційної, вольової, мотиваційної природи – синтезу психічних процесів, які мають вихідну регулятивну спрямованість [7, с. 20].

Розроблення управлінських рішень являє собою процес, який об'єднує основні функції управління: планування, організацію, мотивацію, контроль. Рішення, що приймаються органами влади, визначають не тільки якість і ефективність процесів, що протікають у керованій системі, а й можливість стійкого й адаптивного розвитку в мінливому сучасному світі. Процеси прийняття рішень охоплюють практично всі сфери людської діяльності і є невід'ємною складовою частиною процесів управління.

Управлінським можна вважати також те рішення, яке прийняте в соціальній системі і спрямоване на:

- управління управлінською діяльністю;
- проектування системи управління організації (методологія, структура, процес, механізм);

- стратегічне планування;
- управління кадрами;
- управлінське консультування;
- взаємодію із зовнішнім середовищем.

Але перейдімо все ж до сутності поняття «державно-управлінське рішення». Це те рішення, що приймається органом державної влади, його керівником із метою визначення і реалізації державних цілей, стратегій, політики, функцій держави, вирішення інших проблем державного рівня. Таким чином, основними ознаками державно-управлінських рішень є: прийняття органами державної влади; спрямованість на вирішення проблем державного рівня; приналежність до державно-управлінських відносин; оформлення у вигляді законодавчих та інших нормативно-правових актів, політичних рішень (доктрин, стратегій, концепцій), програмно-цільових документів (програм, проєктів, сценаріїв, планів), організаційно-розпорядчих рішень (розпоряджень, доручень тощо); формування на їх основі державно-управлінських впливів; обов'язковість для виконання всіма передбаченими в них особами, підприємствами, організаціями, установами, органами державної влади; першочерговість забезпечення необхідними державними ресурсами [10, с. 61].

Державні управлінські рішення характеризуються такими відмітними ознаками, як:

- директивність, обов'язковість для виконання;
- багатоцільовий характер;
- регламентність процесу прийняття і реалізації;
- взаємодія під час прийняття та виконання рішення з широким колом зацікавлених суб'єктів і об'єктів;
- легітимність і обґрунтованість;
- широкий діапазон;
- обов'язковий характер інформаційної забезпеченості;
- відповідність технології і стилю прийняття рішення підходам під час формулювання цілей і вибору засобів для здійснення;
- домінування демократичного й/або авторитарного стилів прийняття рішень;
- практична значущість.

Залежно від юридичної ієрархії державні управлінські рішення поділяються на:

- а) конституційні;
- б) законодавчі;
- в) підзаконні.

Кожен нижчий суб'єкт державної влади й управління приймає свої управлінські рішення на виконання або з урахуванням вимог рішень вищих інстанцій. Будь-яке ініціативне рішення не повинно суперечити чинному законодавству, не повинно порушувати прийняті рішення на вищих поверхах управлінської ієрархії, має враховувати вимоги загальних міжвідомчих документів. Тільки в цьому разі управлінське рішення буде законним і конструктивним.

Повернімося до соціального характеру управлінських рішень. Соціальний характер управлінських рішень органів державної влади полягає в тому, що вони зачіпають людей, а не природне або технічне середовище. Мета їхнього мотиваційного впливу – мобілізувати людей на практичне (матеріальне) перетворення соціальної реальності. Істотним змістом цього процесу лідерства є вольовий вплив лідерів на ведених. Якщо діяльність із підготовки та прийняття управлінських рішень завжди ментальна, то діяльність із реалізації цих рішень в основному матеріальна, в якій би соціальній сфері вона не відбувалася. Реалізація управлінських рішень є практичним, а отже, матеріальним аспектом управлінської діяльності, оскільки саме процес організації і результат практичної діяльності «матеріалізує» соціальні норми, що містяться в управлінських рішеннях, переводить їх у реальні фізичні дії (відносини, процеси, результати) під час дії керованої підсистеми на керуючу підсистему з метою перетворення її в новий якісний стан. Однак управлінські рішення бувають подвійними за своєю природою, оскільки вони можуть бути спрямовані як зовні, на керовану підсистему, так і всередину, на керуючу підсистему. Але важливо зазначити, що специфіка управлінських рішень полягає у трансформації і стабілізації керованого соціального об'єкта.

Що ж до механізму прийняття управлінських рішень, то він включає поєднання розподілу влади і власне управлінських технологій, що не покривається ні механічним заломленням якоїсь ідеальної моделі прийняття рішень у державній сфері, ні ідеальними формами «розумового процесу» можновладців.

Так, держава оцінює і вирішує свої проблеми як інститут, який утворює форму правління й організації громадського порядку на певній території. У цьому плані прийняття рішень нерозривно пов'язане із підтриманням відносин і спільної діяльності людей з розподілу влади і забезпеченням таких функцій, що впливають з її застосування, як безпека населення, здійснення вишого суверенітету тощо.

Водночас держава орієнтована на вирішення проблем із відтворенням суспільних благ, стримуванням ринку, обмеженням природних монополій, компенсацією нерівності доходів, подоланням інформаційного розриву

в суспільстві тощо. Здійснення цих функцій демонструє, що керуючий вплив держави пов'язаний з обмеженим колом об'єктів та вирішенням цілком певних завдань.

Формат застосування управлінських впливів передбачає, що зусилля держави пов'язані з вирішенням найбільш загальних завдань, таких як:

- підтримання сформованого в суспільстві соціально-політичного порядку, способу управління, збереження стабільності і впорядкованості базових суспільних відносин;
- цілеспрямоване регулювання різних галузей, сфер, відносин, процесів і явищ відповідно до інтересів суспільства і влади;
- створення передумов для майбутнього розвитку соціальних об'єктів.

Вирішуючи ці завдання, держава незмінно застосовує як методи макросоціального стратегічного впливу на відповідні об'єкти управління (які передбачають відповідне конституційно-законодавче закріплення порядку), так і методи їх оперативного регулювання та динамічного коригування зв'язків і явищ.

Та, говорячи про особливості прийняття управлінських рішень, не можна оминати питання контролю за їх виконанням. Контроль – це одна з основних функцій управління, яка являє собою забезпечення досягнення цілей, поставлених організацією, реалізації прийнятих управлінських рішень. За допомогою контролю керівництво визначає правильність своїх рішень і встановлює потребу в їх коригуванні.

Здійснювати контроль – це значить, з одного боку, встановлювати стандарти, вимірювати фактично досягнуті результати і їх відхилення від встановлених стандартів; з іншого – відстежувати виконання прийнятих управлінських рішень і оцінювати досягнуті результати у процесі їх виконання.

Саме результати контролю стають підставою для керівників організації коригувати прийняті раніше рішення, якщо відхилення у процесі реалізації прийнятих раніше рішень значні.

Контроль виконання управлінських рішень зумовлений безліччю причин.

Основна причина необхідності контролю – невизначеність, яка, будучи невід'ємним елементом майбутнього, властива будь-якому управлінському рішенню, виконання якого передбачається в майбутньому.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** У функціонуванні системи управління організацією якість управлінського рішення певною мірою залежить від індивідуальних якостей керівника, його теоретичної та практичної підготовки, професіоналізму. Керівник організації чи очільник органу влади, приймаючи рішення, повинен прораховувати можливі позитивні та негативні наслідки від здійснення певного рішення, а також затрати, пов'язані з його реалізацією. Мистецтво прийняття управлінських рішень полягає у виборі оптимальних методів і прийомів, які забезпечують досягнення поставлених цілей із мінімальними затратами за допустимого рівня ризику. Перспективою подальших досліджень є пошук критеріїв якісного та кількісного оцінювання варіантів управлінських рішень.

### Список використаних джерел:

1. Тертичка В.В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ, 2002. 750 с.
2. Горбатенко В.П. Політичне прогнозування: навчальний посібник. Київ: МАУП, 2005. 52 с.
3. Воронков А.А. Методы анализа и оценки государственных программ в США. Москва: Наука, 1986. 188 с.
4. Матвієнко В.Я. Прогностика. Київ: Українські пропілеї, 2000. 484 с.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекцій. Москва: Юридическая литература, 1997. 400 с.
6. Юкаева В. С. Управленческие решения. Москва: Издательский дом «Дашков и К», 2009. 324 с.
7. Колпаков В.М. Теория и практика принятия управленческих решений. Киев: МАУП, 2004. 504 с.
8. Осовська Г.В. Основи менеджменту: Підручник. Київ: «Кондор», 2006. 664 с.
9. Віхляєва С.І., Федяй В.І. Шляхи оптимізації управлінських рішень підприємства в умовах ризику та невизначеності. *Вісник Національного технічного університету*. 2012. № 67. С. 143–147.
10. Прийняття управлінських рішень: організаційно-психологічний аспект: навчальний посібник. Київ: НАДУ, 2011. 232 с.

### References:

1. Tertychka V.V. (2002), *Derzhavna polityka: analiz ta zdiisnennia v Ukraini* [Public policy: analysis and implementation in Ukraine], Kyiv, 750 p. [Ukraine]
2. Horbatenko V.P., Butovska. V.P. (2005), *Politychne prohozuvannia* [Political forecasting], Kyiv: MAUP, 152 p. [Ukraine]
3. Voronkov A.A. (1986), *Metody analiza y otsenky hosudarstvennykh proqram v SShA* [Methods for the Analysis and Evaluation of Government Programs in the United States], Moskva: Nauka, 188 p. [USSR]
4. Matviienko V.Ia. *Prohnostyka* (2000), *Prohnostyka* [Prognosis], Kyiv: Ukrainski propilei, 484 p. [Ukraine]
5. Atamanchuk H.V. *Teoryia hosudarstvennoho upravleniia* (1997), [Government theory], Moskva, 400 p. [Russia]

6. Iukaeva V.S. (2009), *Upravlencheskye resheniya* [Management decisions], Moskva: Yzdatelskyi dom "Dashkov & K", 324 p. [Russia]
7. Kolpakov V.M. (2004), *Teoriya y praktyka pryniatya upravlencheskykh reshenyi* [Theory and practice of management decision-making], Kyiv : MAUP, 504 p. [Ukraine]
8. Osovska H.V., Osovskyi O.A. (2006), *Osnovy menedzhmentu* [Fundamentals of management], Kyiv : «Kondor», 664 p. [Ukraine]
9. Vikhliaieva S.I., Fediai V.I. (2012), «Shliakhy optymizatsii upravlinskykh rishen pidpriemstva v umovakh ryzyku ta nevyznachenosti» [«Ways to optimize management solutions company in terms of risk and uncertainty»], journal *Visnyk Natsionalnoho tekhnichnoho universytetu* [Bulletin of the National Technical University] , vol. 67, pp. 143–147 [Ukraine]
10. M.M. Bilynska M.M., Kovbasiuk Yu. V. (2011), *Pryiniattia upravlinskykh rishen: orhanizatsiino-psykholohichni aspekt* [Management decisions: organizational and psychological aspect], Kyiv : NADU, 232 p. [Ukraine]



**І. В. Положешна**, аспірантка Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, головний спеціаліст управління стратегічного планування та комунікацій Міністерства молоді та спорту України

## **АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: РЕЗУЛЬТАТИ, ВИКЛИКИ, ПЕРСПЕКТИВИ**

*Об'єднання громад – ключовий елемент реформи децентралізації, яка передбачає передачу значної частини ресурсів і повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, що представляють інтереси громад. Наближення влади до місцевих жителів, згідно із задумами ініціаторів реформи, здатне полегшити управління громадами, підвищити якість надання послуг громадянам і стимулювати соціально-економічний розвиток територій.*

*На тлі непростой політичної ситуації вибори в територіальні громади засвідчили, що реформа децентралізації триває. Від того, як новоутворені територіальні громади, а також ті об'єднані громади, які виникли раніше, скористаються новими можливостями та умовами, багато в чому залежатимуть подальші перспективи децентралізації.*

*Під час реформування органів місцевого самоврядування необхідно спрямувати зусилля і ресурси на збалансований розвиток територіальних громад.*

*Ключовими перевагами об'єднаних територіальних громад є вагоме зростання фінансових ресурсів, якими вони можуть розпоряджатися.*

*Разом із додатковими фінансовими ресурсами громади отримали нові повноваження. Це повноваження у сфері освіти, надання адміністративних послуг, охорони здоров'я, соціального захисту. Деякі громади отримали повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю.*

*Основними перешкодами на шляху ефективного виконання нових повноважень є відсутність кваліфікованих кадрів у новостворених територіальних громадах. Ця проблема має цілком об'єктивний характер, зважаючи на обмаль досвіду у багатьох посадовців органів місцевого самоврядування, необхідного для роботи зі значно більшими ресурсами, повноваженнями і відповідальністю.*

*Велике значення для проведення реформування органів місцевого самоврядування та створення об'єднаних територіальних громад має комунікація. Адже навіть невелике переважання прихильників реформи є доволі обнадійливим і свідчить про збереження суспільного кредиту довіри до подальших кроків держави у цій сфері.*

*Важливе місце займає забезпечення безпеки громадян під час децентралізації влади та реформування органів місцевого самоврядування.*

*Адже децентралізація в Україні відбувається в умовах збройного конфлікту з Росією і впливу пов'язаних із ним негативних явищ, неефективної боротьби з корупцією, проведення в Україні масштабних реформ, у т.ч. в секторі безпеки, за умов україн обмежених ресурсів і корупції, економічних негараздів, негативних міграційних процесів і втрат людського ресурсу, дестабілізуючих процесів у занадто різноманітному політичному середовищі, кризи довіри громадян України до влади та політичної еліти загалом.*

*Ключові слова: розвиток економіки регіонів, матеріально-технічне забезпечення, спроможність регіонів, збалансований розвиток територіальних громад, безпека громадян, механізми спроможності громад.*

### **I. V. Polozheshna. Analytical support of the decentralization process: results, challenges, prospects**

*Community integration is a key element of decentralization reform, which involves the transfer of significant resources and powers from public authorities to local governments. Bringing the government closer to local residents, according to the plans of the initiators of the reform, can facilitate the management of communities, improve the quality of services to citizens and stimulate the socio-economic development of the territories.*

*Against the background of a difficult political situation, elections to local communities have shown that decentralization reform is ongoing. The future prospects of decentralization will largely depend on how the newly formed territorial communities, as well as those united communities that emerged earlier, take advantage of the new opportunities and conditions.*

*During the reform of local self-government bodies it is necessary to direct efforts and resources to the balanced development of territorial communities.*

*The key benefits of united territorial communities are a significant increase in the financial resources they can manage.*

*Along with additional financial resources, communities were given new powers. These are powers in the field of education, administrative services, health care, social protection. Some communities have been given powers in the field of architectural and construction control.*

*The main obstacles to the effective implementation of the new powers are the lack of qualified personnel in the newly created territorial communities. This problem is quite objective, given the lack of experience of many local government officials needed to work with much greater resources, authority and responsibility.*

*Communication is of great importance for the reform of local self-government bodies and the creation of united territorial communities. After all, even a small predominance of supporters of the reform is quite encouraging and indicates the preservation of public credit for further steps of the state in this area.*

*An important place is occupied by ensuring the security of citizens during the decentralization of power and the reform of local self-government bodies.*

*After all, decentralization in Ukraine takes place in the context of the armed conflict with Russia and the impact of related negative phenomena, ineffective fight against corruption, large-scale reforms in Ukraine, including in the security sector; given the extremely limited resources and corruption, economic unrest, negative migration processes and loss of human resources, destabilizing processes in too diverse a political environment, the crisis of confidence of Ukrainian citizens in power and the political elite in general.*

*Key words: development of economy of regions, material and technical maintenance, capacity of regions, balanced development of territorial communities, safety of citizens, mechanisms of capacity of communities.*

**Постановка проблеми.** Об'єднання громад – ключовий елемент реформи децентралізації, яка передбачає передачу значної частини ресурсів і повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, що представляють інтереси громад. Наближення влади до місцевих жителів, згідно із задумами ініціаторів реформи, здатне полегшити управління громадами, підвищити якість надання послуг громадянам і стимулювати соціально-економічний розвиток територій.

На тлі непростой політичної ситуації вибори в територіальні громади засвідчили, що реформа децентралізації триває. Від того, як новоутворені територіальні громади, а також ті об'єднані громади, які виникли раніше, скористаються новими можливостями та умовами, багато в чому залежатимуть подальші перспективи децентралізації.

Під час реформування органів місцевого самоврядування необхідно спрямувати зусилля і ресурси на збалансований розвиток територіальних громад.

Тому важливо проаналізувати справжній прогрес реформи на цьому етапі, чого вдалося і не вдалося досягнути, а також зрозуміти, які перспективи та виклики стоять перед децентралізацією.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми територій привертають увагу багатьох учених і фахівців як в Україні так і за кордоном. У вітчизняній науці досить глибоко обґрунтовано необхідність комплексного підходу до дослідження територій, їх багатофункціональну сутність і соціальні аспекти розвитку, роль органів місцевого самоврядування і громад у розв'язанні сучасних проблем на регіональному та місцевому рівні.

Питання децентралізації влади вивчали у своїх наукових дослідженнях такі провідні науковці, як: В. Борденюк, Ж. Ведель, І. Грицяк, Р. Колишко, М. Корнієнко, К. Линьов, В. Малиновський, А. Матвієнко, Н. Пігуль, Л. Сус, Ю. Тихомиров та інші.

Водночас, незважаючи на цінність проведених наукових досліджень, окремі аспекти проблем становлення територіальних громад в регіонах залишаються недослідженими. Існує потреба в обґрунтуванні впливу механізмів спроможності на розвиток територіальних громад, в аналізі перших результатів децентралізації та викликів, з якими стикаються органи місцевого самоврядування. На підставі отриманих результатів можна окреслити перспективи розвитку інституційно спроможних територіальних громад.

**Мета статті** – аналіз та узагальнення наукових досліджень щодо аналітичного забезпечення процесу децентралізації, його результатів, викликів, перспектив.

**Виклад основного матеріалу.** Щоб отримати комплексний зріз поточного стану децентралізації, важливо провести аналіз соціально-економічного розвитку регіонів, адже територіальна громада є базовою структурною одиницею регіону.

Постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 затверджена Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки (далі – Стратегія), якою передбачено: «Першочерговими завданнями нової регіональної політики є прискорення економічного зростання регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності на основі ефективного використання внутрішнього потенціалу, створення нових робочих місць, покращення зайнятості населення, створення умов для повернення на батьківщину трудових мігрантів. Саме це може дати швидке та стійке зростання рівня якості життя людини незалежно від того, де вона народилася, де проживає зараз і де буде проживати у майбутньому» [6].

Необхідність підготовки цієї Стратегії зумовлена наявністю викликів, які постали перед Україною протягом останніх семи років і суттєво впливають на ситуацію в регіонах, а також на якість життя жителів міст і сіл.

Аналізуючи соціально-економічний розвиток регіонів, ми бачимо певну диспропорцію між економічними показниками, які впливають на інституційну спроможність не тільки територіальних громад а й на конкурентоспроможність регіонів.

За даними Державної служби статистики, концентрація фінансово економічних, інвестиційних і трудових ресурсів спостерігається у чотирьох регіонах України, а саме у Київській, Дніпропетровській, Харківській,

Донецькій областях та м. Києві. У цих областях загальна частка валового регіонального продукту становить більше 50% від загального показника по Україні. Водночас у 10 регіонах України (Сумська, Чернігівська, Кіровоградська, Волинська, Рівненська, Херсонська, Закарпатська, Тернопільська, Луганська, Чернівецька області) загальна частка валового продукту становить лише 15% від загального показника по Україні. Ця диспропорція у розвитку економіки регіонів спостерігається з 2013 року [7].

Іншою проблемою розвитку регіонів є загальний ступінь зносу основних засобів, який становить 55,1%. У 15 регіонах України зношення основних засобів становить більш ніж 60%. Майже стовідсоткова зношеність основних засобів спостерігається у Кіровоградській (96,7%) та Вінницькій (97,1%) областях.

За даними Держстату, станом на 01.01.2019 року капітальні інвестиції концентруються в м. Києві, Київській та Дніпропетровській областях.

Обсяг капітальних інвестицій у розрахунку на одну особу найбільший у м. Києві, що становить 69 039,4 грн на одну особу, найменший в Тернопільській області – 1493,7 грн/особу, тобто в 46,2 раза менший [7].

Скорочується обсяг прямих іноземних інвестицій. Якщо станом на 01.01.2014 року у м. Києві прямі іноземні інвестиції у розрахунку на одну особу становили 9958,7 грн, то станом на 01.01.2019 року цей показник зменшився у 1,7 раза і становив 5828,4 грн [7].

Крім, того існує диспропорція стосовно обсягу прямих іноземних інвестицій між регіонами, яка в 2014 році становила 156,6 раза (максимальне значення: м. Київ – 9958,7 грн/особу; мінімальне значення: Тернопільська область – 63,6 грн/особу), а в 2019 році – в 119,4 раза (максимальне значення: м. Київ – 5828,4 грн; мінімальне значення: Чернівецька область – 48,8 грн/особу) [7].

Станом на 01.01.2019 року більшість інвестицій надходить із внутрішніх джерел, а саме:

- власні кошти підприємств та організацій – 70%;
- кошти місцевих бюджетів – 9%;
- кредити банків та інші позики – 9%;
- кошти населення на будівництво житла – 6%;
- кошти державного бюджету – 4%;
- інші джерела фінансування – 1,5%;
- кошти іноземних інвесторів – 0,5% [3].

Проаналізувавши деякі економічні показники, дійшли висновку, що Україна, регіони та територіальні громади мають певні виклики, які заважають їм бути інституційно спроможними.

Економічне зростання обмежується старінням населення, що посилює низьку продуктивність праці. Працездатне населення задіяно в галузях економіки, які не модернізуються та застосовують застаріле технологічне обладнання. Підприємства орієнтуються на експорт сировини, а не на виробництво продукції з цієї сировини.

Проблемними питаннями є розвиток транспортної і телекомунікаційної мережі. На жаль, у багатьох сільських населених пунктах відсутнє належне транспортне сполучення між центром громади, закладами охорони здоров'я, освіти, центрами надання адміністративних послуг, що унеможливує надання якісних послуг населенню.

У більшості сіл, селищ відсутнє інтернет-покриття, і члени громади не мають можливості користуватися електронними послугами органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

У закладах освіти, охорони здоров'я, культури застаріле або відсутнє належне матеріально-технічне забезпечення (комп'ютери, ноутбуки, модеми та ін.), що унеможливує використання новітніх технологій (телемедицина, дистанційне навчання тощо).

Отже, для підвищення спроможності регіонів та громад необхідно:

- створити правові умови залучення інвестицій, в тому числі іноземних;
- використовувати інновації та впроваджувати їх у різних галузях економіки;
- створювати умови для навчання, підвищення кваліфікації та перекваліфікації працездатного населення, використовуючи неформальну освіту;
- вирішити питання стосовно експорту продукції в країни Європейського Союзу та інші країни світу, виробленої українськими виробниками;
- створити рівні конкурентні умови для розвитку та функціонування малого та середнього бізнесу.

Під час реформування органів місцевого самоврядування необхідно спрямувати зусилля і ресурси на збалансований розвиток територіальних громад.

Аналізуючи процес децентралізації, необхідно відзначити певні загрози, пов'язані з процесом добровільного об'єднання. На нашу думку, подекуди внаслідок об'єднання маленькі й небагаті громади опиняються у вкрай депресивному становищі, адже кошти, які раніше надходили до районного бюджету і якими районна влада відшкодовувала дефіцит бюджету цих громад, перейшли до новостворених територіальних громад. У результаті такі громади більше не можуть сподіватися на підтримку районної влади, і їхнє фінансове становище стає майже катастрофічним. Долучення до процесу об'єднання для цих громад також іноді є проблематичним, оскільки далеко не всі фінансово успішні громади хочуть об'єднуватись із ними [2].

Ключовими перевагами об'єднаних територіальних громад є вагоме зростання фінансових ресурсів, якими вони можуть розпоряджатися.

Відкрилися можливості вирішувати проблеми громад, які накопичувались роками і на які постійно бракувало коштів. Зокрема, найчастіше гроші, отримані в результаті фінансової децентралізації, вкладаються в ремонти доріг, утримання закладів освіти, благоустрій територій та ремонт і реконструкцію закладів соціально-культурної сфери. Доволі поширеною практикою є заходи з енергозбереження, покликані зекономити кошти в майбутньому.

Необхідно відзначити, що посадові особи органів місцевого самоврядування успішно освоюють кошти. Вони здатні швидко реалізовувати проекти, спрямовані на вирішення конкретних проблем громад.

Водночас, на нашу думку, більшість витрат спрямована на вирішення короткострокових проблем, тоді як проєктів, покликаних стимулювати довгостроковий розвиток громад, дуже обмаль.

Незважаючи на те, що більшість експертів радять громадам не просто витратити кошти, а інвестувати їх із метою підвищення надходжень до місцевих бюджетів (відкривати нові підприємства та створювати нові робочі місця, приваблювати приватних інвесторів тощо), органи місцевого самоврядування не поспішають впроваджувати такі проєкти в життя [2].

Необхідно відзначити як об'єктивні, так і суб'єктивні причини такого стану справ.

З одного боку, посадовцям потрібен час і досвід для того, щоб не лише усвідомити необхідність інвестиційних проєктів, а почати втілювати їх у життя. На нашу думку, перехід від реалізації поточних проєктів до довгострокових є питанням часу.

З іншого боку, представники територіальних громад спочатку схильні вирішувати найбільш нагальні проблеми, які часто полягають у незадовільному стані комунальних підприємств та закладів. Посадовці прагнуть не лише «залатати дірки», які існували роками, а і швидко продемонструвати населенню конкретні вигоди від об'єднання для набрання рейтингу головою територіальної громади та окремими депутатами. При цьому необхідно зауважити, що використання коштів лише на поточні витрати загрожує фінансовій спроможності громад.

Якщо в громадах не будуть створені додаткові джерела доходів, то існує небезпека, що їм забракне коштів на виконання нових повноважень, які з часом органи місцевого самоврядування отримають від держави.

Разом із додатковими фінансовими ресурсами громади отримали нові повноваження. Це повноваження у сфері освіти, надання адміністративних послуг, охорони здоров'я, соціального захисту. Деякі громади отримали повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю. Проблемними є повноваження щодо права розпоряджатися землею за межами населених пунктів.

Основними перешкодами на шляху ефективного виконання нових повноважень є відсутність кваліфікованих кадрів у новостворених територіальних громадах. Ця проблема має цілком об'єктивний характер, зважаючи на обмаль досвіду у багатьох посадовців органів місцевого самоврядування, необхідного для роботи зі значно більшими ресурсами, повноваженнями і відповідальністю. При цьому нестача кадрів найгостріше проявляється у сферах, де нові повноваження є складнішими і потребують більшої спеціалізації, зокрема у земельних питаннях та сфері архітектурно-будівельного контролю.

Найбільший дефіцит кадрів існує в територіальних громадах, де населення менше 3,0 тис осіб, та в громадах із центрами у селах і невеликих селищах.

Іншою поширеною проблемою, на нашу думку, є прогалини в законодавстві та нерегульованість процесу передачі повноважень і майна комунальної власності районів до територіальних громад [3].

Також існують проблеми з розподілом освітньої та медичної субвенцій між районами і територіальними громадами, зокрема стосовно фінансування медичних закладів вторинної ланки.

Також необхідно відзначити неготовність частини посадовців органів місцевого самоврядування співпрацювати з районними державними адміністраціями та районними радами аж до повного розриву стосунків між ними; небажання районної влади віддавати повноваження новоствореним територіальним громадам.

Деякі керівники територіальних громад у своєму новому статусі відчують всездозволеність і в умовах відсутності державного контролю за рішеннями органів місцевого самоврядування можуть виходити за рамки дозволеного законом [4].

Відсутня взаємодія районних державних адміністрацій з районними радами та депутатським корпусом. У зв'язку з об'єднанням територіальних громад та передачею повноважень у багатьох сферах від районних рад територіальним громадам виникла проблема доцільності функціонування районних рад і їх місця в процесі децентралізації.

Посадовими особами органів місцевого самоврядування майже не використовується інструмент співробітництва між громадами.

Існує досить багато причин такого стану справ, однак серед найважливіших – це брак інформації про сутність і механізми співробітництва та неготовність самих громад до цього. Дехто вважає, що стимулювання громад до співробітництва навіть може зашкодити процесу об'єднання, бо в такому разі громади не бачитимуть необхідності в об'єднанні.

Однак ті громади, де використовують співробітництво, переконані, що цей механізм, навпаки, здатен підготувати громади до об'єднання та збагатити їх досвідом, необхідним для успішного функціонування у статусі об'єднаних територіальних громад.

Найчастіше це співробітництво набуває форми реалізації спільних проектів. Значно рідше громади співпрацюють із метою спільного утримання підприємств і установ чи делегування повноважень і ресурсів іншій громаді.

При цьому співробітництво практично ніколи не відбувається у формі утворення спільних підприємств чи спільних органів управління.

Велике значення для проведення реформування органів місцевого самоврядування та створення об'єднаних територіальних громад має комунікація. Адже навіть невелике переважання прихильників реформи є доволі обнадійливим і свідчить про збереження суспільного кредиту довіри до подальших кроків держави у цій сфері [5].

Комунікація органів влади з мешканцями своїх територій відбувається здебільшого двома каналами:

- завдяки організації різноманітних зустрічей і обговорень безпосередньо в самих громадах;
- через засоби масової інформації, соціальні мережі.

При цьому перший спосіб, на нашу думку, є доволі ефективним і подекуди дозволяє переконати мешканців громад у вигодах від процесу об'єднання. Однак це вдається не завжди, оскільки на громадян сіл і маленьких селищ великий вплив мають голови громад, які, як уже було зазначено раніше, подекуди опираються об'єднанню.

Крім того, багато залежить від конкретних осіб, що беруть участь у подібних зустрічах: мешканці громад не завжди довіряють представникам місцевих державних адміністрацій чи експертам з обласних центрів.

Натомість ефективність комунікації через засоби масової інформації та соціальні мережі виміряти доволі складно. Органи влади роз'яснюють суть і переваги децентралізації у місцевих газетах і на сайтах органів державної влади та органів місцевого самоврядування, проте комунікації недостатньо, а це негативно впливає на обізнаність мешканців громад. Інформація, яку подають у державних і комунальних засобах масової інформації, зазвичай формалізована та не викликає інтересу в пересічних громадян. Необхідно відзначити важливу роль неурядового сектору, представники якого здатні доносити інформацію у доступнішому форматі та доповнювати комунікаційні зусилля органів влади.

Посилення здатності громадян впливати на ухвалення рішень у своїх громадах було одним із ключових завдань децентралізації. Зважаючи на відносно короткий термін з часу її початку, не дивно, що в 2016 році 15% українців були задоволені тим, як вони можуть впливати на владу свого міста, селища чи села.

При цьому загальна готовність громадян брати участь у вирішенні проблем своїх громад також не надто висока: тільки 32% опитаних висловили бажання робити це в разі розширення прав органів місцевого самоврядування.

Однак і серед них більшість віддає перевагу пасивним або опосередкованим інструментам впливу: 29% готові голосувати на виборах, 24% – брати участь у роботах із благоустрою.

Популярність більш безпосередніх механізмів – участі в громадських слуханнях, органах самоорганізації населення чи громадських радах при органах місцевого самоврядування – нижча.

Населення територіальних громад навчилося здійснювати контроль над діями місцевої влади та намагаються брати активнішу участь у процесі вироблення рішень [4].

У деяких випадках активність громадян приводила до зміни початкових рішень посадовців громад відповідно до побажань більшості мешканців громади.

При цьому найпопулярнішими механізмами участі населення в управлінні громадами є громадські слухання та збори громадян, на яких обговорюють вирішення нагальних проблем.

Навіть у тих випадках, де посилення впливу мешканців громади на власні рішення посадових осіб органів місцевого самоврядування не було помітно, спостерігається зростання їхнього інтересу до наявних механізмів контролю за діями місцевої влади.

Можна відзначити бажання самих посадовців територіальних громад бути більш відкритими до своїх виборців. Зокрема, посадовці деяких ОМС намагаються зробити власну діяльність максимально прозорою, оприлюднюючи порядок денний та всі ухвалені рішення на своїх сайтах.

Крім того, набуває популярності інструмент бюджету участі, завдяки якому представники ОМС намагаються залучати громадян до формування місцевого кошторису та визначення пріоритетних напрямів його використання.

Водночас, на нашу думку, децентралізація не дала громадянам будь-яких нових інструментів впливу на органи місцевого самоврядування, однак переконала їх, що такий вплив має сенс. Якщо раніше посадовці територіальних громад могли виправдовувати нездатність вирішувати проблеми власних громад нестачею ресурсів і повноважень, то тепер мешканці громад з часом все більше усвідомлюють, що можуть вимагати від своїх керівників набагато більше, ніж раніше.

Відповідно, багато залежатиме від активності пересічних мешканців громад і їхнього бажання контролювати дії посадових осіб органів місцевого самоврядування і, в разі потреби, впливати на їхні рішення.

Важливе місце займає забезпечення безпеки громадян під час децентралізації влади та реформування органів місцевого самоврядування.

Адже децентралізація в Україні відбувається в умовах збройного конфлікту з Росією і впливу пов'язаних із ним негативних явищ, неефективної боротьби з корупцією, проведення в Україні масштабних реформ, у т.ч. в секторі безпеки, за умов край обмежених ресурсів і корупції, економічних негараздів, негативних міграційних процесів і втрат людського ресурсу, дестабілізуючих процесів у занадто різноманітному політичному середовищі, кризи довіри громадян України до влади та політичної еліти загалом [5].

Передача громадам певних безпекових повноважень у раціональних обсягах і з урахуванням реального місця недержавного сектору в системі забезпечення національної безпеки не суперечить ні вимогам до спроможності такої системи (і навіть посилюють їх), ні принципу єдиноначальності в силових структурах (за умов належного правового оформлення).

Водночас така практика може сприяти підвищенню у громадян відчуття залученості і власного внеску до загальнонаціональної справи. А за умов ефективної взаємодії з державними силовими структурами – може сприяти підвищенню довіри громадян до влади.

Україна є унітарною державою з єдиною правовою базою, у межах якої повинні працювати і громади, з утворюваними ними силами забезпечення безпеки. Контроль над дотриманням ними законодавства України має бути покладений на органи місцевого самоврядування, громадські комісії та місцеві державні адміністрації. Відповідні силові структури, своєю чергою, в інтересах власної діяльності мають укладати з ними угоди, меморандуми про співпрацю, в рамках яких організують спільну діяльність і взаємодію, надають методичну, консультативну, навчальну, матеріально-технічну допомогу.

Таким чином, сили забезпечення безпеки громад та їх об'єднань мають бути:

- спроможними, максимально задовольняти потреби громадян і захищати їх інтереси;
- здатними працювати в рамках єдиної правової бази з урахуванням місцевої специфіки (соціально-політичної, демографічної, економічної, екологічної, географічної тощо);
- максимально легітимними на місцевому, а як інститут – на загальнодержавному рівні;
- сумісними: в нормативно-правовому сенсі – із системою забезпечення національної безпеки та її складовими, а у функціональному – з підрозділами Єдиної системи цивільного захисту, Національної поліції, Національної гвардії, Прикордонної служби, Збройних Сил, – і готовими до взаємодії з ними;
- спроможними негайно реагувати на виникнення небезпечних явищ та надзвичайних ситуацій;
- відносно самостійними та самодостатніми, убезпеченими від впливу політичних сил, місцевих «князьків», організованої злочинності;
- підзвітними та підконтрольними на місцевому та державному рівнях.

Питання набуття громадами «відносної безпекової самодостатності» полягає не лише в раціональному розподілі безпекових повноважень, а у збереженні та виведенні на новий якісний рівень і підвищенні ефективності взаємодії «сил громадського захисту» і державних силових структур. Крім того, за умов сильної політичної волі і реальної державної підтримки (та контролю) це є засобом підвищення активності громадян та легітимності системи державного врядування загалом.

Отже, важливими умовами успіху процесів розвитку та забезпечення безпеки громад є їх всеохопність, а також відповідальність як посадових осіб центральних органів влади, так і органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на місцевому рівні.

### **Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.**

Провівши моніторинг, аналіз результатів і викликів, з якими стикаються територіальні громади під час першого етапу реформування органів місцевого самоврядування, дійшли висновку, що для створення спроможних територіальних громад необхідне аналітичне забезпечення процесу децентралізації шляхом:

- здійснення постійного моніторингу проблемних питань, які виникають у територіальних громадах;
- аналізу результатів впровадження механізмів спроможності територіальних громад;
- відповідальності та швидкого реагування посадових осіб місцевого самоврядування на виклики, які виникають в процесі реформування;
- формування фінансово-економічних та організаційних механізмів, спрямованих на розвиток інституційно спроможних громад, які забезпечать ефективність, якість та доступність публічних послуг, створять клієнтоорієнтовану громаду.

### **Список використаних джерел:**

1. Місцеве самоврядування в Україні у 2016 році. Асоціація міст України. URL: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/stan2016web.pdf>

2. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку: аналіт. доп. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2009. 62 с.
3. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. ULR: <https://decentralization.gov.ua/news/13785>
4. Павлюк А.П. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення: аналітична записка. ULR: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor\\_gromad-86ead.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf)
5. Пальчук В. Першочергові завдання об'єднаних територіальних громад. ULR: <http://адмреф.сіаз.укр/38-glavnaa/158-pershochergovi-zavdannya-ob-ednanikh-teritorialnikh-gromad-2.html>
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки». ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>
7. Статистична інформація. Державна служба статистики. ULR: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

### References:

1. Association of Ukrainian Cities (2017), *Mistseve samovryaduvannya v Ukrayini u 2016 rotsi* [Local self-government in Ukraine in 2016], official site. ULR: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/stan2016web.pdf> [Ukraine]
2. National Institute for Strategic Studies (2009), *Mistseve samovryaduvannya v Ukrayini: stan ta perspektyvy rozvytku* [Local self-government in Ukraine: state and prospects of development], *analychna zapyska* [analyst. ext.] Kyiv, 62 p. [Ukraine]
3. Ministry of Community and Territorial Development (2021), *Monitoryng reformy mistsevogo samovryaduvannya ta terytorialnoyi organizatsiyi vlady* [Monitoring the reform of local self-government and territorial organization of power] official site. ULR: <https://decentralization.gov.ua/news/13785> [Ukraine]
4. Pavlyuk A.P. *Formuvannya obyednanyh terytorialnyh gromad: stan, problemni pytannya ta shlyahy yih vyrishennya: analychna zapyska* [Formation of united territorial communities: the state, problems and ways to solve them: an analytical note], official site. ULR: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor\\_gromad-86ead.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf) [Ukraine]
5. Palchuk V. *Pershochergovi zavdannya obyednanyh terytorialnyh gromad* [Priority tasks of united territorial communities], official site. ULR: [http:// адмреф.сіаз.укр / 38-главная / 158-pershochergovi-zavdannya-ob-ednanikh-teritorialnikh-gromad-2.html](http://адмреф.сіаз.укр/38-главная/158-pershochergovi-zavdannya-ob-ednanikh-teritorialnikh-gromad-2.html) [Ukraine]
6. KМУ (2020) *Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi strategiyi regionalnogo rozvytku na 2021–2027 roky* [On approval of the State Strategy for Regional Development for 2021–2027], resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 05, 2020 No. № 695., official site. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> [Ukraine]
7. State Statistics Servic (2021), *Statystychna informatsiya* [Statistical information], official site. ULR: <http://www.ukrstat.gov.ua/> [Ukraine]

**І. Є. Рибчич**, кандидат наук з державного управління,  
старший викладач кафедри спортивної медицини  
та здоров'я людини Львівського державного університету  
фізичної культури імені Івана Боберського

**О. В. Чорний**, кандидат медичних наук,  
директор департаменту охорони здоров'я  
Чернівецької обласної державної адміністрації

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я У ПЕРІОД ПАНДЕМІЧНИХ ВПЛИВІВ COVID-19 У ТРАНСФОРМАЦІЙНИЙ ПЕРІОД: СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ

У статті зазначено, що для підвищення рівня суспільного здоров'я органи державної влади повинні реалізувати ефективно державну соціально-економічну політику. На сучасному етапі влада має нести відповідальність за управління матеріальними ресурсами та визначення пріоритетів у їх розподілі, координацію завдань з організації інформування громадян про ймовірність виникнення пандемічних викликів. У майбутньому слід очікувати подальшого розширення сервісів електронної держави, починаючи від доступу до публічних послуг і закінчуючи розвитком електронної демократії.

Сьогодні поширення отримують онлайн-сервіси, що дають змогу знизити число можливих контактів клієнтів один з одним та зі співробітниками органів державної влади. Прогнозовано будуть домінувати механізми соціальної регуляції та соціального забезпечення мінімального рівня життя в обмін на обмеження громадянських прав, що є глобальним трендом, який веде до перегляду принципів демократії на користь високого ступеня регуляції суспільного життя. Пандемія спровокувала термінові заходи із пом'якшення наслідків довготривалого характеру для фінансово-економічних систем і національної безпеки загалом.

Обґрунтовано, що криза пандемії COVID-19 спричинила базову суспільну трансформацію, яка детермінована сучасним соціально-економічним станом в Україні. Посилює вплив пандемія COVID-19 на наявні соціально-економічні кризові явища і спалахи хвороб, що лягають додатковим навантаженням на систему охорони здоров'я в нашій державі та провокують відсутність стабільності в суспільстві.

Встановлено, що як тільки соціально-економічна криза, яка викликана пандемічними впливами, буде остаточно взята під контроль, необхідно буде вжити заходів для вирішення проблеми зростання темпів продуктивності економіки протягом найближчого часу і зосередити увагу на структурних реформах соціально-економічного зростання. Особливості перебігу пандемічних впливів, доволі висока смертність, відсутність ефективних препаратів є завданням для діяльності із протидії пандемії COVID-19.

Ключові слова: пандемічні виклики, механізми, охорона здоров'я, соціально-економічна сфера, державна політика, пандемія, суспільство.

### **I. Ye. Rybchych, O. V. Chornyi. Public policy in the health care system during the pandemic effects of COVID-19 in the transformation period: socio-economic aspects**

Authorities should be responsible for managing human and material resources and setting priorities for their allocation, coordinating training tasks, and informing citizens about the likelihood of epidemiological threats. It has been established that in order to improve the level of public health, public authorities must implement effective mechanisms of state socio-economic policy and adopt public safety programs. It is substantiated that in the near future we should expect further expansion of e-government services, starting from access to public services and ending with the development of e-democracy.

Online services that reduce the number of possible contacts of customers with each other and with government officials are becoming more widespread. Mechanisms of social regulation and social security of the minimum standard of living in exchange for restrictions on civil rights are projected to dominate, which is a global trend leading to a revision of the principles of democracy in favor of a high degree of disciplinary regulation of public life. It is proved that the crisis of the COVID-19 pandemic has led to a basic social transformation, which is determined by the current socio-economic situation in Ukraine. The pandemic has provoked urgent measures in Ukraine to mitigate the long-term effects on financial and economic systems and national security in general.

The COVID-19 pandemic is exacerbating the existing socio-economic crises and disease outbreaks, which place an additional burden on the health care system in our country and provoke a lack of stability in society. It is suggested that as soon as the socio-economic crisis caused by the epidemiological effects is finally brought under control, it will be necessary to take measures to address the growth of economic productivity in the near future, and focus on structural reforms needed to improve long-term socio-economic prospects. Unpredictable course of epidemiological influences, rather high mortality, lack of effective drugs are the task of public authorities to work to combat the spread of epidemics.

Key words: epidemiological threats, mechanisms, public health, socio-economic sphere, state policy, pandemic, society.

© І. Є. Рибчич, О. В. Чорний, 2021



**Постановка проблеми.** Основним завданням реформ у системі охорони здоров'я на етапі трансформацій стало стримування зростання державних витрат і підвищення ефективності охорони суспільного здоров'я. Державна політика стримування витрат проводиться за напрямками формування споживання медико-соціальних послуг шляхом встановлення терміну очікування їх надання та розвитку матеріального планування [6]. Реформування медико-санітарного обслуговування має полягати у заміщенні більш дорогого стаціонарного лікування менш дорогим амбулаторним або первинним медично-санітарним, а також розширенні надання медичної допомоги на дому і розвитку фармацевтичного менеджменту.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** На підставі аналізу численних праць сучасних дослідників встановлено, що останнім часом актуалізувалося розуміння того, що трансформаційні принципи взаємодії покупців і виробників медичних послуг є перешкодою для підвищення ефективності системи охорони здоров'я. Реформування державної політики надання медико-соціальних послуг важливе для того, щоб рішення про розподіл виділених на охорону здоров'я бюджетних коштів не приймалися під впливом необхідності підтримувати лікарняні інституції [9]. Необхідно актуалізувати розвиток конкуренції між споживачами за медичні організації, а також між виробниками за пацієнтів, що має розглядатися як рушійна сила підвищення ефективності фінансування охорони здоров'я.

**Мета статті** полягає у науково-теоретичному обґрунтуванні формування управлінських підходів із протидії пандемічним впливам у реалізації механізмів державної соціально-економічної політики у період загроз COVID-19.

Для реалізації зазначеної мети були поставлені такі *завдання*:

1. Провести аналіз державної соціально-економічної політики у період пандемічних викликів та її сучасної функціональної трансформації.
2. Обґрунтувати актуальність суспільно-владної взаємодії щодо соціального захисту населення у період пандемічних викликів COVID-19.
3. Визначити стратегічні напрями трансформації управлінських підходів із протидії пандемічним впливам COVID-19 на сучасному етапі.
4. Удосконалити механізми реалізації державної соціально-економічної політики у період пандемічних впливів COVID-19 в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Пандемія COVID-19 спричинила те, що громадянам довелося змінити повсякденне функціонування, реорганізувати роботу та освіту, піклування про дітей. Невідомо, коли буде повернення до звичайного повсякденного життя, оскільки немає можливості передбачити, як розвиватиметься ситуація. Пандемія COVID-19 – це насамперед гуманітарна криза, але вона має значні соціально-економічні наслідки, насамперед це спад економіки [8]. Звичайно, економічне зростання повернеться після закінчення епідемії, але цілком можливо, що відновлення не відбудеться швидко.

Пандемії є одним із найбільших потенційно негативних масштабних ризиків, особливо в сучасному глобалізованому світі, вони можуть спричинити високу захворюваність та смертність, а також негативні соціально-економічні наслідки. Пандемія COVID-19 спричинила глобальну рецесію, новий вірус буде стриманий не швидко. Споживчі витрати падають, люди перебувають на карантині і залишаються вдома, у короткостроковій перспективі від епідемії сильно постраждають туристична, транспортна та культурна галузі [7]. Насамперед пандемія COVID-19 зменшує пропозицію робочої сили, здебільшого тимчасово, тому що громадяни хворіють або залишаються на карантині.

Під час пандемії COVID-19 у всіх галузях економіки відбуваються спади, що може призвести до дефіциту певних товарів і підвищення їх ціни, а обмежена економічна діяльність також призводить до зниження податкових надходжень. Оскільки саме тоді, коли уряд збільшує витрати, це призводить до збільшення дефіциту бюджету та державного боргу, багато урядів уже мають надмірну заборгованість. Скорочується виробництво, а постійні витрати і заробітна плата все ще повинні бути відшкодовані, коли виникають соціально-економічні проблеми та зростає ризик банкрутства. Крім того, пандемія COVID-19 розпочалася під час економічного спаду, а поточний стан епідемії значно масштабніший [4].

Перспективи світової економіки в найближчі місяці не будуть сприятливими, навіть якщо епідемія закінчиться, відновиться виробництво до попереднього рівня економічного зростання. Враховуючи зміну економічного росту у 2021 році та реакцію людей і влади на пандемію, аналітики все частіше обговорюють не те, чи настане рецесія, а те, наскільки серйозною вона буде. Наднизькі процентні ставки не допомогли поживити надзвичайно слабе економічне зростання після рецесії, пандемія COVID-19 впливає на економіку головним чином шляхом трансформації соціокультурної поведінки людей, враховуючи соціальне дистанціювання.

Пандемія COVID-19 має значні соціальні наслідки, негативним наслідком може стати розширення повноважень уряду, що збільшить його витрати на боротьбу з цією та майбутньою пандемією, а також наступні втручання органів влади. Більш того, існує ризик, що уряди не повністю скасують свої надзвичайні повноваження і після пандемії, тому друга загроза – це посилення протекціоністських тенденцій у вигляді обмеження потоків товарів [5]. Однак варто подивитися на пандемію з дещо більш оптимістичної позиції, оскільки витрати, з якими

зустрілися країни у боротьбі з коронавірусом, свідчать про те, наскільки світ збагатився і як цінність людського життя зросла за останні десятиліття. Завдяки економічному зростанню органи влади мають достатньо виправданих заходів, навіть таких жорстких, як карантин для цілих регіонів.

Ще кілька десятиліть тому ніхто б і не подумав про такі радикальні дії у відповідь на пандемію з помірним рівнем смертності. Також є надія, що пандемія COVID-19 матиме позитивні довгострокові наслідки та підвищить обізнаність громадськості, епідемія повинна підкреслити ключову роль гігієни в охороні здоров'я населення. Нинішня система охорони здоров'я недостатньо інвестована і часто діє на межі своєї можливості безперешкодно лікувати пацієнтів, показала свою слабкість. Після закінчення карантину, тоді коли уряди заохочують роботу в Інтернеті, роботодавці зможуть зрозуміти, що в сучасній економіці не завжди потрібно штампувати жорсткий робочий час.

Актуалізовано, що повністю продуктивна робота можлива на відстані, отже, можна сподіватися, що це спостереження приведе до більшої гнучкості на ринку праці. Пандемія COVID-19 також повинна дати людям і бізнесу можливість усвідомлювати необхідність диверсифікації як джерела доходу, так і джерела постачання, оскільки проблемою багатьох компаній було те, що вони поклалися на єдиного постачальника [3]. Пандемія COVID-19 збільшує шанси серйозної глобальної рецесії. Коли епідемія закінчиться, економіка відновиться, але шанси на швидке відновлення зменшуються. Звільнення від державних зборів або, принаймні, перенесення термінів сплати податків може позитивно вплинути на фінансове становище підприємств під час пандемії.

Новим досвідом стало те, що в надзвичайних обставинах заради стримування інфекції органи влади стали готовими пожертвувати своїми цінностями і свободами громадян [2]. І, що ще важливіше і для багатьох незвичніше, громадяни у своїй більшості з цим примирилися. Була тимчасово призупинена свобода пересування людей, фіксувалися порушення права на життя, охорону здоров'я, працю і освіту, під ударом опинилася недоторканність приватного життя, активізувалися кіберзлочинці. Все виразніше звучать голоси за введення тимчасової заборони на поглинання глобальними інвесторами стратегічних компаній, що зазнають труднощів через пандемію.

Для обмеження негативних соціально-економічних наслідків пандемії реалізується антикризова фіскальна і монетарна підтримка. Фіскальна підтримка реалізується переважно на національних рівнях внаслідок збільшення бюджетних витрат, для її стимулювання на національних рівнях було прийнято низку ініціатив. Очевидно, що істотне збільшення державних видатків, а також державних запозичень призведе до зростання боргового навантаження в державах і посилення ризиків у фінансовій системі [1]. Жодна країна не здатна подолати цю кризу самотійно, і солідарність повинна залишатися загальним орієнтиром як зараз, так і після епідемії.

Тому були задіяні механізми координації, обміну інформацією, передовим досвідом та методами кризового управління, такими механізмами стали, зокрема, комітети експертів, особливо в галузі охорони здоров'я. Солідарність щодня виявлялася і продовжує проявлятися у прийомі пацієнтів, в об'єднанні зусиль для забезпечення повернення громадян, які тимчасово перебували за кордоном, а також у створенні спільних дослідницьких програм. Держави вирішили виступити з єдиною позицією у переговорах із фармацевтичними лабораторіями з питання придбання вакцин від COVID-19 із метою забезпечення поставок для громадян [10]. Ця ініціатива спрямована на забезпечення розроблення, виробництва і рівноправного і загального доступу до медичних засобів із боротьби з COVID-19, а також на підтримку систем охорони здоров'я у найбільш уразливих сегментах.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок в цьому напрямі.** Державна політика насамперед має бути зосереджена на заходах із протидії пандемії та викликаних нею гуманітарних потребах, на зміцненні систем охорони здоров'я, на потенціалі щодо подолання пандемії, а також на пом'якшенні соціальних та економічних наслідків кризи шляхом підтримки приватного сектору, підприємств малого і середнього бізнесу і політичних реформ, спрямованих на скорочення рівня бідності. Повинна бути реалізована низка заходів, таких як безоплатна передача модернізованих машин швидкої допомоги і транспортних засобів для санітарної обробки, доставка індивідуальних засобів захисту і продуктових наборів. В умовах епідемії COVID-19 міжнародна солідарність і багатосторонній підхід є необхідними умовами для скоординованого та успішного подолання кризи.

### Список використаних джерел:

1. Войтович Р.В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз): монографія / за заг. ред. д-ра філос. наук, проф. В.М. Князева. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 680 с.
2. 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.
3. Карамішев Д.В. Стратегічне управління інноваційними процесами в системі охорони здоров'я: державні механізми: монографія. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр». – 2006. – 224 с.
4. Кравченко М.В. Система соціального захисту населення як об'єкт державної політики: методологія та практика: монографія. Київ: Інформ.-аналіт. агентство, 2012. 451 с.
5. Крентовська О. Глобальна соціальна політика і міжнародне співробітництво щодо питань старіння населення. *Демократичне врядування: науковий вісник*. 2009. Вип. 4. URL: [http://vivacademy.com/vidavnistvo\\_1/visnik4/fail/+Krentovska.pdf](http://vivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik4/fail/+Krentovska.pdf) (дата звернення: 15.08.2020).

6. Кризина Н.П. Державна політика України в галузі охорони здоров'я: генезис, тенденції та закономірності розвитку: монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 224 с.

7. 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.

8. Москаленко В.Ф., Грузева Т.С., Іншакова Г.В. Регламентация права на охорону здоров'я у міжнародних нормативно-правових актах. *Медицне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення)*: матеріали II Всеукраїнської наук.-практ. конф. ( Львів, 17–18 квітня 2008р.). Львів. URL: [http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02\\_186\\_01.pdf](http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02_186_01.pdf) (дата звернення: 15.08.2020).

9. Охрана здоровья и права человека: ресурсное пособие / под научн. ред. И.Я. Сеньюты (версия на рус. языке). 5-е изд., доп. Львов : Издательство ЛОБФ «Медицина и право», 2015. 989 с.

10. Палас Н. Транснаціональна модель демократії та її вплив на процеси глобального врядування в умовах сучасного світу. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*: зб. наук. пр. / Національний університет «Львівська політехніка» та ін. Львів : Вид-во НУ «Львівська політехніка», 2009. Вип. 21. С. 145–150.

#### References:

1. Voytovych R.V. (2007), *Vplyv hlobalizatsiyi na systemu derzhavnoho upravlinnya (teoretyko-metodolohichnyy analiz)* [Influence of globalization on the system of public administration (theoretical and methodological analysis)], Monograph. Press NADU, Kyiv, 680 p. [Ukraine]

2. 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]

3. Karamyshev D.V. (2006), *Stratehichne upravlinnya innovatsiyyny protsesamy v systemi okhorony zdorov'ya: derzhavni mekhanizmy* [Strategic management of innovation processes in the health care system: state mechanisms], Monograph, Press KharRI NADU “Mahistr”, Kharkiv, 224 p. [Ukraine]

4. 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]

5. Krentovs'ka O. (2009), “*Hlobal'na sotsial'na polityka i mizhnarodne spivrobotnytstvo shchodo pytan' starinnya naseleण्या*” [“Global Social Policy and International Cooperation on Aging”], journal *Demokratychny vryaduvannya* [Democratic governance], vol. 4. URL : [http://lvivacademy.com/vidavnytstvo\\_1/visnik4/fail/+Krentovska.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnytstvo_1/visnik4/fail/+Krentovska.pdf) [Ukraine]

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

7. 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 “Vyshch. navch. zakl. “Mizhrehion. akad. upr. Personalom”*, Kyiv, 20 p. [Ukraine]

8. 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. *Medychny pravo Ukrayiny: pravovyy status patsiyentiv v Ukrayini ta yoho zakonodavche zabezpechennya (henezys, rozvytok, problemy i perspektyvy vdoskonallynya)* [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](http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02_186_01.pdf) [Ukraine]

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

10. Palas N. (2009), “*Transnatsional'na model' demokratiyi ta yiyi vplyv na protsesy hlobal'noho vryaduvannya v umovakh suchasnoho svitu*” [“Transnational model of democracy and its impact on the processes of global governance in the modern world”], collection of scientific works. *Ukrayins'ka natsional'na ideya: realiyi ta perspektyvy rozvytku* [Ukrainian national idea: realities and prospects of development], Press NU «L'viv's'ka politekhnikha», vol. 21, pp. 145–150 [Ukraine]

**В. В. Сиченко**, доктор наук з державного управління, професор, ректор КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

**С. О. Рибкіна**, аспірантка Дніпровського державного аграрно-економічного університету

**Е. Т. Соколова**, аспірант КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

## УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ У СИСТЕМІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

*У статті досліджується сучасний стан розвитку управління кадровою політикою у закладах вищої освіти України в умовах суспільно-економічних змін. Важливого значення набуває проблематика забезпечення конкурентоспроможності закладу як суб'єкта на ринку освітніх послуг, враховуючи його стратегічний розвиток. Аналіз наукових джерел засвідчив, що формування кадрової системи відбувається на засадах довгострокового планування та розвитку якісного наукового потенціалу. Метою статті є обґрунтування стратегічного підходу до формування кадрової політики, застосування інноваційних форм менеджменту з метою регулювання кадрових процесів. У ході дослідження було узагальнено стан розробленості питання кадрового забезпечення вищої освіти, проаналізовані сучасні законодавчі ініціативи у сфері кадрової політики України та світу, з'ясовується стан імплементації досвіду країн світу щодо позитивних результатів реформування підходів до кадрової політики у системі вищої освіти. Для вирішення поставлених завдань було використано такі методи: статистичного аналізу даних, картографічний, систематизації та узагальнення. Визначено, що у системі вищої освіти державні установи мають високий рівень автономії щодо прийняття кадрових рішень. Загальна політика щодо кадрового розвитку відбувається на засадах регулювання якісного складу людських ресурсів установи. За результатами статистичного аналізу та картографування було виявлено 6 регіонів України, які відрізняються за часткою працівників закладів вищої освіти від загальної чисельності населення регіону. Так, лідируючі позиції займають Харківська, Львівська, Одеська області та місто Київ, де частка науково-педагогічних працівників складає більше 4%. Таким чином, розроблення нових стратегій щодо якісного забезпечення кадрового розвитку як передумови ефективності системи вищої освіти в країні залишається пріоритетним завданням на найближчі роки. Активна кадрова політика по відношенню до молодих науковців здатна забезпечити формування гідного кадрового резерву, реалізувати успішну стратегію діяльності навіть у кризових умовах. Проведений аналіз статистичного дослідження абсолютної кількості аспірантів та частки від загальної чисельності населення адміністративно-територіальних одиниць України дозволив виділити 5 регіонів щодо забезпеченості кадровим резервом молодих науковців. Сучасні підходи до управління кадровими системами мають відповідати загальносвітовим тенденціям, зокрема, запровадженню механізмів гнучкого режиму робочого часу працівників, розширенню можливостей співробітників щодо визначення власного графіку та робочого середовища. Як видно з результатів дослідження, наразі імплементація нових форм зайнятості та режиму робочого часу супроводжується низкою переваг та недоліків, які мають набувати вирішення залежно від конкретних умов у кожному окремому закладі вищої освіти та сприяти реалізації стратегічних планів та забезпеченню стабільності персоналу організації. З метою пошуку альтернативних шляхів імплементації світового досвіду щодо запровадження гнучкого режиму робочого часу було здійснено порівняння умов організації у Канаді, Великій Британії та Україні. У таких умовах вважаємо, що світові практики регулювання кадрової політики концентруються у таких напрямках, а саме: безперервного професійного розвитку співробітників, гідного матеріального забезпечення, підтримки психологічного комфорту. Комплекс заходів, які може розробити заклад вищої освіти для забезпечення гнучкого режиму робочого часу, спряє нівелюванню негативних впливів на психологічний стан співробітників, сприятиме зниженню плинності кадрів.*

*Ключові слова: вища освіта, кадрова політика, управління персоналом, інноваційний менеджмент, гнучкий режим робочого часу, стратегічний розвиток.*

**V. V. Sychenko, S. O. Rybkina, E. T. Sokolova. Human resources policy development management in the higher education system**

*the article examines the current state of development of personnel policy management in higher education institutions of Ukraine in the context of socio-economic changes. The issue of ensuring the competitiveness of the institution as an entity in the market of educational services, given its strategic development, is becoming important. The analysis of scientific sources showed that the formation of the personnel system is based on long-term planning and development of high-quality scientific potential. The purpose of the article is to substantiate the strategic approach to the formation of personnel policy, the use of innovative forms of management to regulate personnel processes. The study summarized the state of development of higher education staffing, analyzed current*

legislative initiatives in the field of personnel policy of Ukraine and the world, clarified the state of implementation of the experience of the world on the positive results of reforming approaches to personnel policy in higher education. The following methods were used to solve the set tasks: statistical data analysis, cartographic, systematization, and generalization. It is determined that in the system of higher education state institutions have a high level of autonomy in making personnel decisions. The general policy on personnel development is based on the regulation of the quality of human resources of the institution. According to the results of statistical analysis and mapping, six regions of Ukraine were identified, which differ in the share of employees of higher education institutions from the total population of the region. Thus, the leading positions are occupied by Kharkiv, Lviv, Odessa regions, and the city of Kyiv, where the share of research and teaching staff is more than 4%. Thus, the development of new strategies for quality human resources development, as a prerequisite for the effectiveness of the higher education system in the country, remains a priority for the coming years. An active personnel policy in relation to young scientists is able to ensure the formation of a decent personnel reserve, to implement a successful strategy even in crisis conditions. The analysis of the statistical study of the absolute graduate students' number and the share of the total population of the administrative-territorial units of Ukraine allowed identifying five regions in terms of young scientists staffing. Modern approaches to personnel systems management should be in line with global trends, including the introduction of mechanisms for flexible working hours of employees, empowering employees to determine their own schedule and work environment. As can be seen from the results of the study, the implementation of new forms of employment and working hours is accompanied by a number of advantages and disadvantages, that must be addressed depending on the specific conditions in each institution of higher education and promote strategic plans and stability of the organization. In order to find alternative ways to implement the world experience in the introduction of flexible working hours, a comparison of organizational conditions in Canada, Great Britain, and Ukraine were made decent material support, maintenance of psychological comfort. The set of measures that can be developed by a higher education institution to ensure flexible working hours helps to reduce the negative effects on the psychological state of employees will reduce staff turnover.

Key words: higher education, personnel policy, personnel management, innovation management, flexible working hours, strategic development.

**Постановка проблеми.** Складна та багатокомпонентна система вищої освіти розвивається в умовах соціально-економічних перетворень, зокрема, реформ освітньої сфери відповідно до світових інноваційних тенденцій. Забезпечення конкурентоспроможності закладу вищої освіти на ринку послуг відбувається на засадах ефективної кадрової політики як механізму управління персоналом, спрямованого на створення комфортних умов для працівників найвищого професійного рівня. Персонал, як об'єкт кадрового управління, займає провідну роль у стратегічному розвитку усієї організації. У зв'язку з цим кадрова політика закладу вищої освіти має відповідати таким принципам, як системність, соціальність, науковість, справедливість, та забезпечувати формування якісного розвитку науково-педагогічних та педагогічних співробітників.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти проблематики розвитку кадрового забезпечення у системі вищої освіти висвітлювалися у працях вітчизняних науковців, зокрема О. Дороніної, М. Рязанова, Л. Безтелесної, І. Чайки. Сучасні підходи та технології управління персоналом організації були розглянуті у працях Г. Абалкіна, М. Єщенко, А. Гречко, І. Комарова, І. Лукінова. Питаннями удосконалення кадрових систем на ринку освітніх послуг займалися Н. Павліха, І. Цимбалюк, Ю. Долиняк, О. Чирва. Аналіз наукових джерел засвідчив, що формування кадрової системи відбувається на засадах довгострокового планування та розвитку якісного наукового потенціалу. Дослідження останніх років, проведені О. Крушельницькою, А. Колот, В. Петюх, узагальнили практичний досвід організації гнучких режимів робочого часу.

**Метою статті** є обґрунтування стратегічного підходу до формування кадрової політики, застосування інноваційних форм менеджменту з метою регулювання кадрових процесів. У процесі дослідження були поставлені такі завдання:

- дослідити та узагальнити стан розробленості проблематики формування та розвитку кадрових систем закладів вищої освіти;
- здійснити аналіз законодавчих інновацій процесу щодо розвитку кадрових систем закладів вищої освіти світу та України;
- проаналізувати дані Державної служби статистики України щодо забезпечення кадровим потенціалом з метою стратегічного розвитку;
- проаналізувати імплементацію досвіду країн світу щодо позитивних результатів реформування підходів до кадрової політики у системі вищої освіти.

Для вирішення поставлених завдань було використано такі методи: статистичного аналізу даних, картографічний, систематизації та узагальнення.

**Виклад основного матеріалу.** Важливу роль у розв'язанні проблем формування результативної кадрової політики у системі закладів вищої освіти відіграють процеси державного регулювання, запровадження інноваційних форм кадрового менеджменту, низка геополітичних чинників, тощо. Так, О. Дороніна формулює визначення кадрової політики закладу вищої освіти як систему інструментів, прийомів, методів, принципів ефективного управління персоналом з метою реалізації внутрішньої та зовнішньої стратегії організації, що спрямована на забезпечення конкурентоспроможності [6, с. 17]. Управління розвитком персоналу відбувається в умовах

фінансової обмеженості, високих вимог до професійності науково-педагогічних працівників та необхідності системно підвищувати кваліфікацію [10, с. 540]. Основними заходами щодо сучасної кадрової політики у системі вищої освіти є забезпечення сталості фінансових ресурсів, створення ситуації психологічного комфорту та постійного професійного розвитку [13, с. 48–50]. За слушним твердженням Т. Губанової, діяльність керівників закладів вищої освіти у напрямку кадрового забезпечення та розвитку фахових компетентностей працівників має відбуватися на постійній основі, враховуючи економічні, педагогічні, філософські та менеджерські підходи [4, с. 57]. Успіх закладу вищої освіти, як і будь-якої організації, залежить насамперед від працівників, їхньої компетентності, відданості та мотивації виконувати стратегічні напрями діяльності, сприяти реалізації цілей та завдань [2, с. 269–290]. Управління розвитком персоналу необхідне для створення конкурентних переваг, тому важливо застосовувати різноманітні сучасні інструменти менеджменту людських ресурсів, що призведе до задоволення працівників, а також до розвитку усєї організації [11, с. 68–73]. Універсальним механізмом управління персоналом є забезпечення цінності зацікавлених сторін у побудові конкурентних позицій організації шляхом досягнення високої ефективності роботи, збільшення вартості людського капіталу, врахування потреб співробітників, створення відповідних внутрішньо узгоджених процесів та процедур управління персоналом та піклування про високий стандарт практики управління персоналом для кожної групи працівників [18, с. 208–225]. Управління кадровим розвитком включає три основні процеси управління персоналом, тобто прийом на роботу, функціонування працівників та припинення трудових відносин. Виділяються такі підсистеми управління персоналом: планування зайнятості, найму працівників, припинення трудових відносин, оцінка співробітників, їх розвиток, мотивація та винагорода.

На основі аналізу відомостей Державної служби статистики України було побудовано картодіаграму забезпечення регіонів України науково-педагогічними та педагогічними працівниками в абсолютних та відносних показниках. За результатами статистичного аналізу та картографування було виявлено 6 регіонів, які відрізняються за часткою працівників закладів вищої освіти від загальної чисельності населення регіону [15]. Так, лідируючі позиції займають Харківська, Львівська, Одеська області та місто Київ, де частка науково-педагогічних працівників складає більше 4%. Показники від 2 до 4% мають такі області, як Дніпропетровська, Черкаська, Тернопільська, Івано-Франківська, Чернівецька, Запорізька. Найнижчі показники мають Чернігівська, Київська, Кіровоградська, Донецька та Луганська області (рис.1).

Таким чином, розроблення нових стратегій щодо якісного забезпечення кадрового розвитку як передумови ефективності системи вищої освіти в країні залишається пріоритетним завданням на найближчі роки. Практичні

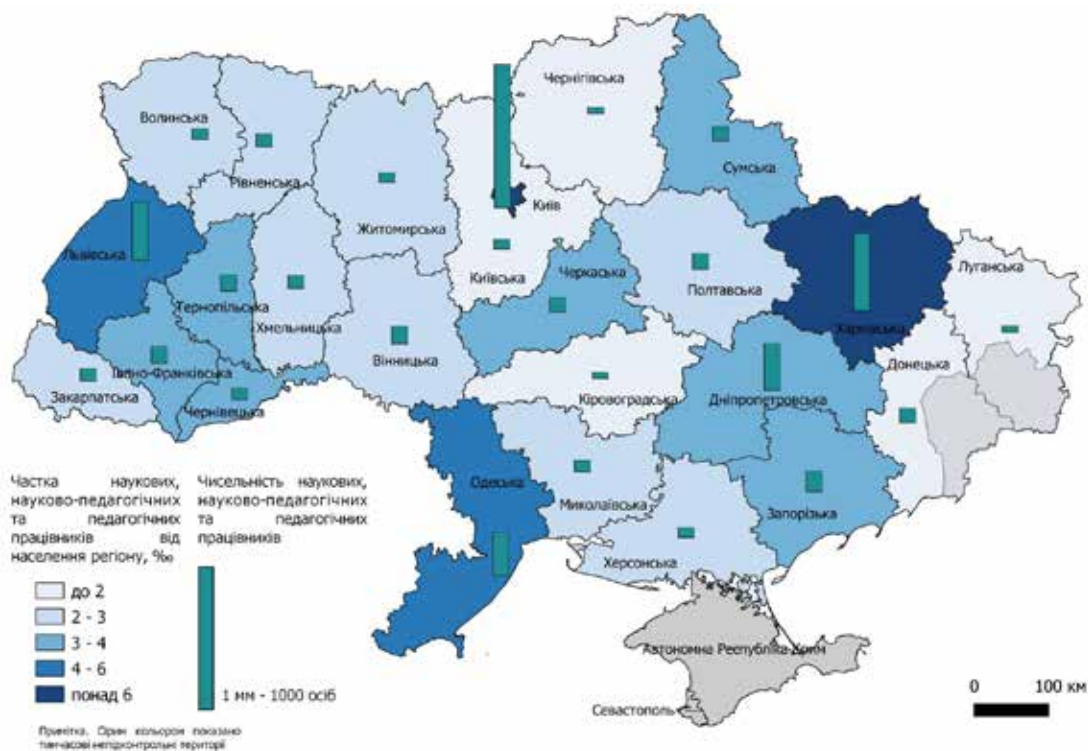


Рис. 1. Картодіаграма кількісного розподілення науково-педагогічних та педагогічних працівників України у 2020 р.

Джерело: складено автором за матеріалами [5]

трансформації світових напрацювань у вітчизняну практику доцільно впроваджувати з метою подальшого просування закладів вищої освіти у світових рейтингах (зокрема, QS Higher Education System Strength Rankings). За останніми відомостями глобального рейтингу міцності системи вищої освіти Україна займає 45 місце. Дослідження проводилося за чотирма напрямками: ефективність освітньої системи, доступність якісної освіти, кращий ЗВО країни, економічні умови. Найменшу кількість балів у цьому рейтингу Україна отримала за показниками функціонування кращих закладів вищої освіти та ефективності освітньої діяльності [14, с. 91–101]. Саме у зазначених умовах слід відзначити необхідність пошуку організаційно-економічних механізмів регулювання кадрового забезпечення системи вищої освіти України.

У власних дослідженнях Л. Безтелесна зазначає, що підвищення ефективності управління персоналом відбувається на засадах стратегічного підходу та системності, врахування внутрішніх переваг закладу вищої освіти, мотивації праці викладачів, формування кадрового резерву з достатнім рівнем мобільності, активності, фізичного і психічного здоров'я [1, с. 91–98]. Прив'язка кадрового розвитку до стратегічних цілей дозволить реалізувати нововведення у сфері науки. Створення додаткових можливостей для молодих освітніх лідерів, таких як пропозиції участі у різноманітних грантових програмах, підвищення кваліфікації, стажування, поглиблене вивчення тих чи інших курсів, оплата публікацій створює позитивний зовнішній імідж роботодавця, формує кадровий бренд. Активна кадрова політика по відношенню до молодих науковців здатна забезпечити формування гідного кадрового резерву, реалізувати успішну стратегію діяльності навіть у кризових умовах. Проведений аналіз статистичного дослідження абсолютної кількості аспірантів та частки від загальної чисельності населення адміністративно-територіальних одиниць України дозволив виділити 5 регіонів щодо забезпеченості кадровим резервом молодих науковців [3]. Регіони, що найбільш забезпечені аспірантами: Львівська, Харківська, Сумська області та місто Київ. Показники співпадають з відомостями щодо кількості діючих науково-педагогічних працівників у системі вищої освіти, відповідно, відбувається комплексне оновлення кадрових систем, за винятком Сумської області, де кількість аспірантів значно перевищує кількість потенційних робочих місць (рис. 2).

У системі вищої освіти державні установи мають високий рівень автономії щодо прийняття кадрових рішень. Загальна політика щодо кадрового розвитку відбувається на засадах регулювання якісного складу людських ресурсів установи. Сучасні підходи до управління кадровими системами мають відповідати загальносвітовим тенденціям, зокрема, запровадженню механізмів гнучкого режиму робочого часу працівників, розширенню можливостей співробітників щодо визначення власного графіку та робочого середовища.

Зайнятість, що заснована на гнучкому підході, вперше була застосована у країнах Європейського союзу (зокрема у Німеччині, Швеції) та реалізована під впливом профспілок [10, с. 441–463]. Відома експертка з людських

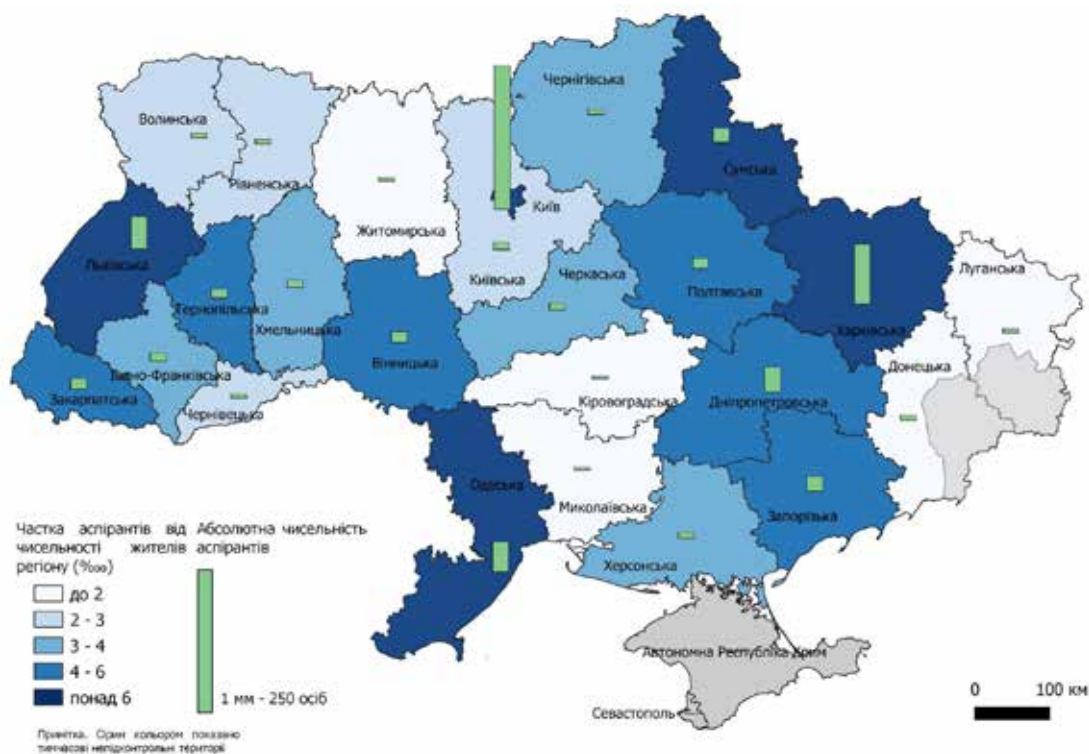


Рис. 2. Картодіаграма кількісного розподілення аспірантів по регіонах України на 2020 р.

Джерело: складено автором за матеріалами [5]

ресурсів та управління організацій Сьюзан М. Хітфілд зазначає, що узгодження правил гнучкості праці вимагає проведення альтернативних заходів контролю роботи на відстані, готовності працівника до частого спілкування, участі в різноманітних онлайн-заходах, дотримання правил переміщення працівників [17]. Європейський фонд поліпшення життя і праці регламентує важливість та актуальність гнучкого режиму робочого часу у середовищі виробничих відносин сучасних реалій. Законодавчими актами таких держав – членів Європейського союзу, як Бельгія, Італія, Франція, модернізація організації праці пов’язана з загальною політикою ринку праці, тенденцій навчання упродовж життя. За відомостями Європейського інституту гендерної освіти (EIGE), гнучкі схеми роботи дозволяють забезпечити перехід від повного до неповного робочого дня, збалансувати форми контролю над працівниками. Дослідження інституту засвідчують, що більшість жінок (57%), ніж чоловіків (54%), у країнах Європейського союзу виявляють бажання змінити режим робочого часу [16]. Рада конференцій Канади проводила опитування серед місцевих організацій щодо актуальності змін у корпоративній культурі та виявила, що 79% працівників з гнучким графіком роботи задоволені та не мають бажання змінювати підхід до організації робочого часу. Більшість канадських роботодавців зазначають, що завжди намагаються схвально реагувати на прохання про гнучку організацію робочого часу за запитами працівників та повідомляють про ключові проблеми, що виникають у разі запровадження гнучкого режиму, а саме: пошук досконалої системи співвідношення балансу часу та заходів щодо підвищення гнучкості, проблематика гідного фінансового забезпечення співробітників. Саме канадські заклади вищої освіти підтримують думку, що дійсно не всі організації мають масово переходити на гнучкі форми, але саме освітній сектор забезпечує професійний розвиток працівників навіть у таких умовах праці [15].

У результаті аналізу наукових джерел було сформовано перелік переваг та недоліків як для працівників, так і для роботодавців у системі вищої освіти (таблиця 1).

Таблиця 1

**Переваги та недоліки гнучкого режиму робочого часу для працівників та роботодавців у сфері вищої освіти**

Категорія	Працівники	Роботодавці
Переваги	Гнучкість як умова задоволення наукових, сімейних та особистих потреб Мінімізація витрат часу на переміщення до організації Контроль та відповідальність за власним робочим графіком Інтенсифікація праці (робочі години формуються відповідно до власних енергетичних циклів)	Зростання морального духу та настрою співробітників Оновлення корпоративної культури закладу вищої освіти Зменшення кількості доган за запізнення Покращення іміджу організації
Недоліки	Складні контакти між працівниками, які працюють дистанційно та безпосередньо в організації; Робота вдома спричиняє певні непорозуміння з боку близьких щодо постійної доступності, але неможливості брати участь у сімейних справах; Відсутність чіткої межі між домом та роботою.	Деякі працівники не можуть ефективно працювати дистанційно, але вимагають таких умов праці Стиснутість робочого тижня може відзначитися на доступності співробітників для здобувачів вищої освіти Виникнення психологічного дискомфорту щодо можливості застосування гнучкого графіку лише для певних працівників

Джерело: [15; 16; 17]

Як видно з результатів дослідження, наразі імплементації нових форм зайнятості та режиму робочого часу супроводжується низкою переваг та недоліків, які мають вирішуватися залежно від конкретних умов у кожному окремому закладі вищої освіти та сприяти реалізації стратегічних планів та забезпечення стабільності персоналу організації.

Застосування керівних принципів та систем гнучкого адміністрування мають задовольнити всі бізнес-потреби установи та витримати випробування на справедливість та всебічність. Процес, що використовується для створення керівних принципів для гнучкої робочої програми, повинен включати кроки для забезпечення сумісності нової політики з наявними цілями компанії. Такі питання, як прийнятність, процеси подання заявок, зворотність та зміни статусу працівника, повинні бути чітко розглянуті. Зрештою, гнучкий режим робочого часу варто застосовувати лише в тому разі, якщо він приносить користь фінансовим, стратегічним та виробничим цілям освітнього закладу. Ключем до переконання, що ці потреби задоволені, є підтримка контролю над програмою.

З метою пошуку альтернативних шляхів імплементації світового досвіду щодо запровадження гнучкого режиму робочого часу було здійснено порівняння умов організації у Канаді, Великій Британії та Україні (таблиця 2).

У сучасному діловому світі гнучкі основи зайнятості, такі як час роботи та робота на відстані, продовжують зростати, значною мірою тому, що установи, які їх представляють, продовжують процвітати, одночасно покращуючи якість життя своїх працівників.



## Порівняння умов організації гнучкого режиму робочого часу України, Канади та Великої Британії

План порівняння	Україна	Канада	Велика Британія
Нормативні документи	Кодекс законів про працю, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правового регулювання дистанційної, надомної роботи із застосуванням гнучкого режиму робочої праці» від 04.02.2021 №1213-IX».	Трудовий кодекс Канади Положення Канади стандартів праці (2019 р.)	Закон про трудові права (1996 р.), Положення про гнучкий графік роботи, ст.3, (2014 р.) Flexible working regulation
Визначення	Гнучкий режим робочого часу – це форма організації праці, за якою допускається встановлення іншого режиму роботи, ніж визначений правилами внутрішнього трудового розпорядку, за умови дотримання встановленої денної, тижневої чи іншої, встановленої на певний обліковий період (тиждень, місяць, квартал, рік тощо), норми тривалості робочого часу	Гнучкі схеми роботи дозволяють працівникам тимчасово або постійно змінювати свій графік роботи, кількість годин, які вони працюють, або місце, де вони виконують свою роботу, щоб виконувати обов'язки поза роботою за умови письмової згоди обох сторін.	Гнучка робота – це спосіб роботи, який відповідає потребам працівника, наприклад, гнучкий час початку та закінчення або робота вдома.
Особливості	Запроваджено з 2021 р. Визначаються наступні види: надомна, дистанційна робота.	Запроваджено з 01.09.2019 р.	Запроваджено з 2014 р. Право на гнучкий графік роботи (при стажі 26 тижнів)

Джерело: складено автором на основі [15; 16; 9]

У результаті порівняльного аналізу виявлено, що наразі у світі поступово змінюються підходи до організації праці висококваліфікованих співробітників. Форми командного менеджменту дозволяють стабілізувати деструктивні ситуації у трудових колективах, сприяти розвитку комплексних інформаційних управлінських технологій, концентруватися на створенні багатofункціональних управлінських команд [7, с. 194]. У таких умовах вважаємо, що світові практики регулювання кадрової політики концентруються у наступних напрямках, а саме: безперервного професійного розвитку співробітників, гідного матеріального забезпечення, підтримки психологічного комфорту. Комплекс заходів, які може розробити заклад вищої освіти для забезпечення гнучкого режиму робочого часу, сприяє нівелюванню негативних впливів на психологічний стан співробітників, сприятиме зниженню плінності кадрів.

Таким чином, можна визначити основні підходи щодо розвитку кадрової політики у системі вищої освіти, а саме: пріоритетність формування довгострокової стратегії кадрової політики, функціонування цілісної системи нормативно-правового забезпечення трудових відносин, забезпечення професійного розвитку науково-педагогічних та педагогічних працівників, планування кадрового резерву. В умовах активного реформування системи вищої освіти України надзвичайно важливим є розробка стратегічних підходів кадрового менеджменту, застосування соціально-зорієнтованої політики, недопущення відтоку інтелектуального ресурсу, розробка дієвої мотиваційної системи та корпоративної культури.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Управління кадровою політикою у системі вищої освіти є цілеспрямованим процесом, основною метою якого є побудова конкурентної позиції організації в навколишньому середовищі шляхом розвитку потенціалу своїх працівників. Наразі управління кадровими системами потребує цілеспрямованого та планомірного реформування, застосування світового управлінського досвіду, розширення автономії закладів вищої освіти. За результатами проведеного дослідження була з'ясована роль формування ефективного кадрового потенціалу відповідно до розвитку ринку освітніх послуг, проаналізовані законодавчі державні інновації, які сприяють реформуванню управління кадровою політикою освітніх установ, порівняно досвід імплементації інноваційних форм менеджменту у різних країнах світу, зокрема Канади та Великої Британії. У контексті вищевикладеного одним із пріоритетних напрямів реформування управління кадровою політикою є забезпечення безперервного професійного розвитку, реалізація системи мотивації праці, підтримка психологічного комфорту, запровадження гнучких механізмів організації робочого часу. Перспективою подальших досліджень є формування державної та регіональної стратегії розвитку кадрової політики у системі вищої освіти щодо підвищення результативності функціонування регіональних освітніх установ.

#### Список використаних джерел:

1. Безтелесна Л.І. Стратегічні підходи до побудови ефективної системи управління персоналом вищих навчальних закладів. *Соціально-трудова відносина: теорія та практика*. 2015. № 2. С. 91–97.

2. Венедіктов С. Правове регулювання праці у Великобританії: прогресивний досвід і перспективи для України. Київ : Ніка центр, 2017. 174 с.
3. Вільхова Т.В., Москалець М.М., Рибкіна С.О. Основні напрями державного управління освітою в умовах реформування. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2019. № 4. С. 269–290.
4. Губанова Т.О. Роль та значення кадрового забезпечення в організації діяльності вищих навчальних закладів в Україні та Сполучених штатах Америки: порівняльно-правове дослідження. *Трудове право*. 2016. № 10. С. 57–60.
5. Державна служба статистики України: демографічна та соціальна статистика. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 20.08.2021).
6. Дороніна О.А., Рязанов М.Р. Кадрова політика як інструмент стратегічного розвитку закладу вищої освіти. *Економіка і організація управління*. 2019. № 1. С. 15–20.
7. Єщенко М., Гречко А. Сучасні технології формування колективу та розвитку персоналу організації. *Галицький економічний вісник*. 2020. № 63(2). С. 193–198.
8. Павліха Н.В., Цимбалюк І.О., Доляняк Ю.О. Особливості розвитку регіональних ринків освітніх послуг в Україні. *Економіка і суспільство*. 2018. № 15. С. 540–544.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правового регулювання дистанційної, надомної роботи та роботи із застосуванням гнучкого режиму робочого часу : Закон України від 04.02.2021 р. № 1213-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1213-20#Text> (дата звернення: 20.08.2021).
10. Сиченко В.В., Мареніченко В.В. Державне управління регіональним розвитком на засадах європейських стандартів. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2019. № 4. С. 441–463.
11. Сиченко В. В., Рибкіна С.О., Соколова Е.Т. Сучасні тенденції розвитку організаційних структур у системі управління закладами вищої освіти. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 4(27). С. 68–72.
12. Соколова Е.Т. Сучасні тенденції та зарубіжний досвід фінансування закладів вищої освіти. *Збірник наукових праць ЛОГОС*. 2020. № 1. С. 48–50. <https://doi.org/10.36074/24.01.2020.v1.13>.
13. Соколова Е.Т. Управління системою реформування методичної діяльності у закладах вищої освіти. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2020. № 16. С. 92–96.
14. Чайка І. П. Аналіз українського ринку вищої освіти. *Галицький економічний вісник*. 2020. № 1 (62). С. 91–101.
15. Flexible work arrangements for federally regulated employees Government of Canada. URL: <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/corporate/portfolio/labour/programs/labour-standards/flexible-work-arrangements.html>.
16. Flexible working. Government departments of United Kingdom. URL: <https://www.gov.uk/flexible-working>.
17. Hitfield, S. Human resources policy. 2018. URL: <https://uk.warbletoncouncil.org/politicas-de-recursos-humanos-1096>.
18. Szelagowska-Rudzka, K. Human Resources Management in Higher Education Institutions in Poland. *Management Sciendo*. 2020. № 22(1). P. 208–225.

### References:

1. Beztelesna, L. (2015). Strategic approaches to building effective personnel management system of higher education institutions. *Sotsialno-trudovi vidnosyny: teoriia i praktyka*, 2 (10), 91–98 [in Ukrainian].
2. Venediktov, S. (2017). Legal regulation of labor in the UK: progressive experience and prospects for Ukraine. Kyiv : Nika centr
3. Vilkhova, T., Moskalets, M., Rybkina, S. (2019). Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok, 4, 269–290 [in Ukrainian]
4. Hubanova, T. (2016). The role and importance of staffing in the organizational activities of higher education institutions in Ukraine and the United States: a comparative legal study. *Trudove pravo*, 10, 57–60 [in Ukrainian]
5. Demographic and social statistics. State Statistics Service of Ukraine. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian]
6. Doronina, O., Ryzanov, M. (2019). Personnel policy as a tool for strategic development of a higher education institution. *Ekonomika i orhanizatsiia upravlinnia*, 1(33), 15–20 [in Ukrainian]
7. Yeshchenko, M., Hrechko, A. (2020). Modern technologies for team building and staff development in the organization. *Halytskyi ekonomichnyi visnyk*, 2 (63), 193–198 [in Ukrainian]
8. Pavlika, N., Tsimbalyuk, I., Dolyniak, Y. (2018). Features of the development of regional educational markets in Ukraine. *Rozvytok produktyvnykh syl i rehionalna ekonomika*, 15, 540–544 [in Ukrainian]
9. Law of Ukraine on amendments to certain legislative acts of Ukraine Concerning the improvement of legal regulation of remote, home-based work with the application of a flexible work regime № 1213-IX. (2021, February 04). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1213-20#Text> [in Ukrainian]

10. Sychenko, V., Marenichenko V. (2019). State management of regional development on the basis of European standards. *Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok*, 4, 441–463 [in Ukrainian]
11. Sychenko, V., Rybkina, S., Sokolova, E. (2020). Current trends in the development of organizational structures in the management system of higher education. *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia*, 4 (27), 68–73 [in Ukrainian]
12. Sokolova, E. (2020) Current trends and foreign experience financing of higher education institutions. *Die wichtigsten Vektoren für die Entwicklung der Wissenschaft im Jahr 2020*,1, 48–50 DOI 10.36074/24.01.2020.v1.13 [in Ukrainian]
13. Sokolova, E. (2020) Management of the system of reforming methodological activity in higher education institutions. *Publichne upravlinnia i administruvannia v Ukraini*, 16, 92–97 [in Ukrainian]
14. Chaika, I. (2020). Analysis of the Ukrainian higher education market. *Halytskyi ekonomichnyi visnyk*, 1 (62), 91–101 [in Ukrainian]
15. Flexible work arrangements for federally regulated employees Government of Canada. Retrieved from <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/corporate/portfolio/labour/programs/labour-standards/flexible-work-arrangements.html>
16. Flexible working. Government departments of United Kingdom. Retrieved from <https://www.gov.uk/flexible-working>
17. Hitfild, S. (2018). Human resources policy. Retrieved from <https://uk.warbletoncouncil.org/politicas-de-recursos-humanos-1096>.
18. Szlagowska-Rudzka, K. (2017). Human Resources Management in Higher Education Institutions in Poland. *Management Sciendo*, 22 (1), 208–225.

**Т. О. Харченко**, кандидат економічних наук,  
докторант кафедри економічної політики  
та менеджменту навчально-наукового інституту  
«Інститут державного управління»  
Харківського національного університету  
імені В. Н. Каразіна

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ**

*У статті досліджено чинники, які здійснюють безпосередній вплив на формування нормативно-правового механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору (ДР СР АС). Встановлено, що сучасний стан реалізації нормативно-правового механізму ДР СР АС характеризується наявністю суперечностей між законами та підзаконними нормативно-правовими актами, недостатнім рівнем взаємодії суб'єктів та об'єктів державного регулювання і навколишнього середовища, відсутністю єдиних стратегічних орієнтирів розвитку у стратегічних, програмних та прогнозних документах тощо.*

*Обґрунтовано важливість забезпечення ефективного функціонування нормативно-правового механізму, який виступає фундаментальною основою формування державної політики сталого розвитку аграрного сектору та є найбільш чутливим до змін навколишнього середовища, що посилює вимоги до визначення його принципів, методів та інструментів реалізації. Запропоновано власне трактування сутності нормативно-правового механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору як сукупності інституцій (законів та підзаконних нормативно-правових актів), які визначають: рамкові умови формування державної політики сталого розвитку аграрного сектору; методи, принципи й інструменти державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору, а також ієрархію взаємодії суб'єктів регулювання, об'єктів регулювання та навколишнього середовища.*

*Визначено, що нормативно-правовий механізм ДР СР АС потребує вдосконалення в частині формування системи взаємодії та ієрархії підпорядкування інституцій аграрного сектору, сільських територій, уряду, органів державного управління, органів управління регіонального рівня та органів місцевого самоврядування з урахуванням їх можливого впливу під час розроблення стратегічних, програмних та прогнозних документів. Окреслено важливість упровадження системи оціночних показників для проведення моніторингу результативності функціонування нормативно-правового механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України.*

*Ключові слова: нормативно-правовий механізм, державне регулювання, аграрний сектор, сталий розвиток, державна політика.*

### **T. O. Kharchenko. Regulatory-law mechanism of the state regulation of sustainable development of the agricultural sector Ukraine's economy**

*At the article the factors that have a direct impact on the formation of the regulatory-law mechanism of state regulation of sustainable development of the agricultural sector (SR SD AC) were investigated. The current state of implementation of the normative-legal mechanism of SR SD AC is characterized by the presence of contradictions between laws and bylaws, insufficient level of interaction of subjects and objects of state regulation and the environment, lack of common strategic guidelines in strategic, program and forecast documents etc.*

*The importance of ensuring the effective functioning of the normative-legal mechanism, which is the fundamental basis for the formation of the current state policy of sustainable development of the agricultural sector and is most sensitive to environmental changes, which increases the requirements for defining its principles, methods and tools was justified. The author gives his own interpretation of the essence of the concept of the normative-legal mechanism of SR SD AC as a set of institutions (laws and bylaws) that determine: the framework conditions for the formation of state policy for sustainable development of the agricultural sector; methods, principles and tools of state regulation of sustainable development of the agricultural sector, as well as the hierarchy of interaction of regulatory entities, regulatory entities and the environment. It is determined that the normative-legal mechanism of SR SD AC needs to be improved in terms of forming a system of interaction and hierarchy of subordination of institutions of the agricultural sector, rural areas, government, public administration bodies, regional government bodies and local governments, taking into account their possible influence in developing strategic, program and forecast documents. The importance of implementing a system of evaluation indicators for monitor the effectiveness of the normative-legal mechanism of SR SD AC of Ukraine's economy was justified.*

*Key words: normative-legal mechanism, state regulation, agrarian sector, sustainable development, state policy.*

**Постановка проблеми.** Забезпечення сталого розвитку аграрного сектору як важливої складової частини економічного розвитку країни є одним із пріоритетних напрямів державної політики. Поглиблення інтеграційних процесів, імплементація європейського досвіду у процес формування стратегічних документів державного, регіонального

та місцевого рівнів, коригування управлінських підходів, запровадження децентралізаційних змін тощо окреслили важливість удосконалення нормативно-правового механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору (ДР СТ АС) економіки України. У контексті окреслених змін додатковими викликами в частині забезпечення результативності функціонування механізмів державного регулювання у сфері аграрної політики є досягнення балансу між сталим розвитком аграрного сектору та сільськими територіями, а також отримання позитивного ефекту від мультиплікативного впливу аграрного сектору на інші галузі економіки і розвиток людського потенціалу.

Державне регулювання у сфері економічної політики забезпечується шляхом реалізації низки механізмів, у складі яких, як правило, визначають: організаційний, нормативно-правовий, інституційний, фінансово-економічний, інформаційний [1–5]. Кожен із цих механізмів безпосередньо корелює з іншими, що окреслює важливість визначення стратегічних цільових орієнтирів розвитку та забезпечення результативності їх реалізації шляхом оптимальної взаємодії у процесі функціонування. Вважаємо, що саме нормативно-правовий механізм виступає фундаментальною основою формування державної політики та є найбільш чутливим до змін навколишнього середовища, що посилює вимоги до формування його принципів, методів та інструментів реалізації. В умовах мінливості зовнішнього та внутрішнього середовища актуальності набуває коригування підходів до формування нормативно-правового механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору. Також необхідним є приведення чинних нормативно-правових актів у відповідність до стратегічних орієнтирів сталого розвитку аграрного сектору та визначення ієрархії взаємодії складових частин сталого розвитку аграрного сектору та сільських територій як єдиної багатofункціональної системи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика досліджень державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору висвітлена у працях таких науковців, як: О. Амосов, О. Бородіна, В. Геєць, М. Дем'яненко, В. Андрійчук, М. Крупка, М. Латинін, С. Майстро, П. Саблук. З огляду на наявність тісного зв'язку між чинними законодавчими змінами та підходами до формування механізмів державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору, актуальним є визначення сутності поняття «нормативно-правовий механізм ДР СТ АС» та обґрунтування його складових елементів.

**Метою статті** є обґрунтування нормативно-правового механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України та надання авторського трактування щодо його сутності.

**Виклад основного матеріалу.** Досліджуючи механізми державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України, визначено, що нормативно-правовий механізм є найбільш чутливим до змін як зовнішнього, так і внутрішнього середовища. Поглиблення інтеграційних процесів, зміна підходів державного управління до економічного розвитку країни, політичні процеси, відсутність упорядкованості законодавчого забезпечення призвели до суперечності між законами та підзаконними нормативно-правовими актами, низької ефективності організації взаємодії суб'єктів та об'єктів державного регулювання і навколишнього середовища, відсутності єдиних стратегічних орієнтирів розвитку у стратегічних, програмних та прогнозних документах тощо. Окреслені фактори значно знижують ефективність реалізації нормативно-правового механізму ДР СТ АС та скорочують можливості проведення якісного моніторингу оцінки результативності його функціонування. Визначені тенденції посилюють вимоги щодо досягнення результативності імплементації інструментів державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору на національному, регіональному та місцевому рівнях у частині забезпечення їх ефективної взаємодії в умовах децентралізаційних змін. Саме тому актуальними є дослідження сутності, базових складників та ієрархії взаємодії складових елементів нормативно-правового механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору.

Запропоновано нормативно-правовий механізм державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору розглядати як сукупність інституцій (законів та підзаконних нормативно-правових актів), котрі визначають: рамкові умови формування державної політики сталого розвитку аграрного сектору; методи, принципи й інструменти державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору, а також ієрархію взаємодії суб'єктів регулювання, об'єктів регулювання та навколишнього середовища (рис. 1).

Огляд складників нормативно-правового механізму ДР СТ АС вказує на важливість формування як базового концепту рамкових умов імплементації державної політики сталого розвитку аграрного сектору, що передбачає і впровадження ефективних управлінських підходів до її реалізації суб'єктами державного регулювання. При цьому аналіз результативності функціонування нормативно-правового механізму ДР СТ АС дав змогу підтвердити наявність впливу політик державного регулювання навколишнього середовища на формування підходів до реалізації державної політики сталого розвитку аграрного сектору, що безпосередньо визначає необхідність приведення чинних законів та підзаконних актів, котрі регламентують державне регулювання сталого розвитку аграрного сектору, до єдиної законодавчої площини. До складу ключових нормативно-правових актів, які регламентують умови функціонування навколишнього середовища та впливають на формування політики державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору, належать: Національна економічна стратегія до 2030 року [6], Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року [7], Концепція розвитку сільських територій [8], Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки [9], Цілі сталого розвитку



Рис. 1. Нормативно-правовий механізм державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України

Власна розробка автора

на період до 2030 року [10] тощо. Наведені нормативно-правові акти є довгостроковими та орієнтовані на забезпечення виконання цілей сталого розвитку. При цьому нормативно-правовими актами, котрі регламентують державну політику у сфері розвитку аграрного сектору, не визначено стратегічних орієнтирів розвитку в довгостроковій перспективі, адже дія Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки обмежується 2022 р. [11]. Також відкритим залишається і питання щодо формування концепції сталого розвитку аграрного сектору на довгостроковий період, котра б узгоджувалася зі стратегічними орієнтирами розвитку навколишнього середовища, визначеними в зазначених довгострокових стратегічних документах, яка би враховувала ключові аспекти сталого розвитку, в тому числі і в частині збереження навколишнього середовища та забезпечення високого рівня та якості життя сільського населення.

Встановлені тенденції вказують на необхідність коригування Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 року [11]. Зауважимо, що цим нормативно-правовим документом було окреслено вектори розвитку аграрного сектору економіки до 2020 р. шляхом реалізації програмного методу [11]. При цьому дія Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки була подовжена на 2021–2022 рр. [11] без урахування сучасних тенденцій розвитку навколишнього середовища в частині врахування зміни підходів державного регулювання під час формування стратегічних напрямів регіонального розвитку, ключових векторів розвитку економіки та відкриття ринку землі.

Слід зауважити, що вагомий внесок у діяльність суб'єктів державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору було зроблено у процесі імплементації децентралізаційних змін, у межах яких було розширено повноваження органів місцевого самоврядування. Крім того імплементація європейського досвіду окреслила зміну пріоритетів у сфері державного регулювання сталого розвитку, визначивши сталий розвиток сільських територій як результуючий показник, при цьому розвиток аграрного сектору виступає інструментом досягнення цілей сталого розвитку. Окреслені зміни визначили важливість формування ієрархії взаємодії між суб'єктами та об'єктами державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору і навколишнім середовищем як складового елемента нормативно-правового механізму ДР СР АС. При цьому забезпечення результативності взаємодії між визначеними складниками розширить можливості в частині досягнення максимального ефекту під час розроблення та реалізації стратегічних, програмних та прогнозних документів, які формують політику державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору.

У цьому аспекті важливим є впровадження системи оцінки результативності нормативно-правового механізму ДР СТ АС. Для забезпечення постійного моніторингу результативності його функціонування блок оціночних показників було включено як окремий елемент (рис. 1). Проведення оцінки в межах першого оціночного індикатора передбачає визначення ступеня відповідності цільових орієнтирів сталого розвитку аграрного сектору Національній економічній стратегії на період до 2030 року [6] та Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки [9]. У розрізі другого оціночного індикатора передбачено проведення аналізу узгодженості чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів, котрі визначають пріоритети державної політики сталого розвитку аграрного сектору. Отримані результати дадуть змогу визначити коло проблемних питань, котрі потребують регламентації в законодавчій площині. Усунення невідповідностей у розрізі першого та другого оціночних критеріїв дасть змогу більш ґрунтовно підійти до формування стратегічних, програмних та прогнозних документів та досягти максимальної узгодженості між ними.

**Висновки.** За результатами проведеного дослідження обґрунтовано нормативно-правовий механізм державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України, визначено сутність цього поняття та окреслено коло проблемних питань у частині забезпечення результативності його функціонування. Підтверджено низький рівень узгодженості між законами та підзаконними нормативно-правовими актами, котрі регламентують державну політику сталого розвитку аграрного сектору. Встановлено відсутність єдиного підходу до сталого розвитку аграрного сектору та сільських територій, що ускладнює процес імплементації єдиної концепції сталого розвитку аграрного сектору та знижує результативність державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України. Визначено, що політика державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору потребує вдосконалення в частині формування системи взаємодії та ієрархії підпорядкування інституцій аграрного сектору, сільських територій, уряду, органів державного управління, органів управління регіонального рівня та органів місцевого самоврядування з урахуванням їх можливого впливу під час розроблення стратегічних, програмних та прогнозних документів. Окреслено важливість впровадження системи оціночних показників для проведення моніторингу результативності функціонування нормативно-правового механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України.

### Список використаних джерел:

1. Прокопенко Н., Виклюк М., Скорик М. Механізм державного регулювання аграрного сектору: інституційний аспект. *Ефективність державного управління*. 2016. № 3(48). Ч. 2. С. 263–270.
2. Пінчук А.О. Методологічні засади інституціонального регулювання сталого розвитку сільського господарства в Україні. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2019. Т. 1. № 6. С. 313–317. doi: 10.31891/2307-5740-2019-276-6-313-317.
3. Науменко А.О. Концептуальні засади державного управління аграрним сектором економіки. *Право та державне управління*. 2019. Т. 2. № 1. С. 88–92.
4. Черкаська В.В. Нормативно-правові аспекти державного регулювання розвитку аграрного сектору України. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2018. Вип. 1(8). С. 212–219. doi 10.5281/zenodo.1240880.
5. Бурик З.М. Механізм державного регулювання в сфері сталого розвитку. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1190>. (дата звернення 05.09.2021 р.).

6. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова КМУ № 179 від 03.03.2021 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179> (дата звернення 05.09.2021 р.).

7. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України № 2697-VIII від 28.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (дата звернення 05.09.2021 р.)

8. Про схвалення Концепції розвитку сільських територій: Розпорядження КМУ № 995-р від 23.09.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80#Text> (дата звернення 05.09.2021 р.)

9. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова КМУ № 695 від 05.08.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення 05.09.2021 р.)

10. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента від 30.09.2019 р. № 722/2019 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text> (дата звернення 05.09.2021 р.)

11. Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року: Розпорядження КМУ № 1437-2015-р від 17.04.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1437-2015-%D1%80#Text> (дата звернення 05.09.2021 р.)

### References:

1. Prokopenko N., Vyklyuk M. and Skoryk M. (2016), “Mexanizm derzhavnogo reguluvannya agrarnogo sektoru: instyucijnyj aspekt”. [“The mechanism of state regulation of the agricultural sector: the institutional aspect”], journal *Efektivnist derzhavnogo upravlinnya* [Efficiency of public administration]. Vol. 3(48). Ch.2. pp. 263–270 [Ukraine]

2. Pinchuk A.O. (2019), “Metodologichni zasady instyucionalnogo reguluvannya stalogo rozvytku silskogo gospodarstva v Ukrayini”. [“Methodological bases of institutional regulation of sustainable development of agriculture in Ukraine”], journal *Visnyk Hmelnyczkogo nacionalnogo universytetu* [Bulletin of Khmelnytsky National University]. Vol. 6. pp. 313–317 [Ukraine] doi: 10.31891/2307-5740-2019-276-6-313-317.

3. Naumenko A.O. (2019), “Konceptualni zasady derzhavnogo upravlinnya agrarnym sektorom ekonomiky”. [“Conceptual principles of public administration of the agricultural sector of the economy”], journal *Pravo ta derzhavne upravlinnya* [Law and public administration]. Vol. 1. pp. 88–92 [Ukraine]

4. Cherkaska V.V. (2018), “Normatyvno-pravovi aspekty derzhavnogo reguluvannya rozvytku agrarnogo sektoru Ukrayiny”. [“Regulatory and legal aspects of state regulation of the development of the agricultural sector of Ukraine”], journal *Visnyk Nacionalnogo universytetu cyvilnogo захystu Ukrayiny. Seriya: Derzhavne upravlinnya* [Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine. Series: Public Administration]. Vol. 1(8). pp. 212–219 [Ukraine] doi 10.5281/zenodo.1240880

5. Buryk Z.M. (2018), “Mexanizm derzhavnogo reguluvannya v sferi stalogo rozvytku”. [“The mechanism of state regulation in the field of sustainable development”], journal *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok* [Public administration: improvement and development], official site. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1190> [Ukraine]

6. KМУ (2021), Pro zatverdzhennya Nacionalnoyi ekonomichnoyi strategiyi na period do 2030 roku [About the approval of the National Economic Strategy for the period up to 2030], the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 3, 2021 No. № 179. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179> [Ukraine]

7. VRU, Law of Ukraine (2019), Pro Osnovni zasady (strategiyu) derzhavnoyi ekologichnoyi polityky Ukrayiny na period do 2030 roku [Law of Ukraine “About the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine for the period up to 2030 ”], dated February 28, 2019 No. 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> [Ukraine]

8. KМУ (2015), Pro sxvalennya Konceptiyi rozvytku silskyx terytorij [About the approval of the Concept of rural development], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated September 23, 2015 No. 995-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80#Text> [Ukraine]

9. KМУ (2020), Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi strategiyi regionalnogo rozvytku na 2021-2027 roky [About the approval of the State Strategy for Regional Development for 2021-2027], the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 5, 2020 No. 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> [Ukraine]

10. KМУ (2019), Pro Cili stalogo rozvytku Ukrayiny na period do 2030 roku [About the Sustainable Development Goals of Ukraine until 2030], the decree of the President of Ukraine dated September 30, 2019 No. 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text> [Ukraine]

11. KМУ (2019), Konceptiya Derzhavnoyi cilovoyi programy rozvytku agrarnogo sektoru ekonomiky na period do 2020 roku [The concept of the State target program for the development of the agricultural sector of the economy until 2020], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 17, 2019 No. 1437-2015-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1437-2015-%D1%80#Text> [Ukraine]



**Н. В. Бабаченко**, аспірантка  
Університету митної справи та фінансів

## ТИПОЛОГІЯ ПОСАД ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ЗА КРИТЕРІЄМ ЗМІСТУ СОЦІОКОМУНІКАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*У статті вивчаються підходи до розроблення типології посад публічної служби за критерієм змісту соціокомунікативної діяльності та визначення ключових соціокомунікативних функцій, які мають здійснювати представники кожного з типів посад. Актуальність статті зумовлена практичною потребою врахування під час добору претендентів на посади публічних службовців їх здатності здійснювати певну комунікативну діяльність, передбачену посадовими обов'язками.*

*Систематизовано підходи щодо виокремлення типів публічних службовців відповідно до завдань, які вони виконують, а також сутності та характеру соціальних комунікацій і комунікативної діяльності публічних службовців. На основі узагальненого розуміння сутності комунікації, функціонального наповнення та змісту комунікацій у публічному управлінні запропоновано матрицю для структурування видів соціокомунікативної діяльності у суспільнозначущих сферах. У цій матриці кожен вид відповідає конкретному комплексу характеристик за факторами: «процес комунікативної діяльності» – «об'єкт комунікативної діяльності: ідея, текст чи дискурс» – «локалізація цільової аудиторії: внутрішня чи зовнішня».*

*Проведене дослідження дало змогу розробити типологію посад публічної служби за критерієм змісту соціокомунікативної діяльності, а саме виокремити такі типи посад, як: «реципієнти» (переважно працюють із вхідними повідомленнями), «аналітики» (на основі аналітичної обробки вхідної інформації синтезують власні управлінські рішення або повідомлення), «генератори» (створюють повідомлення як ідеї, тексти чи дискурс, що є носіями управлінського впливу на внутрішню та зовнішню аудиторію), «транслятори» (забезпечують донесення повідомлень як засобу управлінського впливу до цільових аудиторій).*

*Подальше вдосконалення та практичне використання розробленої методики допоможе виявити відмінності у змісті соціокомунікативної діяльності публічних службовців на посадах різних типів та конкретизувати перелік соціокомунікативних компетентностей для кожного типу посад.*

*Ключові слова: публічна служба, публічний службовець, компетентності публічних службовців, соціокомунікативна діяльність, посади публічної служби.*

### **N. V. Babachenko. Typology of public service positions by criterion of socio-communicative activity**

*The article examines the approaches to the development of the typology of public service positions according to the criterion of the content of socio-communicative activities and the definition of key socio-communicative functions to be performed by representatives of each of the types of positions. The relevance of the article is due to the practical need to take into account when selecting candidates for civil servants their ability to carry out certain communicative activities, provided by job responsibilities.*

*Approaches to the selection of types of public servants in accordance with the tasks they perform, as well as the nature and nature of social communications and communicative activities of public servants are systematized. Based on a generalized understanding of the essence of communication, functional content and content of communications in public administration, a matrix for structuring types of socio-communicative activities in socially important areas is proposed. In this matrix, each type corresponds to a specific set of characteristics by factors: «process of communicative activity» – «object of communicative activity: idea, text or discourse» – «localization of the target audience: internal or external».*

*The study allowed to develop a typology of public service positions by the content of socio-communicative activities, namely to identify such types of positions as: «recipients» (mostly working with incoming messages), «analysts» (based on analytical processing of incoming information synthesize their own management decisions), «generators» (create messages as ideas, texts or discourse that are carriers of managerial influence on internal and external audience), «translators» (provide the message as a means of managerial influence to target audiences).*

*Further improvement and practical use of the developed methodology will help to identify differences in the content of socio-communicative activities of public servants in positions of different types and to specify the list of socio-communicative competencies for each type of position.*

*Key words: public service, public servant, competencies of public servants, socio-communicative activity, public service positions.*

**Постановка проблеми.** Простір соціальної комунікації, до якого залучені сучасні публічні службовці, перебуває у стані динамічного розвитку, що зумовлює модернізацію не лише технологій комунікації, але й її змісту, характеру. Публічні службовці повинні вміти серед іншого здійснювати ефективну комунікацію у сфері публічного управління та адміністрування на засадах соціальної відповідальності, правових та етичних норм, створювати та поширювати повідомлення різного рівня складності, вміти комунікувати з різними соціальними групами.

Проте досі в Україні до публічних службовців висуваються лише деякі загальні вимоги щодо їх комунікативної компетентності, добір на посади здійснюється часто без урахування здатності службовця здійснювати ту чи іншу комунікативну діяльність, передбачену посадовими обов'язками. Саме тому класифікація посад публічної служби за критерієм змісту соціокомунікативної діяльності дасть змогу підвищити ефективність добору, відбору, розстановки, організації навчання, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу публічної служби на різних рівнях публічного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематику, що пов'язана з підходами до визначення сутності соціокомунікативної діяльності публічних службовців, визначенням типів їх посад, змістовного наповнення такої діяльності, досліджують такі науковці, як О.В. Антонова, Н.М. Драгомирецька, В.М. Дрешпак, А.С. Карпунець, С.М. Сergyogin, С.Г. Соловйов та інші. Їхні напрацювання дозволяють розгорнути запропонований нами аспект дослідження та надати подальшого розвитку цій тематиці.

**Мета статті** – розробити типологію посад публічної служби за критерієм змісту соціокомунікативної діяльності та визначити ключові соціокомунікативні функції, які мають здійснювати представники кожного з типів посад.

**Виклад основного матеріалу.** Підходи щодо виокремлення типів публічних службовців відповідно до завдань, які вони виконують, були сформульовані різними науковцями. Так, С.М. Сergyogin з урахуванням низки критеріїв розробив власну типологію державних службовців, а саме: «ідеолог», діяльність якого спрямована в основному на формування світоглядних, аксіологічних та власне ідеологічних концепцій; «аналітик», який здійснює соціодіагностичні та прогностичні функції; «адміністратор», головними завданнями якого є виконання адміністративних управлінських функцій; «технологічний» тип державного службовця, функціональні обов'язки якого передбачають формування та практичну реалізацію державної політики у сфері інформаційних технологій, збирання, збереження й передачу інформації, а також контроль діяльності всіх рівнів державного управління; «фахівці», тобто професійно підготовлені спеціалісти, які втілюють у життя рішення влади. Ці типи державних службовців, на думку С.М. Сergyogina, повинні мати якісно різний тип свідомості, який науковець умовно поділяє на три рівні: конструктивний, проєктивний та адаптивний [10].

О.В. Антонова виокремлює чотири типи управлінської діяльності з урахуванням рівнів здійснення функцій державного управління. Так, вищому рівню, де реалізуються конструктивні функції, відповідають такі типи управлінської діяльності, як аналітик та ідеолог-консультант, на середньому рівні (проєктивні функції) – адміністративний розпорядник-виконавець, на нижньому (адаптивно-імплементаційні функції) – технолог-фахівець [1, с. 270]. Така диференціація здійснена насамперед з урахуванням критерію рівня стратегічної компетентності державних службовців.

За критерієм характеру трансформації суб'єктів публічної комунікації в сучасному інноваційному інформаційному просторі України В.М. Дрешпак із позицій виконання цими суб'єктами певних функцій розглядає: 1) провайдерів інновацій; 2) операторів (користувачів) інновацій; 3) об'єктів інновацій [11, с. 305]. З урахуванням, що в процесі комунікативної взаємодії ролі різних суб'єктів публічної комунікації зводяться до трьох основних, пов'язаних із процесами творення, поширення та використання повідомлень, – «джерело», «транслятор», «реципієнт», сучасну роль публічних службовців дослідник описує так: «Публічні службовці втрачають позиції транслятора у зв'язку з реформуванням комунальних і державних ЗМІ, проте залишаються джерелом інформації та потенційно розглядаються громадянами як реципієнти. Адже розвиток, більша доступність, спрощення інформаційно-комунікаційних технологій зумовлюють більшу відкритість публічних службовців, зростання можливостей для зворотного зв'язку з громадянами та посилення їх ролі саме як реципієнтів. Публічні службовці здебільшого є операторами інновацій, а також разом із політиками часто виступають як провайдери інновацій в інформаційному просторі» [11, с. 299, 306]. Разом з тим, тут не диференційовано публічних службовців щодо змісту їх соціокомунікативної діяльності, адже насправді для різних груп посад публічної служби притаманні й різні соціокомунікативні функції.

Такі функції ми виокремлюємо з урахуванням власне сутності соціальних комунікацій. Соціальні комунікації розуміють як систему суспільної взаємодії, що включає визначені шляхи, способи, засоби, принципи встановлення і підтримання контактів на основі професійно-технологічної діяльності, що спрямована на розроблення, впровадження, організацію, удосконалення, модернізацію відносин у суспільстві, які складаються між різними соціальними інститутами, де, з одного боку, найчастіше виступають соціальнокомунікативні інститути, служби, а з іншого – організовані спільноти [9]. Це визначення, утім, є занадто загальним, проте для сфери публічного управління таке розуміння соціальних комунікацій є цілком прийнятним. Адже вона є однією з тих, які найбільше спрямовані на «організацію, удосконалення, модернізацію відносин у суспільстві», як це вказано у наведеному визначенні, а система публічного управління являє собою особливий соціокомунікативний інститут, що значний обсяг своїх завдань здійснює саме з використанням комунікативного інструментарію.

За «Енциклопедією державного управління», управлінська комунікація забезпечує реалізацію таких функцій, як: інформаційна – передавання відомостей, необхідних для прийняття рішень, ідентифікації й оцінки альтернативних рішень; мотиваційна – спонукає учасників управлінської діяльності до виконання певних дій,

використовуючи управління поведінкою, переконування, прохання, накази тощо; контрольна – відстеження поведінки учасників управлінської діяльності на основі ієрархії і формальної підпорядкованості; експресивної, яка сприяє емоційному вираженню почуттів, переживань, ставлення до того, що відбувається, і дозволяє задовольняти соціальні потреби. Таким чином, на думку авторів енциклопедичної статті (А.Ф. Мельник, А.Ю. Васіна), управлінська комунікація відображає не тільки процес передавання інформації, але й сприйняття, розуміння, засвоєння інформації [4, с. 248]. Зауважимо при цьому, що за таким підходом управлінська комунікація розглядається лише як засіб для реалізації зазначених тут функцій, а не як певний самостійний вид діяльності в системі державного управління. Зокрема, випущено з поля зору чи не найважливішу складову частину комунікації – створення повідомлень, які у подальшому передаються, сприймаються і використовуються.

В енциклопедичній статті «Комунікації в публічному управлінні» у цьому ж виданні С.Г. Соловйов більш широко розкриває сутність цих комунікацій через їхні функції, а саме: консервативну – збереження статусу чинної державної системи і сприяння стабільному існуванню соціуму; координуючу – забезпечення координації владних впливів суб'єкта управління відповідно до параметрів об'єкта управління із урахуванням їх можливих змін; інтегруючу – врахування інтересів усіх верств суспільства, сприяння виробленню й прийняттю узгоджених управлінських рішень; мобілізаційну – забезпечення підтримки і схвалення громадськістю політики державних інституцій, підтвердження легітимності існуючого суспільного ладу; соціалізуючу – засвоєння у процесі інформаційного обміну соціальнополітичних норм, цінностей і традицій держави, підвищення рівня політичної компетентності громадян [5, с. 273]. При цьому кожен суб'єкт комунікації в публічному управлінні (орган публічної влади, окремий публічний службовець) має певне коло повноважень (компетенцій) щодо здійснення комунікаційної взаємодії із іншими суб'єктами, що, відповідно, вимагає наявності необхідних компетентностей від посадових осіб, які забезпечують ці комунікації. На наш погляд, саме такий підхід більш точно описує сутність соціокомунікативної діяльності публічних службовців, на відміну від суто комунікативної. Адже тут до уваги береться не лише вузький управлінський аспект цієї діяльності, але й увесь комплекс комунікативних акцій у розрізі всіх сфер соціальної взаємодії, до яких долучається службовець.

Соціокомунікативна діяльність у публічному управлінні певним чином є системоутворюючою, тому цілком правомірно розглядати її з позицій відповідної підсистеми. Зокрема, В.М. Дрешпак ключовими функціями комунікативної підсистеми державного управління вважає функції репрезентації та легітимації системи державного управління, а також забезпечення цілеспрямованого державно-управлінського впливу. Ці функції дослідник конкретизує та поділяє на внутрішні та зовнішні. Внутрішні – це формування та підтримання усталених комунікативних зв'язків між елементами системи державного управління та ними й елементами середовища; виробництва та зберігання значень і смислів, носіями яких є елементи семіотичної підсистеми, що забезпечує генерування та збереження державно-управлінської інформації, а також створює «ідейно-смысловий каркас» системи державного управління; зовнішні – номінативна, що полягає у відображенні через певні семіотичні елементи предметів, явищ і процесів, притаманних системі державного управління, шляхом встановлення усталених зв'язків між цим означуваням та означником – функція називання цих предметів, явищ і процесів; соціального управління, що полягає у використанні комунікативних засобів для упорядкування та спрямування діяльності людей, забезпечення її ціннісного наповнення [3, с. 122 – 123].

На внутрішній та зовнішній спрямованості комунікативної діяльності в публічному управлінні наголошують і інші науковці. Так, Н.М. Драгомирецька, досліджуючи сучасні тенденції комунікацій у державному управлінні, зазначає, що у світовій практиці розрізняють два блоки комунікацій як діяльності, спрямованої на різні цілі, завдання і результати. Перший блок стосується природних факторів розвитку суспільства, і це – сфера соціального проектування, соціальної інженерії, соціального управління. Другий блок стосується обмежених завдань щодо побудови суспільних відносин у сфері державного управління, зокрема ставлення до діяльності державного службовця та довіри до нього [2, с. 92–93].

Систематизація наведених та інших підходів щодо розуміння функцій соціокомунікативної діяльності в публічному управлінні дає змогу зробити висновок про те, що ключовими з них є формування умов (соціальних, політичних, культурних тощо) для реалізації завдань публічного управління і безпосереднє здійснення управлінських впливів (проектуючих, координуючих, мотивуючих тощо) на об'єкти зовнішнього та внутрішнього середовища системи публічного управління з використанням комунікативних засобів. Ці ключові функції залежно від мети публічного управління можуть бути наповнені різним змістом і в різних ситуаціях можуть бути реалізовані за допомогою відповідних інструментів соціальної комунікації. Така розмаїтість потенційних завдань вимагає застосування іншого, більш універсального підходу до систематизації посад публічних службовців.

На основі загального розуміння сутності комунікації як такої, наведених та інших підходів щодо функціонального наповнення та змісту комунікативної (соціокомунікативної) діяльності в публічному управлінні можемо запропонувати власне бачення структури соціокомунікативної діяльності у суспільнозначущих сферах (публічне управління, політика, освіта, культура, релігійні відносини тощо). На етапі першого наближення до вирішення

поставленого дослідницького завдання ми робимо таке узагальнення свідомо, оскільки загальний зміст комунікацій у таких сферах є достатньо спорідненим, і основна відмінність полягає лише в його меті. При цьому ми беремо за основу саме зміст процесів соціокомунікативної діяльності, а не зміст повідомлень, за допомогою яких відбувається комунікація.

Зазначену структуру найбільш доцільно подати та використовувати на наступних етапах дослідження у формі матриці, яка б дозволила у подальшому конкретизувати зміст такої діяльності за видами для окремих сфер (табл. 1). У цій матриці кожен вид відповідає конкретному комплексу характеристик за факторами: «процес комунікативної діяльності» – «об’єкт комунікативної діяльності» – «локалізація цільової аудиторії: внутрішня (ВА) чи зовнішня (ЗА)».

Таблиця 1

**Матриця видів соціокомунікативної діяльності у суспільнозначущих сферах**

Процеси комунікативної діяльності	Об’єкти комунікативної діяльності / цільові аудиторії		
	«ідеї»	«тексти»	«дискурси»
сприйняття	ВА (1)	ВА (3)	ВА (5)
	ЗА (2)	ЗА (4)	ЗА (6)
аналіз	ВА (7)	ВА (9)	ВА (11)
	ЗА (8)	ЗА (10)	ЗА (12)
генерування	для ВА (13)	для ВА (15)	для ВА (17)
	для ЗА (14)	для ЗА (16)	для ЗА (18)
трансляція	для ВА (19)	для ВА (21)	для ВА (23)
	для ЗА (20)	для ЗА (22)	для ЗА (24)

Необхідно пояснити, що у цій матриці ми розглядали три об’єкти комунікативної діяльності, на відміну від класичного уявлення про один ключовий об’єкт цієї діяльності – повідомлення. У такий спосіб ми звертаємо увагу на те, що на практиці у комунікативних просторах суспільнозначущих сфер представники відповідних інститутів, зокрема й публічні службовці, мають справу з повідомленнями різних типів, а саме: «неоформленими», тобто ідеями, сенсами, які ще не вкладені у певну усталену знакову форму; «оформленими» у вигляді певних текстів (у широкому розумінні), тобто певного матеріалізованого візуального, звукового чи аудіовізуального контенту, що є носієм певної ідеї; «дискурсивними», тобто повідомленнями, що являють собою «ідею в тексті, введеному у контекст», циркулюють у певному комунікативному просторі і сприймаються не як окреме повідомлення, а як дискурс. Запропонований підхід розширює рамки розуміння сутності комунікації в публічному управлінні саме як соціальної діяльності, оскільки враховуються її як ситуативний, так і загальний культурний контекст, а також особливості структури та формальних ознак повідомлень.

Як процеси комунікативної діяльності ми розглядали: сприйняття вже наявних у соціокомунікативному просторі ідей, текстів, дискурсів як первинну ланку комунікативного ланцюга; аналіз, що охоплює низку процедур з цілеспрямованого добору й опрацювання отриманих ідей, текстів і дискурсу; генерування, тобто створення нових повідомлень різного типу; трансляцію, а саме передавання повідомлення у просторовому й часовому вимірі. Кожен із цих процесів вимагає від суб’єкта комунікації наявності різних соціокомунікативних компетентностей, проте, на наш погляд, найбільш комплексними і складними є процеси аналізу та генерування повідомлень, для здійснення яких особливо потрібні спеціальні знання та вміння.

І також у розробленій нами матриці враховано аспект, на який звертали увагу названі нами вище дослідники, а саме: спрямованість соціокомунікативної діяльності на різні за розміщенням відносно системи публічного управління аудиторії – внутрішню та зовнішню. Адже сприйняття, аналіз ідей, текстів, дискурсу внутрішньої та зовнішньої аудиторії відрізняються так само, як має свої особливості й генерування і трансляція повідомлень для цих аудиторій.

Таким чином, розроблена матриця дає змогу виокремити основні 24 види різної за змістом соціокомунікативної діяльності у такій суспільнозначущій сфері, як публічне управління.

Базовим критерієм для такої типології може бути домінуючий ступінь включеності публічного службовця на певній посаді до того чи іншого комунікативного процесу. Йдеться саме про переважання певного процесу, а не виключеність деяких, оскільки тією чи іншою мірою кожен публічний службовець залучений до процесів сприйняття, аналізу, генерування, трансляції повідомлень.

Наприклад, державний службовець на посаді керівника апарату обласної державної адміністрації, на основі наших оцінок емпіричного матеріалу, зібраного за методом спостереження під час роботи в Дніпропетровській обласній державній адміністрації, включений до описаних видів соціокомунікативної діяльності у таких пропорціях (у чарунках таблиці зазначено: номери видів діяльності відповідно до табл. 1 – у дужках, та відсоток ресурсних – часових, матеріальних, психоемоційних – витрат службовця на цей вид діяльності).

**Орієнтовний розподіл видів соціокомунікативної діяльності  
для посади керівника апарату обласної державної адміністрації**

Разом за процесами, об'єктами, аудиторіями	Розподіл видів соціокомунікативної діяльності					
	(1) 2%	(2) 1%	(3) 11%	(4) 4%	(5) 5%	(6) 2%
сприйняття 25%	(7) 2%	(8) 2%	(9) 12%	(10) 6%	(11) 9%	(12) 4%
аналіз 35%	(13) 2%	(14) 1%	(15) 5%	(16) 2%	(17) 5%	(18) 2%
генерування 17%	(19) 2%	(20) 1%	(21) 7%	(22) 6%	(23) 6%	(24) 1%
трансляція 23%	8%	5%				
ідеї 13%			35%	18%		
тексти 53%					25%	9%
дискурс 34%						
внутрішня аудиторія 68%	8%		35%		25%	
зовнішня аудиторія 32%		5%		18%		9%

Таким чином, на посаді керівника апарату обласної державної адміністрації соціокомунікативна діяльність має більшою мірою аналітичне спрямування, що доповнюється роботою із прийняття та трансляції повідомлень, зорієнтована більшою мірою на роботу з формалізованими повідомленнями (текстами) і дискурсами та переважно внутрішню аудиторію. Для порівняння проаналізуємо розподіл видів соціокомунікативної діяльності для посади спеціаліста відділу з роботи зі ЗМІ міської ради, що за своїми службовими обов'язками переважно займається підготовкою матеріалів для ЗМІ та веб-ресурсів міської ради. Оцінювання ступеня розподілу видів соціокомунікативної діяльності для посади здійснено за тією ж методологією спостереження під час роботи у виконавчих органах Дніпровської міської ради.

**Орієнтовний розподіл видів соціокомунікативної діяльності  
для посади спеціаліста відділу з роботи зі ЗМІ міської ради**

Разом за процесами, об'єктами, аудиторіями	Розподіл видів соціокомунікативної діяльності					
	(1) 2%	(2) 2%	(3) 2%	(4) 4%	(5) 2%	(6) 3%
сприйняття 15%	(7) 2%	(8) 2%	(9) 4%	(10) 4%	(11) 6%	(12) 3%
аналіз 21%	(13) 2%	(14) 4%	(15) 4%	(16) 35%	(17) 2%	(18) 9%
генерування 56%	(19) 1%	(20) 2%	(21) 1%	(22) 2%	(23) 1%	(24) 1%
трансляція 8%	7%	10%				
ідеї 17%			11%	45%		
тексти 56%					11%	16%
дискурс 27%						
внутрішня аудиторія 29%	7%		11%		11%	
зовнішня аудиторія 71%		10%		45%		16%

Таким чином, у цьому прикладі соціокомунікативна діяльність посадової особи зосереджена переважно на генеруванні текстів для зовнішньої аудиторії. Отже, у такий спосіб із використанням такої певним чином формалізованої методики можемо виявити відмінності у змісті соціокомунікативної діяльності різних публічних службовців. З метою уточнення даних, отриманих у результаті спостереження, також доцільно проводити опитування публічних службовців ідентичних посад, що дасть змогу укласти більш об'єктивну матрицю розподілу видів соціокомунікативної діяльності для такої посади.

На основі описаного підходу за критерієм домінуючого процесу соціокомунікативної діяльності публічного службовця на певній посаді можуть бути виокремлені такі базові типи посад, які умовно ми пропонуємо називати: «реципієнти» (переважно працюють із вхідними повідомленнями, виконуючи управлінські функції, передбачені їх посадами), «аналітики» (на основі аналітичної обробки вхідної інформації синтезують власні управлінські рішення або повідомлення для переважно внутрішньої та – меншою мірою – зовнішньої аудиторій, що мають стати основою для ухвалення рішень їх суб'єктами), «генератори» (створюють повідомлення як ідеї, тексти чи дискурс, що є носіями управлінського впливу на внутрішню та зовнішню аудиторію), «транслятори» (забезпечують донесення повідомлень як засобу управлінського впливу до цільових аудиторій). У такий спосіб ключовою відмінністю соціокомунікативної діяльності в системі публічного управління від інших суспільнозначущих сфер є зміст ідей, текстів і дискурсу та їх цільове призначення, а саме – підготовка (переважно «реципієнтами» й «аналітиками») та здійснення (здебільшого «генераторами» і «трансляторами») цілеспрямованого комунікативного впливу на різні соціальні групи відповідно до передбачених правовими нормами повноважень органів публічної влади та їх посадових осіб.

До «реципієнтів» ми відносимо посади спеціалістів структурних підрозділів органів публічної влади (державні службовці категорії «В», патронатні посади [7], посадових осіб місцевого самоврядування 6–7-ї категорії [8]), за винятком комунікативних (інформаційні служби, відділи по роботі зі зверненнями громадян, служби діловодства тощо) та за винятком спеціалістів-аналітиків. «Реципієнти» мають володіти компетентностями щодо усвідомленого та критичного сприйняття повідомлень усіх типів та з різних джерел, пошуку додаткової інформації. «Аналітики» – це спеціалісти, що виконують переважно аналітичні функції (зокрема, службовці на окремих патронатних посадах, наприклад радників, помічників, наукових консультантів), керівники підрозділів від відділу і вище (державні службовці категорії «Б», посадові особи місцевого самоврядування 4–5-ї категорій), очільники органів публічної влади (політичні посади та державні службовці категорії «А», посадові особи місцевого самоврядування 1–3-ї категорій). Аналітики мають володіти компетентностями щодо опрацювання ідей, текстів, дискурсу. Відмінність у характері компетентностей, що потрібні для роботи з повідомленнями внутрішньої та зовнішньої аудиторій для посад першого і другого описаних тут типів є несуттєвою.

«Генератори» – керівники усіх рівнів (державні службовці категорій «А», «Б», посадові особи місцевого самоврядування 1–5-ї категорій, політичні посади) і спеціалісти (зокрема, на патронатних посадах), які створюють повідомлення для внутрішньої та зовнішньої аудиторій. Керівники, окремі службовці на патронатних посадах переважно є генераторами ідей та дискурсів, а спеціалісти – здебільшого генераторами текстів. «Генератори» мають володіти широким переліком компетентностей щодо формулювання ідей, створення текстів різних типів та формування дискурсу. «Транслятори» – керівники усіх рівнів (державні службовці категорій «А», «Б», посадові особи місцевого самоврядування 1–5-ї категорій, політичні посади) і спеціалісти, які поширюють повідомлення для внутрішньої та зовнішньої аудиторій. «Транслятори» передусім повинні мати хороші комунікативні навички, розуміти цільові аудиторії, володіти засобами комунікативного впливу, технологіями поширення повідомлень. Так само, як і в попередньому разі, керівники здебільшого є трансляторами ідей і дискурсів, спеціалісти – текстів. Серед цих двох типів посад можуть бути найбільш відчутні відмінності у необхідних компетентностях щодо створення повідомлень для внутрішньої аудиторії (розпорядчі документи, комунікація з підлеглими тощо) та зовнішньої (матеріали для ЗМІ, соцмереж, публічні виступи тощо).

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Отже, проведене дослідження дало змогу розробити типологію посад публічної служби за критерієм змісту соціокомунікативної діяльності, а саме виокремити такі типи посад, як «реципієнти», «аналітики», «генератори», «транслятори». Як ключові виокремлено соціокомунікативні функції публічних службовців, спрямовані на: 1) формування умов (соціальних, політичних, культурних тощо) для реалізації публічного управління і 2) безпосереднє здійснення управлінських впливів (проектуючих, координуючих, мотивуючих тощо) на об'єкти зовнішнього та внутрішнього середовищ системи публічного управління комунікативними засобами. Перша функція здійснюється переважно «реципієнтами» й «аналітиками», друга – «генераторами» та «трансляторами». Розроблення такої типології було виконане на основі запропонованої матриці видів соціокомунікативної діяльності, у якій види діяльності можуть бути структуровані на основі оцінювання конкретного для кожної посади комплексу характеристик за факторами: «процес комунікативної діяльності», «об'єкт комунікативної діяльності», «локалізація цільової аудиторії». Також продемонстровано на прикладах спосіб застосування розробленої нами методики визначення типу соціокомунікативної діяльності для певної посади на основі вивчення розподілу видів соціокомунікативної діяльності публічними службовцями.

Подальші дослідження за спорідненою тематикою вважаємо за доцільне спрямувати на подальше удосконалення методології вивчення типів соціокомунікативної діяльності публічних службовців у контексті володіння потрібними соціокомунікативними компетентностями.

#### Список використаних джерел:

1. Антонова О.В. Стратегічна компетентність державних службовців: монографія. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. 340 с.
2. Драгомирецька Н.М. Сучасні тенденції комунікацій у державному управлінні. Публічне урядування. 2015. № 1. С. 85–96.
3. Дрешпак В.М. Структура та функції комунікативної підсистеми державного управління. Грані. 2012. № 10. С. 120–124.
4. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. кол.: Ю.П. Сурмін, П.І. Надолішній та ін. Київ : НАДУ, 2011. 692 с.
5. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Т. 8: Публічне урядування / наук.-ред. кол.: В. С. Загорський, С.О. Телешун та ін. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
6. Карпунець А.С. Вектори удосконалення соціокомунікативного механізму функціонування державної служби України. Публічне адміністрування та національна безпека. 2018. № 2. URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/1537002921144.pdf>

7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
8. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>
9. Різун В.В. Начерки до методології досліджень соціальних комунікацій. Світ соціальних комунікацій. Т. 2. К. : КиМУ, ДонНУ, 2011. С. 7–11.
10. Серьогін С.М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: монографія. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2003. 456 с.
11. Dreshpak V.M. (2019) Transformation of subjects of public communication in innovative information space of modern Ukraine, *International Journal Information Systems and Change Management*, Vol. 11, Nos. 3/4, pp. 292–309.

#### References:

1. Antonova O.V. (2017), *Stratehichna kompetentnist derzhavnykh sluzhbovtziv* [Strategic competence of civil servants], Monohraf, Press DRIDU NADU, Dnipro, 340 p. [Ukraine]
2. Drahomyretska N.M. (2015), “*Suchasni tendentsii komunikatsii u derzhavnomu upravlinni*” [“Structure and functions of the communicative subsystem of public administration”], journal *Publichne uriaduvannia* [Public governance], vol. 1. pp. 85–96. [Ukraine]
3. Dreshpak V.M. (2012), “*Struktura ta funktsii komunikatyvnoi pidsystemy derzhavnoho upravlinnia*” [“Formation of the Ukrainian model of public service taking into account the experience of foreign countries”], journal *Hrani* [Faces], vol. 10. pp. 120–124. [Ukraine]
4. Edited by Surmin Yu. P., Nadolishnii P. I. et al (2011) *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia T. 2: Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedia of Public Administration. Vol. 2: Methodology of Public Administration], Press NADU, Kyiv, 692 p. [Ukraine]
5. Edited by Zahorskyi V.S., Teleshun S. O. et al (2011) *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia. T. 8 : Publichne vriaduvannia* [Encyclopedia of Public Administration. Vol. 8: Public Governance], LRIDU NADU, Lviv, 630 p. [Ukraine]
6. Karpunets A.S. (2018), “*Vektory udoskonalennia sotsiokomunikatyvnoho mekhanizmu funktsionuvannia derzhavnoi sluzhby Ukrainy*” [“Vectors for improving the socio-communicative mechanism of functioning of the civil service of Ukraine”], journal *Publichne administruvannia ta natsionalna bezpeka* [Public administration and national security]. Vol. 2. URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/1537002921144.pdf> [Ukraine]
7. VRU, Law of Ukraine (2015), *Pro derzhavnu sluzhbu* [Law of Ukraine “About public service”], dated December 10, 2015 No. 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> [Ukraine]
8. VRU, Law of Ukraine (2001), *Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia* [Law of Ukraine “About service in local governments”], dated June 07, 2001 No. 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> [Ukraine]
9. Rizun V.V. (2011), “*Nacherky do metodolohii doslidzhen sotsialnykh komunikatsii*” [“Essays on the methodology of social communication research”], journal *Svit sotsialnykh komunikatsii* [The world of social communications], vol. 2, pp. 7–11. [Ukraine]
10. Serohin S.M. (2003) *Derzhavnyi sluzhbovets u vidnosynakh mizh vladoiu i suspilstvom* [Civil servant in the relationship between government and society], Monohraf, Press DRIDU NADU, Dnipropetrovsk, 456 p. [Ukraine]
11. Dreshpak V.M. (2019) Transformation of subjects of public communication in innovative information space of modern Ukraine, *International Journal Information Systems and Change Management*, Vol. 11, Nos. 3/4, pp. 292–309. [English]

**М. Р. Ковальський**, кандидат наук з державного управління, заступник начальника Центрально-Західного міжрегіонального управління Міністерства юстиції

## МЕТОД ЕКСПЕРИМЕНТУ ЩОДО РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТЕРИТОРІЇ НА МОДЕЛЯХ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ РЕГІОНУ

*Зазначено, що нині у зв'язку з повсюдним переходом економіки країни на ринкові відносини гостро постала проблема підвищення ефективності в галузі наукових досліджень, зокрема у сфері формування ефективної територіальної структури господарства. Необхідність глибоких і всебічних досліджень питань раціонального використання території та конкретизації на їх основі теорії розвитку територіальної структури господарства пояснюється її великим впливом на ефективність суспільного виробництва. Ще більший вплив чинить територіальна структура господарства на життя населення, повноту використання ним цінностей, створених природою і громадською діяльністю. Правильний прогноз у розташуванні і розвитку на території соціально-економічних і природних об'єктів, географії соціально-економічних зв'язків сприяє оптимальній мобілізації та впорядкуванню у використанні всіх ресурсів країни, значному поліпшенню умов життя людини. Визначено, що в науках, що займаються питаннями формування і розвитку територіальної структури господарства, пізнання реальних (що відбувалися в минулому або відбуваються нині) процесів далеко не завжди гарантує майбутнє розвитку цих процесів, об'єктів. Умови протікання соціально-економічних процесів, розвитку об'єктів на території з часом можуть дуже сильно змінюватися. Запропонований короткий аналіз використання методу експериментів на моделях для вирішення завдань регіональної економіки показав, з одного боку, його дієвість, а з іншого – вузькі межі застосування, зокрема недостатнє його використання під час вирішення завдань внутрішньорайонного розміщення виробництва, населення, формування територіальної структури господарства району. Останнє певною мірою свідчить про складність процесу формування територіальної структури господарства району та необхідність інших експериментів на моделях для вивчення причинно-наслідкових зв'язків у використанні території.*

*Ключові слова: територіальна структура господарства, раціональне використання території, суспільне виробництво, соціально-економічні процеси.*

### **M. R. Kovalskyi. The method of experiment on the rational use of territory on the models of the territorial structure of the region**

*It is noted that at present, in connection with the widespread transition of the country's economy to market relations, the problem of increasing efficiency in the field of research, in particular in the field of forming an effective territorial structure of the economy. The need for in-depth and comprehensive research on the rational use of territory and concretization on their basis of the theory of development of the territorial structure of the economy is explained by its great influence on the efficiency of social production. The territorial structure of the economy has an even greater influence on the life of the population, the full use of the values created by nature and social activities. The correct forecast in the location and development of socio-economic and natural objects, the geography of socio-economic relations contributes to the optimal mobilization and streamlining in the use of all resources of the country, significantly improving living conditions. It is determined that in the sciences dealing with the formation and development of the territorial structure of the economy, knowledge of real (past or present) processes does not always guarantee the future development of these processes, objects. Conditions of socio-economic processes, development of objects on the territory can change very much over time. It is proposed that a brief analysis of the use of the method of experiments on models to solve problems of regional economy showed, on the one hand, its effectiveness and, on the other hand, narrow scope, in particular, its insufficient use in solving problems of intra-district location of production, population, territorial structure farms of the district. The latter to some extent indicates the complexity of the process of forming the territorial structure of the economy of the district and the need for other experiments on models to study the causal links in the use of the territory. A brief analysis of the use of the method of experiments on models to solve problems of regional economy showed, on the one hand, its effectiveness and, on the other hand, narrow scope, in particular, its insufficient use in solving problems of intra-district location of production, population, formation of territorial structure. The latter to some extent indicates the complexity of the process of forming the territorial structure of the economy of the district and the need for other experiments on models to study the causal links in the use of the territory.*

*Key words: territorial structure of the economy, rational use of territory, social production, socio-economic processes.*

**Постановка проблеми.** Своєрідність і складність процесу розвитку територіальної структури господарства пред'являють особливі вимоги до методів його вивчення. Ці вимоги виражаються в необхідності врахування законів і цілей суспільного розвитку, взаємозалежностей явищ (об'єктів), розмаїття цих залежностей, соціальних обмежень, обмеженості виробничих ресурсів і ймовірного характеру розміщення соціально-економічних об'єктів по території. Використовувані нині методи дослідження територіальної структури господарства (аналіз сформованих територіальних структур і ретроспективи розвитку, дослідження,



засновані на абстрактному мисленні, тощо) ці вимоги враховують не повною мірою, що значно знижує їхню наукову і практичну цінність.

Нині у зв'язку з повсюдним переходом економіки країни на ринкові відносини гостро постала проблема підвищення ефективності в галузі наукових досліджень, зокрема у сфері формування ефективної територіальної структури господарства. Необхідність глибоких і всебічних досліджень питань раціонального використання території та конкретизації на їх основі теорії розвитку територіальної структури господарства пояснюється її великим впливом на ефективність суспільного виробництва. Ще більший вплив чинить територіальна структура господарства на життя населення, повноту використання ним цінностей, створених природою і громадською діяльністю. Правильний прогноз у розташуванні і розвитку на території соціально-економічних і природних об'єктів, географії соціально-економічних зв'язків сприяє оптимальній мобілізації та впорядкуванню у використанні всіх ресурсів країни, значному поліпшенню умов життя людини.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Найбільший вагомий внесок щодо удосконалення методологічного базису та методу експерименту для раціонального використання території на моделях територіальної структури регіону в контексті транскордонного співробітництва, на нашу думку, зробили такі вчені, як В. Геєць, О. Дацій, О. Єрмаков, Ю. Лупенко, М. Малік, П. Саблук, О. Ульяновченко. Однак динамічний розвиток суспільства вимагає пошуку нових підходів у цьому ракурсі.

**Метою дослідження** є спроба систематизувати та визначити основні напрями удосконалення методу експерименту щодо раціонального використання території на моделях територіальної структури регіону.

**Виклад основного матеріалу.** Проблема підвищення ефективності творчого пошуку науковців у галузі дослідження територіальної структури господарства на базі його інтенсифікації передбачає розроблення і широке використання такого методичного підходу, який би дав змогу значно збільшити число і підвищити точність розв'язуваних територіальних господарських завдань за відносно невеликого збільшення витрат праці порівняно з наявними методами дослідження. Таке завдання, на нашу думку, значною мірою може бути вирішене на основі застосування в науковому дослідженні методу експерименту.

Експеримент є однією з основних форм емпіричного пізнання процесів, що відбуваються в реальній дійсності. Він дає змогу активно і цілеспрямовано досліджувати цікаві для нас явища, отримувати цінну інформацію як для підтвердження і розвитку наявних ідей (гіпотез, теорій), так і для їх спростування, появи нових [1, с. 193]. Активність проявляється у можливості безпосереднього впливу на досліджуваний процес.

У Радянському Союзі неодноразово зверталася увага на важливість проведення економічних експериментів у народному господарстві. Економічні експерименти проводилися в основному на реальних об'єктах (підприємствах, галузях тощо). Для раціоналізації територіальної структури господарства метод проведення експериментів на реальних об'єктах мало прийнятний, оскільки він пов'язаний із великими витратами праці, матеріальних і фінансових ресурсів, що у разі негативних результатів експериментів може спричинити відчутне зниження темпів зростання виробництва національного доходу. Ще менша практична цінність цього методу під час розроблення довгострокового прогнозу. У науках, що займаються питаннями формування і розвитку територіальної структури господарства, пізнання реальних (що відбувалися в минулому або відбуваються нині) процесів далеко не завжди гарантує майбутнє розвитку цих процесів, об'єктів. Умови протікання соціально-економічних процесів, розвитку об'єктів на території з часом можуть дуже сильно змінюватися.

Велика складність, ризик, а часом і неможливість проведення експериментів щодо раціонального використання території на реальних територіальних господарських об'єктах з особливою гостротою ставить проблему проведення експериментів на їх моделях, спонукає дослідників представляти об'єкти, явища і процеси у більш простому, доступному і зручному для вивчення вигляді. Реалізація такого підходу нині цілком можлива: визначено критерій суспільного розвитку, показники ефективності суспільного виробництва, вивчені умови і фактори розміщення, надані кількісні соціальні та економічні оцінки, встановлені гранично допустимі норми впливу господарської діяльності на природу, великі успіхи досягнуті в теорії моделювання територіальних структур господарства [2, с. 82]. Можна сказати, що наука підготувала необхідну базу для проведення «безкровних» експериментів на моделях територіальної структури господарства району.

Ідея проведення експериментів на моделях об'єктів не нова. Однак практичних робіт з експериментального дослідження питань розміщення продуктивних сил вкрай мало. Серед них насамперед слід виділити дослідження О. Дацій, який у 70–80 рр. бачив головну мету варіантних розрахунків (експериментів) у відпрацюванні методів економіко-статистичного та економіко-математичного аналізу оптимальних варіантів, вивченні кількісних взаємозв'язків між факторами, що визначають розвиток і розміщення продуктивних сил [3, с. 69]. На економіко-математичних моделях досліджувалися питання підвищення ефективності функціонування народного господарства в результаті усунення «вузьких місць» в економіці.

Наприклад, розраховувалися умовно варіанти, в яких знімалися окремі обмеження на максимально можливий обсяги виробництва. Визначалися зміни оптимального плану за зміни лімітів капітальних вкладень і трудових ресурсів. Економіко-математичний аналіз здійснювався на основі одержуваних у процесі рішення двоїстого

завдання об'єктивно зумовлених оцінок ресурсів (умов) і порівняльної ефективності понадлімітного їх (ресурсів) використання.

Короткий аналіз використання методу експериментів на моделях для вирішення завдань регіональної економіки показав, з одного боку, його дієвість, а з іншого – вузькі межі застосування, зокрема недостатнє його використання під час вирішенні завдань внутрішньорайонного розміщення виробництва, населення, формування територіальної структури господарства району. Останнє певною мірою свідчить про складність процесу формування територіальної структури господарства району та необхідність інших експериментів на моделях для вивчення причинно-наслідкових зв'язків у використанні території [4, с. 92].

Перед тим, як перейти до методики проведення таких експериментів, уточнимо вимоги до регіональних господарських моделей. Модель територіальної структури господарства району повинна відображати строго певний етап розвитку суспільства, цілі суспільно-економічної формації. Ця обставина свідчить про велику доцільність вивчення процесу розвитку територіальної структури господарства на концептуальних моделях, що виражають у логічній формі істотні просторові залежності між елементами реально існуючих територіальних еколого-соціально-економічних систем.

Залежно від завдань експерименту відображення реальних (очікуваних) процесів, об'єктів може бути різним. Воно може бути надано в картографічній, математичній, табличній, описовій та інших формах.

Модель використовується як «лабораторний світ», в якому місце розташування, рівень розвитку і характер зв'язків об'єктів визначаються цілями суспільного розвитку та умовами, в яких протікає процес просторової структуризації.

За мету розвитку суспільства приймається виробництво продукції і послуг, що сприяють максимальному задоволенню зростаючих потреб людини. Ця мета в моделях територіальної структури господарства може проявлятися в різних формах, наприклад у вигляді мінімізації приведених витрат на виробництво суспільно необхідної продукції (послуг).

Умови розміщення та взаємодії об'єктів відображають як внутрішній стан, параметри модельованої територіальної господарської системи, так і вплив на неї ззовні. Ними виступають територіальна диференціація технічних і економічних баз, національних особливостей трудового, культурного життя і побуту населення, вивченості та освоєності природних ресурсів, науково-технічного прогресу тощо [5, с. 193].

Можуть бути різні форми експериментування на моделях територіальної структури господарства району. Однак прийнятними для дослідження територіальних структур господарства є тільки ті з них, які розкривають механізм розміщення.

Розвиток територіальної структури господарства визначається в загальних рисах вивченням територіальної диференціації умов розміщення, складанням і аналізом альтернативних варіантів і вибором серед них кращого. З чого випливає, що для заданого набору виробництв (або інших об'єктів розміщення) особливості формування територіальної структури господарства можуть бути виявлені на основі різного поєднання умов розміщення об'єктів. Саме ця ідея і покладена в основу проведення експериментів на моделях територіальної структури господарства району.

Суть експериментів на моделях для заданого набору об'єктів полягає у зміні параметрів природних і соціально-економічних умов їх розміщення. Варіюючи екзогенними змінними і параметрами моделі, що відображають умови розміщення об'єктів, експериментатор на моделі досліджує процес формування територіальної структури господарства з метою виявлення її властивостей, характеристик і закономірностей. Безліч поєднань умов визначається завданнями експерименту й особливостями досліджуваного процесу. Розглянуті ситуації повинні бути в максимальному ступені наближені до реальної (можливої) дійсності. Це дає змогу значно скоротити число експериментів.

Іншою стороною у проведенні експериментів є підбір методів (алгоритмів) реалізації моделей. На думку П. Саблука, завдання пояснення результатів розміщення «не може бути вирішено, якщо спиратися лише на вихідні дані і кінцеві результати оптимізаційної задачі» [6, с. 96]. За фіксованих умов розміщення алгоритми повинні відображати послідовність поліпшення територіальної структури господарства. Дотримання цієї вимоги дає дослідникам можливість виявляти соціально-економічні полюси і тенденції в розміщенні.

Розвиток територіальної структури господарства – складний багатогранний процес. Тому слід вивчати його по частинах, виокремлювати складові його явища, вирішувати систему приватних завдань. Залежно від конкретних завдань експерименту об'єктами розміщення можуть бути як підприємства, так і населені пункти загалом, рекреаційні і природоохоронні зони.

Доцільний пофакторний аналіз варіантів розміщення. Концепція чинників розміщення як метод пояснення і вирішення конкретних завдань розміщення продуктивних сил є досить конструктивною. Мета пофакторного аналізу полягає у вивченні впливу кожного фактора розміщення (або групи однорідних факторів) на територіальну структуру виробництва, розселення та подальшому зіставленні результатів впливу досліджуваних факторів між собою [7, с. 74].

Можуть бути різні підходи до виявлення впливу фактора розміщення на розвиток територіальної структури господарства, визначення ролі кожного фактора. Перший, назвемо його так умовно, характеризується зміною у вибраній для експерименту моделі територіальної структури господарства району умов, акумульованих у досліджуваному факторі розміщення, за збереження інших умов, які зумовлюють дію інших факторів розміщення. Другий підхід, навпаки, заснований на зміні умов, у яких здійснюється дія аналізованого фактора розміщення. І, нарешті, третій підхід поєднує в собі процедури першого і другого підходів. При кожному з описаних вище підходів територіальні структури господарства, одержувані в результаті вирішення завдань із розміщення продуктивних сил, аналізуються щодо територіальної диференціації умов, акумульованих у досліджуваному факторі розміщення. Застосування того чи іншого методичного прийому визначається вихідним поєднанням умов розміщення територіальної господарської системи, а також характером розв'язуваних завдань [8, с. 295]. Комбінуючи умови в різних поєднаннях, дослідник повинен відобразити особливості впливу факторів розміщення на територіальну структуру господарства як у часовому, так і в територіальному розрізах, визначити ситуації, в яких фактор істотно впливає на розміщення виробництва, населення, та ситуації, в яких впливом фактора можна знехтувати.

Під факторами розміщення продуктивних сил розуміються територіально диференційовані оцінки окремих груп природних і соціально-економічних умов виробництва і життя людей, що впливають на напрям використання території, прив'язку об'єктів проектування до конкретних пунктів (промислових вузлів, природно-сільськогосподарських зон). Використовуючи термінологію А.Я. Гадзало, вищеназвані оцінки умов виробництва і життя людей можна розглядати як аргументи, «щодо яких роль функції відіграє вибір місця розміщення об'єкта» [99, с. 200]. Іншими словами, фактор – це якась рушійна сила розміщення об'єкта на території. Фактори розміщення повинні мати кількісні порівнянні оцінки. Такими оцінками можуть слугувати наведені витрати на використання природних і соціально-економічних ресурсів.

Під час прогнозування територіальної структури господарства проводяться також експерименти, пов'язані зі змінами умов розміщення, які не мають територіальної диференціації. До таких умов насамперед слід віднести науково-технічний прогрес. Вплив НТП на раціональне землекористування здійснюється за допомогою зміни значущості тих чи інших факторів розміщення, функціонально залежної від упровадження досягнень науки і техніки в галузі господарства.

Дослідження проблеми розвитку територіальної структури господарства на моделі проводиться в такій послідовності.

1. Визначаються основні напрями (аспекти) дослідження інтегрального процесу розвитку територіальної структури господарства. Відзначаються цілі, яких передбачається досягти в результаті їх реалізації.

2. Для реалізації кожного напрямку (рішення відповідних завдань):

а) складається модель територіальної структури господарства району, що відображає умови прояву досліджуваного процесу (процесів) на території, задаються початкові властивості модельованої територіальної господарської системи й окремих її частин;

б) розробляється методика експерименту, що дає змогу визначити вплив факторів на аналізований територіальний економічний, соціальний або природний процес;

в) на моделі проводяться експерименти з виявлення досліджуваних територіальних соціально-економічних і природних процесів.

3. Результати експериментів на моделях аналізуються й узагальнюються.

На основі цих матеріалів розробляється концепція розвитку територіальної структури господарства.

Пропонований підхід дає змогу досліднику об'єктивно, всебічно і цілеспрямовано вивчати територіальні соціально-економічні процеси, пізнати закономірності у взаємодії суспільства і природи, у використанні території. Це не лише стосується вивчення сучасних територіальних соціально-економічних процесів, але й дає можливість також проводити якісний аналіз ретроспективи, прогнозувати розвиток територіальної структури господарства на віддалену перспективу.

Критерієм правильності теоретичних висновків є практика, тому під час аналізу результатів експериментів доцільно, де це можливо, порівнювати їх із реальними соціально-економічними процесами, територіальними структурами.

Але не тільки для підтвердження результатів експериментів на моделях територіальної структури господарства району необхідно досліджувати сформовані територіальні структури. Таке дослідження, безсумнівно, дає змогу отримати і нову цікаву інформацію про складну, іноді багатовікову взаємодію соціально-економічних і природних процесів на території, розкрити багатовікові нашарування причинно-наслідкових залежностей у формуванні територіальної структури господарства району. Реалізувати це можна на основі використання системного методу аналізу.

**Список використаних джерел:**

1. Клименко М.О., Фещенко В.П., Вознюк Н.М. Основи та методологія наукових досліджень : навч. посібник. Київ : Аграрна освіта, 2010. 351 с.
2. Геєць В., Семиноженко В. Інноваційні перспективи України. Харків: Константа, 2006. 272 с.
3. Даций О. Фінансове забезпечення інноваційної діяльності в агропромисловому комплексі України. Проблеми інвестиційно-інноваційного розвитку. 2011. № 1. С. 65–76.
4. Єрмаков О., Харченко Г. Агропродовольчий потенціал сільськогосподарських підприємств: формування та ефективність використання: монографія. Київ : ЦП «Компринт», 2014. 218 с.
5. Лупенко Ю., Малік М., Шпикуляк О. та ін. Інноваційне забезпечення розвитку сільського господарства України: проблеми та перспективи. Київ : ННЦ «ІАЕ», 2014. 516 с.
6. Організаційно-економічна модернізація аграрної сфери: наукова доповідь / за заг. ред. П. Саблука. Київ: ННЦ ІАЕ, 2011. 342 с.
7. Ульянченко О. Інноваційно-інвестиційна діяльність як основа сталого розвитку економіки держави. Науковий вісник Мукачівського державного університету. 2015. № 2 (4). С. 70–76.
8. Анисимова А.В., Гетьман А.П., Гордеев В.И. Экологическое право Украины: учеб. пособ.; под ред. проф. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. Херсон : ООО «Одиссей», 2009. 464 с.
9. Гадзало А.Я. Еколого-економічні аспекти трансграничного співробітництва. Таврійський науковий вісник: наук. журн. 2017. Вип. 97. С. 195–202.

**References:**

1. Klymenko, M.O. Feshchenko, V.P. and Vozniuk, N.M. (2010), *Osnovy ta metodolohiia naukovykh doslidzhen* [Fundamentals and methodology of scientific research], Ahrarna osvita, Kyiv, Ukraine.
2. Heiets, V. and Semynozhenko, V. (2006), *Innovatsiini perspektyvy* [Innovative prospects of Ukraine], Konstanta, Kharkiv, Ukraine.
3. Datsii, O. (2011), Financial support of innovative activity in the agro-industrial complex of Ukraine, *Problemy investytsiino-innovatsiinoho rozvytku*, vol. 1, pp. 65–76.
4. Iermakov, O. and Kharchenko, H. (2014), *Ahroprodovolchyi potentsial silskohospodarskykh pidpriemstv: formuvannia ta efektyvnist vykorystannia* [Agro-food potential of agricultural enterprises: formation and efficiency of use], TsP «Komprynt», Kyiv, Ukraine.
5. Lupenko, Yu. Malik, M. and Shpykuliak O. (2014), *Innovatsiine zabezpechennia rozvytku silskoho hospodarstva Ukrainy: problemy ta perspektyvy* [Innovative support of agricultural development of Ukraine: problems and prospects], NNTs «IAE», Kyiv, Ukraine.
6. Sabluka, P. (2011), *Orhanizatsiino-ekonomichna modernizatsiia ahrarnoi sfery* [Organizational and economic modernization of the agricultural sector], NNTs IAE, Kyiv, Ukraine.
7. Ulianchenko, O. (2015), Innovation and investment activities as a basis for sustainable development of the state economy, *Naukovyi visnyk Mukachivskoho derzhavnoho universytetu*, vol. 2 (4), pp. 70–76.
8. Anisimova A.V. Get'man A.P. and Gordeev, V.I. (2009), *Jekologicheskoe pravo Ukrainy* [Environmental law of Ukraine], ООО «Одиссей», Herson, Ukraine.
9. Hadzalo, A.Ia. (2017), Ecological and economic aspects of cross-border cooperation, *Tavriiskyi naukovyi visnyk*, vol. 97, pp. 195–202.

**С. В. Корнієвський**, кандидат наук  
з державного управління, докторант кафедри  
економіки та регіональної економічної політики  
Дніпропетровського регіонального інституту державного  
управління Національної академії державного управління  
при Президентіві України

## ВИКОРИСТАННЯ ПОТЕНЦІАЛУ ВПЛИВУ РЕГІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ НА ПРОЦЕСИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

*У статті зазначається, що одна із головних функцій органів публічної влади регіонального рівня – це забезпечення стратегічного планування регіонального розвитку, яке полягає у визначенні та досягненні цілей, оцінці альтернативних моделей та напрямів розвитку, обранні пріоритетів з урахуванням наявних ресурсів, розробленні та виконанні взаємопов'язаних завдань і заходів розвитку та орієнтоване на досягнення результатів, оцінки ефективності та аналізу причин відхилення результатів від цілей, прийняття рішень щодо перегляду обраних пріоритетів.*

*Стратегічне планування регіонального розвитку передбачає розроблення документів державного стратегічного планування – регіональних стратегій. Процедура їх розроблення включає аналіз, моделювання, формування бачення та визначення цілей, напрямів, пріоритетів, завдань та заходів, ресурсного забезпечення, а також показників досягнення цілей та виконання завдань.*

*Автор зазначає, що одним із головних елементів стратегічного планування регіонального розвитку є проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій.*

*Метою статті є проведення аналізу регіональних стратегій та надання пропозицій щодо їх удосконалення з метою більш ефективного використання потенціалу впливу цих документів на процеси регіонального розвитку.*

*На основі проведеного аналізу регіональних стратегій запропонована низка рекомендацій щодо їх удосконалення з метою більш ефективного використання потенціалу впливу цих документів на процеси регіонального розвитку, серед яких: забезпечення узгодженості визначених у регіональних стратегіях пріоритетів, цілей та завдань із загальнодержавними програмами та стратегіями розвитку; розбудова інфраструктури реалізації регіональних стратегій розвитку на основі формування систем відбору найефективніших регіональних проектів та контролю за їх реалізацією; врахування необхідності імплементації у регіональні стратегії механізмів комунікації між сферами публічного управління, бізнесу та громадянського суспільства на рівні регіонів тощо.*

*Ключові слова: регіональні стратегії, змістовне наповнення стратегій, рівні конкретизації стратегій, спрямованість цілей стратегій, смарт-спеціалізація регіону.*

### **S. V. Korniyevskiy. Use of the potential of the influence of regional strategies on the processes of regional development**

*The article notes that one of the main functions of public authorities at the regional level is to ensure strategic planning of regional development, which is to define and achieve goals, assess alternative models and directions of development, select priorities based on available resources, develop and implement interconnected tasks and development measures and focused on achieving results, assessing the effectiveness and analysis of the reasons for the deviation of results from the goals, decision-making to review the selected priorities.*

*Strategic planning of regional development involves the development of documents of state strategic planning – regional strategies. The procedure of their development includes analysis, modeling, formation of vision and definition of goals, directions, priorities, tasks and measures, resource provision, as well as indicators of achievement of goals and objectives.*

*The author notes that one of the main elements of strategic planning of regional development is to monitor and evaluate the effectiveness of regional strategies.*

*The purpose of the article is to analyze regional strategies and make suggestions for their improvement in order to more effectively use the potential impact of these documents on regional development processes.*

*Based on the analysis of regional strategies, a number of recommendations for their improvement are proposed in order to more effectively use the potential impact of these documents on regional development processes, including: ensuring the coherence of the priorities, goals and objectives defined in the regional strategies with the national programs and development strategies; development of the infrastructure for the implementation of regional development strategies based on the formation of systems for selecting the most effective regional projects and monitoring their implementation; taking into account the need to implement in regional strategies mechanisms of communication between the spheres of public administration, business and civil society at the regional level, etc.*

*Key words: regional strategies, content of strategies, levels of concretization of strategies, orientation of goals of strategies, smart specialization of the region.*

**Постановка проблеми.** Одна із головних функцій органів публічної влади регіонального рівня – це забезпечення стратегічного планування регіонального розвитку, яке полягає у визначенні та досягненні цілей, оцінці альтернативних моделей та напрямів розвитку, обранні пріоритетів з урахуванням наявних ресурсів, розробленні та виконанні взаємопов'язаних завдань і заходів розвитку та орієнтоване на досягнення результатів, оцінку ефективності та аналіз причин відхилення результатів від цілей, прийняття рішень щодо перегляду обраних пріоритетів.

Стратегічне планування регіонального розвитку передбачає розроблення документів державного стратегічного планування – регіональних стратегій. Процедура їх розроблення включає аналіз, моделювання, формування бачення та визначення цілей, напрямів, пріоритетів, завдань та заходів, ресурсного забезпечення, а також показників досягнення цілей та виконання завдань.

В умовах сьогодення така процедура має здійснюватися на основі смарт-спеціалізації регіонів.

Це потребує проведення ґрунтовного аналізу прийнятих регіональних стратегій та надання пропозицій щодо їх удосконалення з метою більш ефективного використання потенціалу впливу цих документів на процеси регіонального розвитку, що і зумовлює актуальність цієї статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню аспектів стратегічного управління регіональним розвитком у сфері публічного управління присвячені роботи багатьох науковців. Серед вітчизняних та закордонних учених потрібно відзначити роботи В.Д. Бакуменка, Б. Винницького, В.С. Куйбіди, М. Лендшел, О.М. Місяйла, К. Орлатого, О.В. Очеретяної, Ю. Ратейчак, С.А. Романюка, О.С. Солосіч, Ю.П. Шарова, М.В. Шашиної, О.В. Шевченко та інших.

Водночас, незважаючи на наявність значної кількості робіт у сфері стратегічного планування регіонального розвитку, недостатньо дослідженими є питання аналізу регіональних стратегій як дієвого засобу публічно-управлінського впливу на розвиткові процеси.

**Метою статті** є проведення аналізу регіональних стратегій та надання пропозицій щодо їх удосконалення з метою більш ефективного використання потенціалу впливу цих документів на процеси регіонального розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Формування політики регіонального розвитку в Україні було запроваджено Указом Президента України «Про схвалення Концепції державної регіональної політики» від 25.05.2001 р. № 341/2001 [5], в якому одним із головних завдань визначалось удосконалення державного стратегічного регіонального планування. Подальше формування і реалізація пріоритетів державної політики у галузі стратегічного планування регіонального розвитку представлені у нормативно-правових актах, які наведені в таблиці 1.

Таблиця 1

**Нормативно-правове забезпечення стратегічного планування в Україні**

<b>Кодекси та Закони України</b>
Бюджетний Кодекс України від 07.10.2010 р. № 2592-VI [1]. Господарський Кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV[2]. «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 № 156-VIII [9]. «Про Генеральну схему планування території України» від 07.02.2002 р. № 3059-III [6]. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 р. № 1602-III493 [7]. «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. № 2850-IV [19]. «Про державні цільові програми» від 18.03 2004 р. [8]. «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-вр [17]. «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-14 [18].
<b>Укази Президента України</b>
Про схвалення Концепції державної регіональної політики від 25.05.2001 р. № 341 [21].
<b>Постанови Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України</b>
Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021– 2027 роки» від 05.08.2020 р. № 695 [10]. Постанова КМУ Про затвердження Порядку розроблення ДСРР і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів від 11.11.2015 р. № 931 [5]. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» від 11.11.2015 р. № 932 [15]. Постанова КМУ «Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2021-2023 роки» від 29 липня 2020 р. № 671 [22]. Постанова ВРУ «Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів» від 24.12.1999 р. № 1359-14 [16].

<b>Розпорядження Кабінету Міністрів України</b>
«Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України» від 04.10.2006 р. № 504-р [20].
Відомчі накази
Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства «Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації» від 31.03.2016 р. № 79 [13].
Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади» від 30.03.2016 р. № 75 [14].

*Джерело: складено автором*

Можна стверджувати, що наведене нормативно-правове поле ілюструє формування достатньо проєвропейської моделі планування регіонального розвитку в державі.

Досліджуючи питання підвищення ефективності стратегічного управління регіональним розвитком, варто зауважити, що Закон України «Про засади державної регіональної політики» визначає, що кожен регіон має мати власну стратегію регіонального розвитку, яка в свою чергу не може суперечити Державній стратегії регіонального розвитку, а, навпаки, має відповідати визначеним їй стратегічним цілям. Так само українське законодавство передбачає, що кожен регіон має визначитись із своєю розумною спеціалізацією, тобто визначити сфери економіки, у яких регіон має кращі стартові можливості, кращі ресурси порівняно з іншими регіонами, і в цих сферах є можливість досягти швидкого результату з меншими затратами.

Смарт-спеціалізація визначається як підхід стратегічного планування, що передбачає визначення в межах регіональної стратегії окремих цілей та завдань щодо розвитку видів економічної діяльності, які мають інноваційний потенціал з урахуванням конкурентних переваг регіону [24].

Для вирішення завдання визначення перспектив розвитку регіонів України необхідно привернути більше уваги до розробок у сфері стратегічного планування.

Нормативно-правовий документ, за яким забезпечується регіональний розвиток, – це стратегія регіонального розвитку на середньостроковий період. Метою розроблення та реалізації регіональних стратегій є упорядкування стратегічного планування на рівні регіонів та надання системності управлінню регіонами на місцях. Одним із головних елементів стратегічного планування регіонального розвитку є проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій.

Питання запровадження системи моніторингу та оцінювання реалізації стратегій регіонального розвитку стало невідкладним після схвалення Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року [11], а також поставленого урядом обласним державним адміністраціям завдання щодо активнішого розроблення регіональних стратегій.

Цей документ вперше у сфері регіональної політики в Україні:

- визначив базові засади моніторингу й оцінювання реалізації програм, а не тенденцій регіонального розвитку чи невизначеного впливу діяльності владних структур;
- систематизував показники для моніторингу за логічною схемою «Стратегічні цілі – пріоритетні напрями – показники результативності»;
- сформулював як потребу здійснення моніторингу ефективності, а не лише результативності, реалізації стратегії;
- вказав на потребу обговорення результатів моніторингу та оцінювання з представниками громадськості та бізнесу [3].

Після затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [17] в регіонах були прийняті стратегії регіонального розвитку на відповідний період, які мали окреслити перспективи розвитку регіонів, забезпечити стабільність розвитку регіонів та створити передумови для економічного зростання. Але аналіз формування регіональних стратегій та процесу їх реалізації засвідчив існування низки проблем:

1. Часта зміна нормативно-правових документів з формування стратегій регіонального розвитку.
2. Відмінність підходів до формування стратегій регіонального розвитку.
3. Складність узгодження пріоритетів розвитку кожного регіону з пріоритетами державної регіональної політики.
4. Статичний характер стратегій та неспроможність реагування на плінність соціально-економічної ситуації.
5. Недостатнє врахування інтересів громадськості під час розроблення стратегій та здійснення контролю за їх виконанням.
6. Регіональні стратегії є розрізненими, стосуються винятково питань цього регіону, не пов'язані між собою [4].

Змістовне наповнення стратегій регіонального розвитку на період до 2020 року в розрізі областей України наведене в таблиці 2.

Проведений аналіз регіональних стратегій на період до 2020 року дозволяє стверджувати, що виявлені проблеми заважають використанню повною мірою такого ефективного інструменту, як «регіональна стратегія» для забезпечення регіонального розвитку.

Таблиця 2

**Змістовне наповнення стратегій регіонального розвитку на період до 2020 року**

Область	Стратегічне бачення розвитку регіону	Механізми та інструменти реалізації стратегії	Моніторинг реалізації стратегії	Узгодженість стратегії з напрямками розвитку регіону	Наявність сценаріїв розвитку	Місце регіону серед регіонів України	Узгодженість пріоритетів із ДСРР
Вінницька	√	√	√	√			√
Волинська	√	√	√				√
Дніпропетровська	√	√	√	√		√	√
Донецька	√	√	√	√			√
Житомирська	√	√	√	√	√		√
Закарпатська	√	√	√	√	√		√
Запорізька	√	√	√	√			√
Івано-Франківська	√	√	√	√	√		√
Київська	√	√	√	√			√
Кіровоградська	√	√	√	√	√		
Луганська		√	√		√		
Львівська	√	√	√	√	√		√
Миколаївська	√	√	√	√			√
Одеська		√	√				
Полтавська	√	√	√	√	√		√
Рівненська	√	√	√	√			√
Сумська	√	√	√	√	√		√
Тернопільська	√	√	√	√	√		
Харківська		√			√		√
Херсонська		√	√	√	√		√
Хмельницька	√	√					
Черкаська	√	√	√	√	√	√	√
Чернівецька	√	√		√			√
Чернігівська	√	√	√	√	√		

Джерело: складено автором на основі джерел [4]

Постає завдання щодо надання пропозицій із вдосконалення стратегій з метою підвищення їх актуальності та спроможності надання ефективних впливів на процеси регіонального розвитку. Регіональні стратегії мають окреслити напрями розвитку та забезпечити створення передумови для економічного зростання, підвищення якості життя населення та його екологічної безпеки. Ці завдання можна вирішити шляхом чіткого визначення відповідних цілей та заходів з їх реалізації у самій стратегії.

Ключовим недоліком більшості регіональних стратегій на період до 2020 року є брак конкретики. Шаблонність та розфокусованість стратегічних цілей, розмитість формулювань операційних цілей і завдань, відсутність або недостатня пропрацьованість індикаторів успішності та плану моніторингу виконання, відсутність оцінки декількох сценаріїв розвитку й необхідних ресурсів для виконання стратегії, а також неузгодженість спільного бачення розвитку регіону між адміністрацією регіону, бізнесом та громадськістю – всі ці недоліки притаманні більшості регіональних стратегій.

У майже половині стратегій розвитку областей обрано ідентичні стратегічні цілі: розвиток людського потенціалу, розвиток сільських територій та економічне зростання. Ключові пріоритети, як і загальна структура документів, виконані за єдиним шаблоном і сформульовані настільки універсально та всеохоплююче, що їх використали щодо зовсім несхожих за специфікою та потенціалом регіонів.

Під час розроблення регіональних стратегій необхідно забезпечити відображення зв'язків стратегічних цілей із програмними документами регіонального розвитку та зв'язку цілей регіональної стратегії із основними аспектами розвитку регіону. Це дозволить визначити єдиний підхід до формування заходів із стабілізації регіонального розвитку та зменшення проявів регіональної диспропорційності.



Актуалізується завдання, яке необхідно вирішувати у процесі реалізації регіональних стратегій – періодичне коригування планів заходів із реалізації стратегії та ухвалення короткострокових програм виконання стратегії відповідно до поточної ситуації.

У деяких стратегіях спостерігається значний обсяг констатуючої частини стратегії, який було б доцільно зменшити та, навпаки, розширити розділи «механізм та інструменти реалізації стратегії», «стратегічні, операційні цілі та завдання», та наповнити їх більшим обсягом інформації.

З метою підвищення ефективності моніторингу реалізації стратегій доцільно включити оцінку виконання планів заходів із реалізації стратегії до відповідних розділів. Стратегія повинна містити індикатори – мірило цілей, за якими визначатиметься успішність її реалізації. Однак у більшості стратегій розвитку областей України на період до 2020 року їх перелік задекларовано, проте не вказано ні замірів на момент затвердження стратегії (base line), ні на момент виконання. У результаті незрозуміло, як визначатиметься рівень успішності реалізації стратегії. І хоча майже кожна стратегія містить розділ «Моніторинг реалізації», у більшості з них просто задекларовано, що «моніторинг має бути».

На етапі розроблення стратегій існує необхідність більш широкого залучення експертів, представників бізнесу, громадськості та науковців шляхом проведення соціологічних та експертних опитувань, громадських слухань, розміщення стратегій на інтернет-ресурсах та проведення голосування за них.

Активна та зацікавлена громадськість повинна мати доступ до інформації про стратегічний розвиток і мати інструмент впливу на формування стратегії. Важливо також залучати представників політичної опозиції, адже стратегія розвитку розрахована не на одну каденцію, а на довгострокову перспективу. Робоча група повинна розробити стратегію розвитку регіону з урахуванням його конкурентних переваг та особливостей, а не стратегію певної політичної групи.

Під впливом низки зовнішніх викликів та на виконання Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки [10] виникла потреба розроблення нових регіональних стратегій.

У 2020 році були створені стратегії для всіх областей України. У роботі проводиться аналіз кожної із стратегій з огляду на зміст (структуру) та вміст (наповнення), який наведений в таблицях 3 та 4.

Можна констатувати, що такий актуальний та ефективний для регіонального розвитку документ, як стратегія, використовується в регіонах із певними відмінностями. Також треба відзначити те, що під час розроблення регіональних стратегій повною мірою не враховані недоліки, які мали місце у стратегіях на період до 2020 року.

Таблиця 3

**Наповнення рівнів конкретизації стратегій розвитку областей України на період 2021–2027 рр.**

Область	Кількість стратегічних цілей	Кількість оперативних цілей	Кількість завдань	
			всього	із них на розвиток міжрегіонального співробітництва
Вінницька	5	21	83	
Волинська	5	16	43	3
Дніпропетровська	5	16	42	
Донецька	4	13	42	
Житомирська	3	12	62	
Закарпатська	5	22	83	
Запорізька	4	14	38	
Івано-Франківська	3	10	36	
Київська	4	15	61	1
Кіровоградська	4	12	54	
Луганська	4	11	29	1
Львівська	5	16	54	
Миколаївська	4	14	32	
Одеська	5	20	68	1
Полтавська	3	10	46	
Рівненська	3	7	28	
Сумська	3	7	21	
Тернопільська	3	11	49	
Харківська	5	25	153	1
Херсонська	4	14	51	
Хмельницька	4	16	52	
Черкаська	5	16	51	
Чернівецька	4	11	40	
Чернігівська	5	19	62	

Джерело: складено автором на основі джерел [23]

Таблиця 4

Спрямованість цілей стратегії розвитку областей України на період 2021–2027 рр.

Область	Публічне управління регіональним розвитком	Інфраструктура та комунальне господарство	Розвиток громадянського суспільства	Охорона здоров'я	Освіта і наука	Соціальний захист	Культура та туризм	Безпека та екологія	Економіка та бізнес	Інше
Вінницька	6	11	3	8	6	5	10	16	10	8
Волинська	1	11	1	1	5		5	9	16	1
Дніпропетровська	4	11	1	1	2		5	7	8	3
Донецька	6	10		3	3	1	2	8	4	5
Житомирська	5	9		4	6	1	10	8	15	4
Закарпатська	4	10	5	2	7	4	10	19	17	5
Запорізька	2	8	1	1	1	2	3	6	12	2
Івано-Франківська	2	12		1	2	3	6	3	7	2
Київська	5	10		6	7	2	8	3	15	4
Кіровоградська	8	9	1	2	5	3	3	10	11	2
Луганська	5	6	1	1			1	5	8	1
Львівська	2	10		4	2	5	3	9	17	2
Миколаївська	2	6		3	1	1	5	3	8	3
Одеська	1	13		3	4	2	8	3	30	3
Полтавська	6	9	1	3	2	4	2	6	10	3
Рівненська	3	2		1	1	1	2	1	13	4
Сумська	1	5		1	1	1	3	2	5	2
Тернопільська	2	11		3	5	1	5	5	13	4
Харківська	20	30	3	10	11	6	7	27	31	8
Херсонська	2	8		3	4	4	9	10	9	2
Хмельницька	7	7	1	1	4	1	6	21		4
Черкаська	9	4	1	3	4	2	1	5	20	2
Чернівецька	2	9		1	3	2	4	4	10	5
Чернігівська	3	12	4	3	3	4	7	3	19	3

Джерело: Складено автором на основі джерел [23]

У регіональних стратегіях на період 2021–2027 років також спостерігаються поширеність використання загальних формулювань у частині конкретизації механізму реалізації завдань у межах оперативних та стратегічних цілей стратегії регіонального розвитку і розмитість формулювань у питаннях побудови системи моніторингу та оцінки виконання встановленої системи індикаторів, як у межах цієї стратегії, так і щодо її взаємодії з іншими регіональними суб'єктами у питаннях реалізації спільних стратегічних цілей або завдань.

На основі проведеного аналізу регіональних стратегій, можна запропонувати низку рекомендацій щодо їх удосконалення з метою більш ефективного використання потенціалу впливу цих документів на процеси регіонального розвитку:

- забезпечення узгодженості визначених у регіональних стратегіях пріоритетів, цілей та завдань із загальнодержавними програмами та стратегіями розвитку;
- синергетичне поєднання визначеної в регіональних стратегіях системи цілей із напрямками секторальних, галузевих або загальнонаціональних політик розвитку;
- розбудова інфраструктури реалізації регіональних стратегій розвитку на основі формування систем відбору найефективніших регіональних проектів та контролю за їх реалізацією;
- більш широке залучення основних акторів на рівні регіону у процес розроблення стратегії, що сприятиме підвищенню їх зацікавленості в успішності реалізації стратегії та сприятиме консолідації зусиль регіональної спільноти на досягнення поставлених цілей;
- викладення положень, які наведені в стратегіях, у більш конкретизованому вигляді, що матиме прояв у формуванні набору кількісних показників та чіткому розподілі відповідальності, а також якісній системі моніторингу та контролю;
- забезпечення формування аналітичної частини стратегій на основі розширеного методичного апарату, що сприятиме більш якісному моделюванню сценаріїв розвитку та забезпечить реалістичність прогнозів динаміки показників регіонального розвитку;
- врахування необхідності імплементації у регіональні стратегії механізмів комунікації між сферами публічного управління, бізнесу та громадянського суспільства на рівні регіонів;
- проведення розширеного аналізу конкурентоспроможності регіонів, з урахуванням загальносвітових глобалізаційних процесів, з метою більш ефективного використання стратегічного потенціалу регіонів на основі активізації міжрегіональної інтеграції;
- розбудова нормативно-правових та організаційно-інституційних механізмів реалізації цілей стратегій як основи їх ефективної практичної імплементації.

**Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** За результатами проведеного дослідження зроблено такі висновки:

1. Визначено, що одним із головних елементів стратегічного планування регіонального розвитку є проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій.
2. Проведений аналіз регіональних стратегій на період до 2020 року та на період 2021–2027 років дає змогу стверджувати, що виявлені проблеми заважають використанню повною мірою такого ефективного інструменту, як «регіональна стратегія», для забезпечення регіонального розвитку.
3. На основі проведеного аналізу регіональних стратегій запропонована низка рекомендацій щодо їх удосконалення з метою більш ефективного використання потенціалу впливу цих документів на процеси регіонального розвитку, серед яких: забезпечення узгодженості визначених у регіональних стратегіях пріоритетів, цілей та завдань із загальнодержавними програмами та стратегіями розвитку; розбудова інфраструктури реалізації регіональних стратегій розвитку на основі формування систем відбору найефективніших регіональних проектів та контролю за їх реалізацією; врахування необхідності імплементації у регіональні стратегії механізмів комунікації між сферами публічного управління, бізнесу та громадянського суспільства на рівні регіонів тощо.

Напрями подальших досліджень вбачаємо у проведенні аналізу спрямованості завдань та заходів діючих стратегій регіонального розвитку в Україні на розвиток міжрегіональної інтеграції.

### Список використаних джерел:

1. Бюджетний Кодекс України : Закон України від 07.10.2010 р. № 2592-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 09.08.2021).
2. Господарський Кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/BS000110.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/BS000110.html) (дата звернення: 09.08.2021).
3. Лендзел М., Винницький Б., Ратейчак Ю. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні. Київ : К.І.С., 2007. 120 с.
4. Оновлення регіональних стратегій задля забезпечення стабільного розвитку. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/2403> (дата звернення: 04.08.2021).

5. Порядок розроблення ДСРР і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. № 931 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/931-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 09.08.2021).

6. Про Генеральну схему планування території України : Закон України від 07.02.2002 р. № 3059-III. Дата оновлення 18.11.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3059-14#Text> (дата звернення: 07.08.2021).

7. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III493. Дата оновлення 02.12.2012. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1602-14> (дата звернення: 07.08.2021).

8. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03 2004 р. № 1621-IV. Дата оновлення 24.10.2020. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1621-15> (дата звернення: 09.08.2021).

9. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 07.08.2021).

10. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820> (дата звернення: 09.08.2021).

11. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.08.2021).

12. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p> (дата звернення: 09.08.2021).

13. Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 31.03.2016 р. № 79. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16> (дата звернення: 09.08.2021).

14. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 30.03.2016 р. № 75. URL: [http://www.cct.com.ua/2016/30.03.2016\\_75.htm](http://www.cct.com.ua/2016/30.03.2016_75.htm) (дата звернення: 09.08.2021).

15. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. № 932. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-p> (дата звернення: 09.08.2021).

16. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів : Постанова Верховної Ради України від 24.12.1999 р. № 1359-14. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1359-14> (дата звернення: 09.08.2021).

17. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-вр. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 09.08.2021).

18. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-14. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 09.08.2021).

19. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV. Дата оновлення 02.12.2012. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2850-15> (дата звернення: 07.08.2021).

20. Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.10.2006 р. № 504-р URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/633-2012-p> (дата звернення: 09.08.2021).

21. Про схвалення Концепції державної регіональної політики Указ Президента України : від 25.05.2001 р. № 341/2001. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/341/2001/> (дата звернення: 09.08.2021).

22. Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2021-2023 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2020 р. № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 09.08.2021).

23. Розроблення проектів регіональних стратегій розвитку на період до 2027 року. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvitku/rozrobka-proektiv-regionalnih-strategiy-rozvitku-na-period-do-2027roku> (дата звернення: 04.08.2021).

24. Шашина М.В., Солосіч О.С., Місяйло О.В., Очеретяна О.В. Аналіз стратегій регіонального розвитку в контексті імплементації засадничих положень концепції смарт-спеціалізації у національну політику розвитку регіонів. *Ефективна економіка*. 2021, № 5. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=8873> (дата звернення: 09.08.2021).

**References:**

1. VRU (2010) *Biudzhetni Kodeks Ukrainy* [Budget Code of Ukraine] URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (Last accessed: 09.08.2021) [in Ukrainian].
2. VRU (2003) *Hospodarskyi Kodeks Ukrainy* [Commercial Code of Ukraine]. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/BS000110.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/BS000110.html) (Last accessed: 09.08.2021) [in Ukrainian].
3. Lendel M., Vynnytskyi B., Rateichak Yu. (2007). *Monitorynh ta otsiniuvannia stratehii i prohram rehionalnoho rozvytku v Ukraini*. [Monitoring and evaluation of strategies and programs of regional development in Ukraine]. Kyiv [in Ukrainian].
4. *Onovlennia rehionalnykh stratehii zadlia zabezpechennia stabilnoho rozvytku*. [Update regional strategies to ensure sustainable development]. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/2403> (Last accessed: 04.08.2021) [in Ukrainian].
5. KМУ (2015) *Poriadok rozroblennia DSRR i planu zakhodiv z yii realizatsii, a takozh provedennia monitorynhu ta otsinky rezultatyvnosti realizatsii zaznachenykh Stratehii i planu zakhodiv* [The procedure for developing the DSRD and the action plan for its implementation, as well as monitoring and evaluating the effectiveness of the implementation of these Strategies and Action Plan]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/931-2015-%D0%BF#Text> (Last accessed: 09.08.2021) [in Ukrainian].
6. VRU (2002) *Pro Heneralnu skhemu planuvannia terytorii Ukrainy* [On the General scheme of planning of the territory of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3059-14#Text> (Last accessed: 07.08.2021) [in Ukrainian].
7. VRU (2000) *Pro derzhavne prohnozuvannia ta rozroblennia prohram ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku Ukrainy* [On state forecasting and development of programs of economic and social development of Ukraine]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1602-14> (Last accessed: 07.08.2021) [in Ukrainian].
8. VRU (2004) *Pro derzhavni tsilovi prohramy* [On state target programs]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1621-15> (Last accessed: 09.08.2021) [in Ukrainian].
9. VRU (2015) *Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky* [On the principles of state regional policy]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (Last accessed: 07.08.2021) [in Ukrainian].
10. КМУ (2020) *Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na 2021-2027 roky* [On approval of the State Strategy for Regional Development for 2021–2027]. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820> [in Ukrainian].
11. КМУ (2006) *Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na period do 2015 roku* [On approval of the State Strategy for Regional Development for the period up to 2015]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF#Text> (Last accessed: 04.08.2021) [in Ukrainian].
12. КМУ (2014) *Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku* [On approval of the State Strategy of Regional Development for the period up to 2020]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п> (Last accessed: 09.08.2021) [in Ukrainian].
13. Ministerstvo rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva (2016) *Pro zatverdzhennia Metodyky rozroblennia, provedennia monitorynhu ta otsinky rezultatyvnosti realizatsii rehionalnykh stratehii rozvytku ta planiv zakhodiv z yikh realizatsii* [On approval of the Methodology for development, monitoring and evaluation of the effectiveness of regional development strategies and action plans for their implementation]. URL: [http://www.cct.com.ua/2016/30.03.2016\\_75.htm](http://www.cct.com.ua/2016/30.03.2016_75.htm) (Last accessed: 09.08.2021) [in Ukrainian].
14. Ministerstvo rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva (2016) *Pro zatverdzhennia Metodichnykh rekomendatsii shchodo formuvannia i realizatsii prohnoznykh ta prohramnykh dokumentiv sotsialno-ekonomichnoho rozvytku obiednanoi terytorialnoi hromady* [On approval of Methodical recommendations for the formation and implementation of forecast and program documents of socio-economic development of the united territorial community]. URL: [http://www.cct.com.ua/2016/30.03.2016\\_75.htm](http://www.cct.com.ua/2016/30.03.2016_75.htm) (Last accessed: 09.08.2021) [in Ukrainian].
15. КМУ (2015) *Pro zatverdzhennia Poriadku rozroblennia rehionalnykh stratehii rozvytku i planiv zakhodiv z yikh realizatsii, a takozh provedennia monitorynhu ta otsinky rezultatyvnosti realizatsii zaznachenykh rehionalnykh stratehii i planiv zakhodiv* [On approval of the Procedure for development of regional development strategies and action plans for their implementation, as well as monitoring and evaluation of the effectiveness of the implementation of these regional strategies and action plans]. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-п> (Last accessed: 09.08.2021) [in Ukrainian].
16. VRU (1999) *Pro Kontseptsiu staloho rozvytku naselenykh punktiv* [On the Concept of Sustainable Development of Settlements]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1359-14> (Last accessed: 09.08.2021) [in Ukrainian].
17. VRU (1997) *Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini* [On local self-government in Ukraine]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (Last accessed: 09.08.2021) [in Ukrainian].
18. VRU (1999) *Pro mistsevi derzhavni administratsii* [On local state administrations]. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (Last accessed: 09.08.2021) [in Ukrainian].
19. VRU (2005) *Pro stymuliuvannia rozvytku rehioniv* [On stimulating the development of regions]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2850-15> (Last accessed: 07.08.2021) [in Ukrainian].

20. КМУ (2006) *Pro skhvalennia Kontseptsii vdoskonalennia systemy prohnoznykh i prohramnykh dokumentiv z pytan sotsialno-ekonomichnoho rozvytku Ukrainy* [On approval of the Concept of improving the system of forecast and program documents on socio-economic development of Ukraine]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/633-2012-p> (Last accessed: 09.08.2021) [in Ukrainian].

21. Ukaz Prezydenta Ukrainy (2001) *Pro skhvalennia Kontseptsii derzhavnoi rehionalnoi polityky* [On approval of the Concept of the state regional policy]. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/341/2001/> (Last accessed: 09.08.2021) [in Ukrainian].

22. КВУ (2020) *Pro skhvalennia Prohnozu ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku Ukrainy na 2021–2023 roky* [On approval of the Forecast of economic and social development of Ukraine for 2021–2023<sup>20</sup>]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2020-%D0%BF#Text> (Last accessed: 09.08.2021) [in Ukrainian].

23. *Rozrobka proektiv rehionalnykh stratehii rozvytku na period do 2027 roku* [Development of draft regional development strategies for the period up to 2027]. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvitku/rozrobka-proektiv-regionalnih-strategiy-rozvitku-na-period-do-2027roku> Last accessed: 04.08.2021) [in Ukrainian].

24. Shashyna M.V., Solosich O.S., Misaiilo O.V., Ocheretiana O.V. *Analiz stratehii rehionalnoho rozvytku v konteksti implementatsii zasadnychkykh polozhen kontseptsii smart-spetsializatsii u natsionalnu polityku rozvytku rehioniv* [Analysis of regional development strategies in the context of implementation of the basic provisions of the concept of smart specialization in the national policy of regional development]. *Efektivna ekonomika* [Efficient economy]. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=8873> (Last accessed: 04.08.2021) [in Ukrainian].

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

**В. Д. Філіппова**, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету

## УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ У ПРОЦЕСІ РОЗВИТКУ І ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*У статті визначено, що ризиками розвитку місцевого самоврядування можна вважати можливість виникнення несприятливої ситуації або невдалого результату функціонування системи місцевого самоврядування в результаті певних рішень чи дій. Обґрунтовано зміст та шляхи подолання нормативно-правових, організаційно-управлінських, фінансово-економічних та соціальних ризиків розвитку системи місцевого самоврядування. Доведено, що управління ризиками становить собою неперервний процес, який охоплює діяльність на всіх рівнях, використовується під час розроблення і формування інноваційних програм розвитку системи місцевого самоврядування, націлено на визначення подій, що можуть впливати на інститути місцевого самоврядування та управління ризиками. Результати такої діяльності дають адекватну гарантію досягнення цілей державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування і запобігають ризикам втрати репутації місцевого самоврядування. Проаналізовано зміст міжнародних процесів стандартизації в галузі управління ризиками, у результаті чого встановлено, що процес ризик-менеджменту має бути невід'ємною складовою частиною процесів управління й інтегрований на стратегічному, операційному, програмному і проєктному рівнях. Наведено пропозиції щодо взаємозв'язку стратегії розвитку місцевого самоврядування, цілей і ризиків, що закладені в управлінні ризиками. Серед принципів, які повинні лягти в основу методології управління ризиками розвитку системи місцевого самоврядування, визначено такі, як: опора на актуальні міжнародні стандарти в галузі управління ризиками під час формування загальних принципів ризик-менеджменту для цілей формування та реалізації державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування; потреба враховувати специфічні аспекти впровадження методології управління ризиками у процесі розвитку місцевого самоврядування на різних інституційних рівнях; регулярність і обов'язковість застосування ризик-менеджменту на всіх етапах ухвалення стратегічних і тактичних рішень тощо. Подальші дослідження порушеної у статті проблеми стосуватимуться оцінки ефективності державного управління ризиками на регіональному і місцевому рівнях.*

*Ключові слова: розвиток, ризики, ресурси, управління, місцеве самоврядування, державне регулювання.*

**I. P. Lopushynskiy, V. D. Filippova. Risk management in the process of development and functioning of a local self-government system**

*The article determines that the risks of the development of local self-government can be considered the possibility of an unfavorable situation or an unsuccessful result of the functioning of the local self-government system as a result of certain decisions or actions. The content and ways of overcoming the regulatory, organizational, managerial, financial, economic and social risks of the development of the local self-government system have been substantiated. It is proved that risk management is a continuous process that covers activities at all levels, is used in the development and formation of innovative programs for the development of local government, aimed at identifying events that may affect local government and risk management. The results of such activities provide an adequate guarantee of achieving the goals of state policy for the development of local self-government and prevent the risks of losing the reputation of local self-government. The content of international standardization processes in the field of risk management is analyzed, as a result of which it is established that the risk management process should be an integral part of management processes and integrated at the strategic, operational, program and project levels. The proposals on the interrelation of the strategy of local self-government development, goals and risks, which is embedded in risk management, are given. Among the principles that should form the basis of the risk management methodology for the development of the local self-government system, the following are identified: reliance on current international standards in the field of risk management when formulating general principles of risk management for the formation and implementation of state policy for the development of local self-government; the need to take into account the specific aspects of introducing risk management methodology in the development of local self-government at various institutional levels; regularity and obligatory application of risk management at all stages of strategic and tactical decision-making; etc. Further research on the issue raised in the article will concern the assessment of the effectiveness of public risk management at the regional and local levels.*

*Key words: development, risks, resources, management, local self-government, state regulation.*

**Постановка проблеми.** Місцеве самоврядування є інституційним функціональним утворенням, покликаним забезпечувати ефективне управління на місцях. Зважаючи на процеси децентралізації, нині актуальним постає питання застосування нових технологій і наукових методів розвитку місцевого самоврядування через ефективність ухвалення управлінських рішень з урахуванням ризиків. Розмаїття ризиків і неминучість їх наслідків для місцевого самоврядування свідчить про важливість і потребу спеціальних інструментів управління ризиками, розроблення системи заходів щодо їх виявлення, оцінки та профілактики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В Україні питання управління ризиками та кризами в публічному секторі ставало предметом наукових розвідок таких учених, як Б. Бортник [1], О. Якубовський, Н. Драгомирецька, Т. Пахомова [4], І. Чикаренко [6], В. Федорчак [9; 11] та інші. Однак, попри вагомий науковий внесок названих та багатьох інших учених у розв'язання досліджуваного питання, процес управління ризиками в системі місцевого самоврядування потребує додаткового вивчення.

**Мета статті** – аналіз сутності та теоретичних засад управління ризиками розвитку системи місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** В умовах глобальних змін та активізації процесів децентралізації органи місцевого самоврядування в Україні у своїй діяльності стикаються з новими викликами. О. Бортник наголошує, що ухвалення управлінських рішень відбувається в умовах невизначеності, обмеженості ресурсів та потреби забезпечувати задоволеність зацікавлених сторін. Для запобігання небажаних подій та їх наслідків із метою досягнення цілей та раціонального використання ресурсів активно використовуються інструменти управління ризиками [1]. Саме в мінливих сучасних умовах управління ризиками існує можливість прогнозування й попередження негативних явищ, а отже, досягнення цілей довгострокових програм розвитку інституту місцевого самоврядування. Аналіз реального процесу функціонування системи місцевого самоврядування можливо здійснити через специфічну теорію ризику, що поєднує в собі і суб'єктивний, і об'єктивний підходи. У цьому разі ризик розкривається через суб'єктивну сторону і пов'язаний із вибором певних альтернатив та розрахунком імовірностей їх результату. Проте слід звернути увагу, що величина ризику не тільки суб'єктивна, але й об'єктивна, оскільки вона є формою якісно-кількісного вираження реально існуючої невизначеності. Так, В. Дикань та І. Посохов наголошують, що об'єктивність ризику проявляється і в тому, що це поняття відбиває реально існуючі в суспільному житті явища. Причому ризик існує незалежно від того, чи усвідомлюють його наявність, чи ні, враховують чи ігнорують його [2].

З позиції функціонування системи місцевого самоврядування можна виокремити чотири основоположні групи ризиків: група мегаризиків (формується завдяки чинникам, що наявні в масштабах світової системи муніципальної влади); група макроризиків (формується завдяки чинникам, що наявні в системі місцевого самоврядування України); група мезоризиків (формується завдяки чинникам, що наявні в локальному масштабі місцевого самоврядування); група мікроризиків (формується завдяки чинникам, що наявні в масштабі інституційної одиниці та/або суб'єктів місцевого самоврядування). Узагальнено найпоширеніші визначення ризиків, наведені на рис. 1.

Базуючись на означених положеннях, можна визначити «ризик місцевого самоврядування» як можливість виникнення несприятливої ситуації або невдалого результату функціонування системи місцевого самоврядування

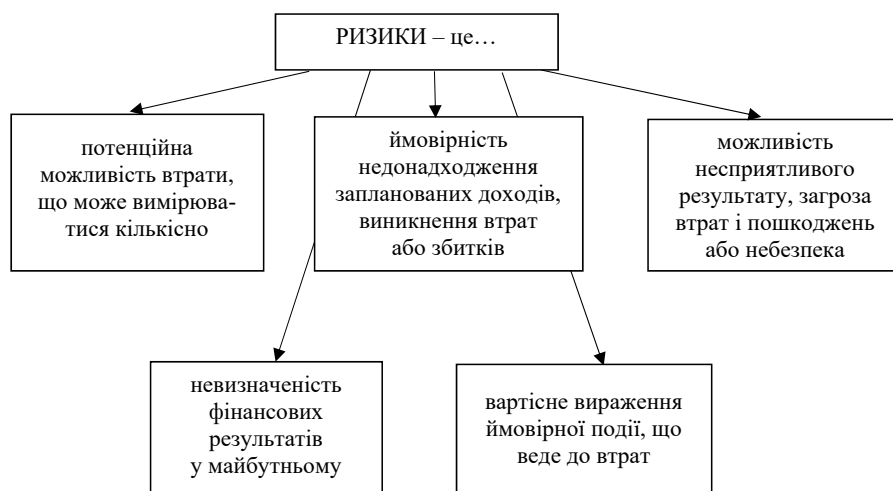


Рис.1. Основні підходи до визначення ризиків

Джерело: складено авторами за матеріалами [3]



в результаті певних рішень чи дій. До них можна віднести такі види ризиків: нормативно-правові, організаційно-управлінські, фінансово-економічні та соціальні (табл. 1).

Таблиця 1

**Профілі ризиків функціонування системи місцевого самоврядування**

Види	Тлумачення
Нормативно-правові ризики	несхвалення або несвочасне ухвалення необхідних нормативних актів, унесення істотних змін до законопроектів і постанов, що впливають на розвиток і функціонування системи місцевого самоврядування
Організаційно-управлінські ризики	недостатнє опрацювання питань, що вирішуються в межах реалізації державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування, недостатня підготовка управлінського потенціалу, неадекватність системи моніторингу реалізації державної політики, відставання від термінів реалізації заходів
Фінансово-економічні ризики	недотримання фінансових зобов'язань з боку держави, зменшення обсягу надходження податків і зборів тощо
Соціальні ризики	опір громадськості та політичних партій, асоціацій цілям і реалізації державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування

Джерело: складено авторами

Слід зауважити, що подолання або мінімізація нормативних ризиків безпосередньо пов'язані зі стратегією формування державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування, забезпеченням моніторингу її реалізації та оперативного внесення потрібних змін. При цьому помилкова організаційна схема і слабкий управлінський потенціал (зокрема недостатній рівень кваліфікації для роботи з новими інструментами державної політики) можуть призводити до неефективного управління процесом реалізації державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування, неузгодженості дій суб'єктів такої політики, низької якості реалізації програмних заходів як на регіональному, так і на місцевому рівні. Відповідно, усунення організаційно-управлінського ризику можливе через забезпечення постійного й оперативного моніторингу, а також випереджальне розроблення інструментів моніторингу ефективності місцевого самоврядування. Щодо мінімізації фінансово-економічних ризиків, то, на нашу думку, це виявляється можливим через інституціоналізацію механізмів співфінансування. Своєю чергою, мінімізація соціального ризику можлива за рахунок забезпечення широкого залучення громадськості до обговорення цілей, завдань і механізмів розвитку системи місцевого самоврядування, а також публічного висвітлення процесу і результатів реалізації державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування [4]. Слід звернути увагу, що аналіз виявлених ризиків може бути якісним та/або кількісним (рис. 2).

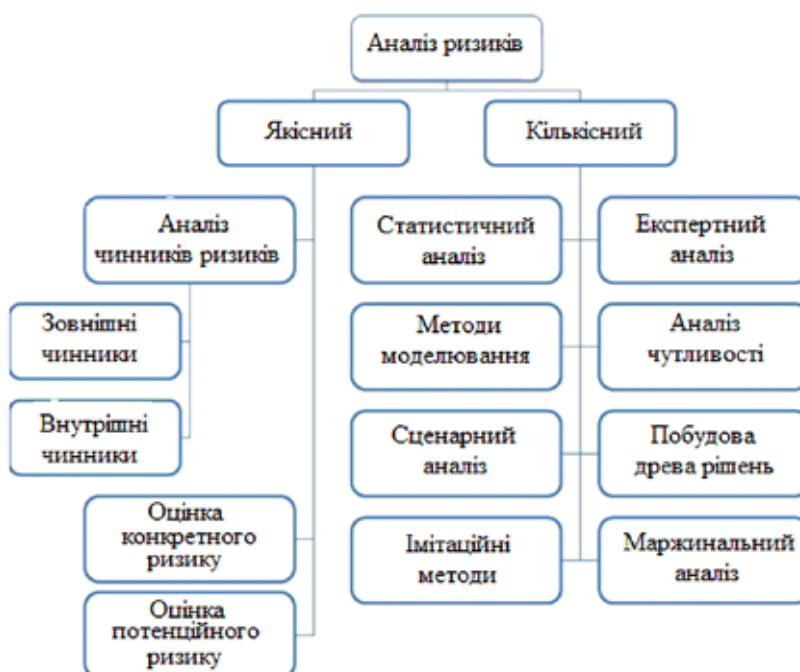


Рис. 2. Класифікація методів аналізу ризиків

Джерело: [5]

Варто зазначити, що якісний аналіз складається з низки послідовних етапів, таких як: виявлення чинників, що впливають на зниження або збільшення ступеня виникнення конкретного виду ризику під час здійснення будь-якої дії чи бездіяльності; установлення системи оціночних показників ризику, що повинна задовольняти критерії об'єктивності, адекватності, комплексності, ефективності та доцільності; опис потенційних галузей ризику, тобто виявлення дій, заходів і робіт, під час виконання яких може виникнути невизначеність щодо досягнення запланованого показника; ідентифікація всіх можливих ризиків, тобто визначення конкретних ключових ризиків, що виникають у результаті виконання запланованих дій. Заключні дані, отримані у процесі проведення якісного аналізу, беруться за основу для дальшого кількісного аналізу, тобто оцінюються тільки ті ризики, що характерні для цього проєкту. Коли ми тільки починаємо роботу з чинниками, ми прагнемо описати їх на рівні: імовірно-неімовірно, небезпечно-безпечно і наскільки небезпечно. На цій основі можна здійснити побудову карти з осями абсцис, на якій збудовано шкалу безпеки, і ординат, із розміщенням на ній шкали ймовірності ризику. Чинники знаходять відбиття на створеному полі й отримують на ньому візуальне позиціонування (рис. 3).

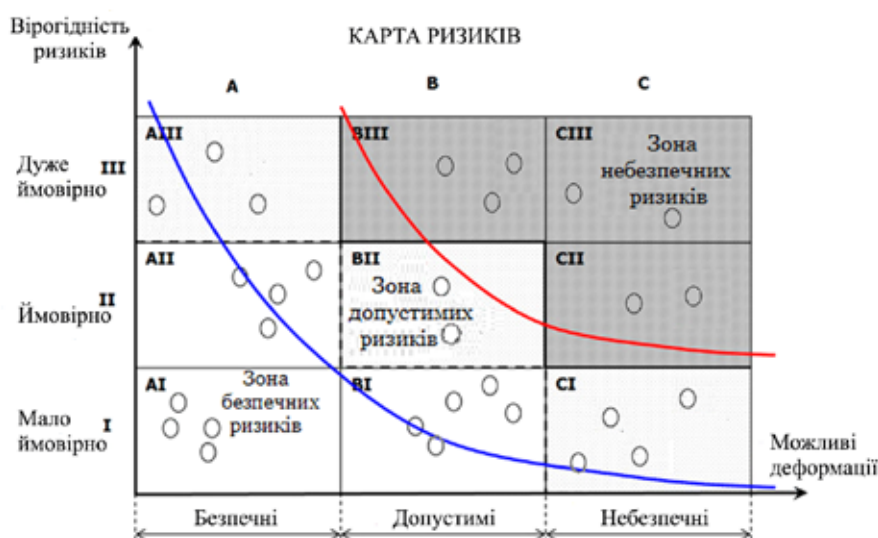


Рис. 3. Орієнтовна карта вимірювання ризиків

Джерело: [5]

Отже, для місцевого самоврядування будь-які зміни в середовищі функціонування можуть стати джерелом невизначеності та можуть призвести до недосягнення очікуваних результатів діяльності. У зв'язку з цим розроблення методології управління ризиками в процесі реалізації, на нашу думку, має включати такі компоненти: визначення концептуальних засад управління ефективністю та якістю надання послуг на місцевому рівні, обґрунтування принципів, функцій і методів управління ризиками в умовах підвищення вимог до якості надання управлінських послуг на місцевому рівні загалом; розкриття сутнісних характеристик, виявлення чинників, що впливають на систему місцевого самоврядування; розроблення методологічних засад управління ризиками та впровадження системи контролю через ключові індикатори ризиків на основі структурно-функціональної моделі механізму управління ризиками та контролю системи місцевого самоврядування; практичне впровадження структурно-функціональних моделей механізму управління ризиками та контролю системи місцевого самоврядування; розроблення практичної методики діагностики результатів впровадження механізмів управління ризиками та контролю.

Таким чином, управління ризиками в процесі розвитку місцевого самоврядування становить собою неперервний процес, що охоплює діяльність на всіх рівнях, використовується під час розроблення і формування інноваційних програм розвитку системи місцевого самоврядування, націлене на визначення подій, що можуть впливати на інститути місцевого самоврядування та управління ризиками [6]. Результати такої діяльності дають адекватну гарантію досягнення цілей державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування і запобігають ризикам втрати репутації місцевого самоврядування. Водночас система управління ризиками (з урахуванням їх прогнозу) дає змогу оцінити можливі ризикові події та оперативно вжити локалізацію й усунення причин виникнення ризиків.

Слід також звернути увагу, що у світовій практиці нині активно розвиваються процеси стандартизації в галузі управління ризиками (ризик-менеджменту) на національному та міжнародному рівнях, а також на рівні місцевого самоврядування (табл. 2). Стандартами в галузі ризик-менеджменту передбачається уніфікація термінології, що використовується в цій галузі; складників процесу управління ризиками; підходів до побудови організаційної структури ризик-менеджменту [7].

Зміст наведених вище документів свідчить, що процес ризик-менеджменту має бути невід’ємним складником процесів управління й інтегрований у всі процеси на місцевому рівні. Вважаємо, що такий процес повинен застосовуватися на: стратегічному, операційному, програмному і проектному рівнях. При цьому важливо відзначити, що в усіх стандартах не прописано такі дії, як аналіз та оцінювання ризиків, тобто методики, як це робити, там не міститься. Тут на допомогу приходять ISO 31010, що містить понад 30 способів з аналізу, оцінки, ідентифікації ризиків. Відповідно, ми можемо застосувати ці інструменти, щоби зробити інтегровану систему оцінки ризик-орієнтованою.

Таблиця 2

**Міжнародні стандарти управління ризиками [8]**

Стандарт	Назва стандарту	
	<i>мовою оригіналу</i>	<i>українською мовою</i>
ONR49002-1:2004	Risk management for organizations and systems. Part 1: Guidelines for risk management	Ризик-менеджмент для організацій і систем. Частина 1: Вказівки для ризик-менеджменту
ONR 49002-2:2004	Risk management for organizations and systems. Part 2: Guidelines for the integration of risk management into the general management system	Ризик-менеджмент для організацій і систем. Частина 2: Вказівки щодо інтеграції ризик-менеджменту в систему загального менеджменту
ONR 49003:2004	Risk management for organizations and systems. Qualification of the risk manager	Ризик-менеджмент для організацій і систем. Кваліфікація ризик-менеджера
ONR 49000:2004	Risk management for organizations and systems. Terms and principles	Ризик-менеджмент для організацій і систем. Терміни та принципи
ON R 49001:2004	Risk management for organizations and systems. Elements of the risk management systems	Ризик-менеджмент для організацій і систем. Елементи систем ризик-менеджменту
ONORM S 2300	Risk, security and crisis management. Concepts	Ризик, безпека і кризовий менеджмент. Поняття.
ONORM S 2310	Risk, security and crisis management. Selection and verification criteria for persons appointed for crisis management	Ризик, безпека і криза-менеджмент. Критерії вибору та верифікації осіб, призначених для кризового менеджменту
ISO/CD 31000: 2009 (міжнародний стандарт)	General guidelines for principles and implementation of risk management	Загальні керівні вказівки за принципами і здійснення ризик-менеджменту
BS 31100:2008 (британський стандарт)	Code of practice for risk management	Положення практики для ризик-менеджменту
AS/NZS 4360:2004	Risk management	Ризик-менеджмент
JISQ 2001:2001 (японський стандарт)	Guidelines for development and implementation of risk management system	Керівні вказівки для розроблення та виконання системи ризик-менеджменту
BS 5760-7:1991 (IEC 61025:1990)	Reliability of systems, equipment and components. Part 7: Guide to fault tree analysis (FTA)	Надійність систем, обладнання та компонентів. Частина 7: Керівництво з аналізу «дерево відмов»
CSAQ 850:1997 (канадський стандарт)	Risk Management Guidelines for Decision Makers	Керівні вказівки з ризик-менеджменту під час ухвалення рішень
HB 436:2004 (австралійське керівництво)	Risk management Guidelines. Companion to AS/NZS 4360:2004	Керівні вказівки з ризик-менеджменту. застосування стандарту AS/NZS 4360:2004

Джерело: складено авторами

В. Федорчак, характеризуючи ситуації ризику в систематизованому вигляді, наводить кілька (ситуацій) їх модифікацій: суб’єкт робить вибір із кількох альтернатив і має об’єктивні ймовірності отримання передбачуваного результату, що ґрунтуються, наприклад, на перевірених статистичних дослідженнях; вірогідність настання очікуваного результату може бути оцінена тільки на основі суб’єктивних оцінок, тобто суб’єкт має справу із суб’єктивними ймовірностями; суб’єкт у процесі вибору у своєму розпорядженні має як об’єктивні, так і суб’єктивні ймовірності [9].

І тут доцільним стає пояснення взаємозв’язку стратегії розвитку місцевого самоврядування, цілей і ризиків, що закладені в управлінні ризиками (рис. 3).

Перше, на що слід звернути увагу, це те, що, виходячи із стратегії, формується контекст реформ на місцевому рівні, за підсумками контекстного аналізу формуються процеси, тобто ті види і напрями діяльності, де ми вбачаємо проблеми і хочемо додати поліпшень. У процесі управління ризиками ми встановлюємо індикатори двох видів: на вході і виході, а отже, досягаючи поставлених критеріїв, ми досягаємо стратегічної мети. Однак слід



Рис. 3. Взаємозв'язок стратегії розвитку місцевого самоврядування, цілей та розвитку

Джерело: складено авторами за матеріалами [3]

розуміти, що ключові індикатори ризику – спеціально підібрані метрики (показники), які найбільш видимо сигналізують про підвищення рівня того чи іншого ризику – мають бути чітко визначеними. Такі метрики вибираються на основі аналізу, й основною метою їх систематизації та селекції є прогнозування несприятливої (негативної) події для запобігання можливих втрат у разі появи цієї несприятливої (негативної) події. Правильно підібраними ключовими індикаторами ризику є ті, що супроводжують ризик упродовж тривалого часу і не зникають при підвищенні або зниженні рівня цього ризику [10].

Слід зазначити, що використання індикаторів ризику вимагає структурованого підходу. У разі операційних ризиків це може бути збільшення кількості негативних подій (наприклад, неефективність державного управління, відсутність державно-приватного партнерства, відмови, прогалини в наданні адміністративних послуг, затримки, рекламції, негативні наслідки реалізації державної політики за виокремлений або звітний період), що характеризує підвищення рівня організаційних і операційних ризиків процесів формування та реалізації державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування.

Далі з контексту впливає політика місцевого розвитку, а з неї – операційні цілі. Реалізуючи операційні цілі, ми досягаємо стратегічних цілей функціонування системи місцевого самоврядування. При цьому нам потрібні моніторинг, аналіз, поліпшення та інтеграція процесу ризик-менеджменту. Виконуючи такі пункти, можна коригувати як індикатори, так і цілі, і стратегію, що загалом приводить до досягнення стратегічних показників розвитку місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що вимоги стабільності, зростання ефективності, обґрунтованості державних рішень, мінімізації суб'єктивного чинника в місцевому самоврядуванні затребувані і можуть бути задоволені впровадженням системи управління ризиками під час розроблення державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування. При цьому очікуваними результатами впровадження регулярного ризик-менеджменту є: зниження суб'єктивності, підвищення прозорості та обґрунтованості рішень; розрахунок багатьох варіантів і прогнозування наслідків ухвалення рішень; оптимізація ризиків та їх впливу; готовність до негативних наслідків; зниження деструкцій; підвищення швидкості реагування для ліквідації наслідків тощо [11].

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Таким чином, управління ризиками передбачає впровадження до процесу ухвалення рішень у процесі розвитку й функціонування системи місцевого самоврядування додаткових логічних і семантичних операцій: виявлення та опис чинників ризику; оцінку ймовірності ризику; оцінку можливих негативних наслідків і шкоди; вибір стратегії управління ризиками; розроблення контрольних показників для моніторингу реалізації політики щодо розвитку місцевого самоврядування; розроблення заходів реагування та ухвалення оперативних рішень; регламентацію повноважень і процесу формування вироблення політичних рішень з урахуванням процедур управління ризиками в процесі формування і реалізації державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування. При цьому системне застосування управління ризиками на всіх етапах дозволить істотно підвищити ступінь раціональності і оптимальності стратегії розвитку місцевого самоврядування, загальну ефективність ухвалених рішень, а також системи місцевого самоврядування загалом.

Серед принципів, що повинні лягти в основу методології управління ризиками розвитку системи місцевого самоврядування, нами вбачаються: опора на актуальні міжнародні стандарти в галузі управління ризиками під час формулювання загальних принципів ризик-менеджменту для цілей формування і реалізації державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування органами влади, насамперед на державному рівні; потреба враховувати

специфічні аспекти впровадження методології управління ризиками у процесі розвитку місцевого самоврядування на різних інституційних рівнях; регулярність і обов'язковість застосування ризик-менеджменту на всіх етапах ухвалення стратегічних і тактичних рішень; пріоритет соціально-політичної значущості під час ухвалення рішень; моделювання управління ризиками в політичному процесі на різних рівнях: стратегічному, тактичному, а також у межах окремо взятої програми і напряму державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування; опора на інформаційно-комунікаційні технології, мережеві технології; регулярна взаємодія і консультування із зацікавленими сторонами з позиції управління ризиками.

Дальші дослідження порушеної нами у статті проблеми стосуватимуться оцінки ефективності державного управління ризиками на регіональному і місцевому рівнях.

### Список використаних джерел:

1. Бортнік О.В. Управління ризиками в органах місцевого самоврядування на основі міжнародних стандартів. Інвестиції: практика та досвід, 2021. № 1. С. 141–148. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.1.141
2. Дикань В.Л., Посохов І.М. Дослідження міжнародних стандартів управління ризиками. Бізнес Інформ, 2014. № 1. С. 314–319.
3. Філіппова В.Д., Грабарь Ю.Г. Управління ризиками в процесі формування та реалізації державної політики в галузі педагогічної освіти. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування: електрон. наук. фах. вид. Херсон, 2016. № 2. URL: [http://el-zbirn-du.at.ua/2016\\_2/11.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2016_2/11.pdf).
4. Якубовський О.П., Пахомова Т.І., Драгомирецька Н.М. Управління ризиками та кризами (опорний конспект дистанційного курсу навчальної дисципліни): Навчальний посібник. К. : Центр дистанційного навчання НАДУ при Президентові України, 2005. 68 с.
5. Філіппова В.Д. Державна політика в галузі освіти: виклики і перспективи : монографія. Херсон : Книжкове вид-во ФОП Вишемирський В.С., 2021. 70 с.
6. Чикаренко І. Принципи та модель реалізації системи антикризового управління на муніципальному рівні. Державне управління та місцеве самоврядування, 2011. Вип. 4 (11). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011\\_04\(11\)/11ciaumr.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_04(11)/11ciaumr.pdf)
7. ISO/IEC GUIDE 73:2002. Risk management-Vocabulary – Guidelines for use in standards. International Organization for Standardization, 2002. URL: <https://www.iso.org/obp/ui/ru/#iso:std:iso:guide:73:ed-1:v1:en/>
8. Enterprise Risk Management – Integrated Framework Executive Summary. Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission (COSO), 2004. URL: <https://www.coso.org/documents/990025p-executive-summary-final-may20.pdf>
9. Федорчак В.В. Державне управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій : монографія. Х. : НУЦЗУ, 2018. 305 с.
10. Charette R.N. Applications Strategies for Risk Analysis.-New York, v.p. : Mc GrewHill, 1990. 570 p.
11. Федорчак В.В. Аналіз й оцінка особливостей функціонування організаційного механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні. Інвестиції: практика та досвід, 2018. №. 6. С. 49–51.

### References:

1. Bortnik O.V. (2021) Upravlinnya ryzykamy v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya na osnovi mizhnarodnykh standartiv ["Risk management in local governments on the basis of international standards"] journal Investytsiyi: praktyka ta dosvid ["Investments: practice and experience"], Vol. 1. pp. 141–148. [Ukraine]
2. Dykan' V.L., Posokhov I.M. (2014) Doslidzhennya mizhnarodnykh standartiv upravlinnya ryzykamy ["Research of international standards of risk management"]. journal Biznes Inform ["Business Inform"]. Vol 1. pp. 314–319. [Ukraine]
3. Filippova V.D., Hrabar' YU.H. (2016) Upravlinnya ryzykamy v protsesi formuvannya ta realizatsiyi derzhavnoyi polityky v haluzi pedahohichnoyi osvity ["Risk management in the formation and implementation of state policy in the field of teacher education"] journal Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya i mistsevoho samovryaduvannya ["Theory and practice of public administration and local self-government"]. Vol 2. URL: [http://el-zbirn-du.at.ua/2016\\_2/11.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2016_2/11.pdf). [Ukraine]
4. Yakubovs'kyu O.P., Pakhomova T.I. and Drahomyrets'ka N.M (2005) Upravlinnya ryzykamy ta kryzamy ["Risk and crisis management"]. K.: Tsentr dystantsiynoho navchannya NADU pry Prezydentovi Ukrayiny. 68 p. [Ukraine]
5. Filippova V.D. (2021) Derzhavna polityka v haluzi osvity: vyklyky i perspektyvy ["State policy in the field of education: challenges and prospects"]. Kherson: Book Publishing House FOP Vyshemirsky V.S., 70 p.
6. Chykarenko I. (2011) Pryntsypy ta model' realizatsiyi systemy antykrizovoho upravlinnya na munitsypal'nomu rivni ["Principles and model of implementation of the crisis management system at the municipal level"] journal Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya ["Public administration and local self-government, 2011"]. Issue. 4 (11). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011\\_04\(11\)/11ciaumr.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_04(11)/11ciaumr.pdf) [Ukraine]

7. ISO/IEC GUIDE 73:2002. Risk management-Vocabulary – Guidelines for use in standards. International Organization for Standardization, 2002. URL: <https://www.iso.org/obp/ui/ru/#iso:std:iso:guide:73:ed-1:v1:en/>

8. Enterprise Risk Management – Integrated Framework Executive Summary. Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission (COSO), 2004. URL: <https://www.coso.org/documents/990025p-executive-summary-final-may20.pdf>

9. Fedorchak V.V. (2018) Derzhavne upravlinnya ryzykamy vynyknennya nadzvychaynykh situatsiy [“State risk management of emergencies”]. KH.: NUTSZU. 305 p. [Ukraine]

10. Charette R.N. (1990) Applications Strategies for Risk Analysis.-New York, v.p. : Mc GrewHill. 570 p.

11. Fedorchak V.V. (2018) Analiz y otsinka osoblyvostey funktsionuvannya orhanizatsiynoho mekhanizmu derzhavnoho upravlinnya ryzykamy vynyknennya nadzvychaynykh situatsiy v Ukrayini [“Analysis and evaluation of the peculiarities of the functioning of the organizational mechanism of state risk management of emergencies in Ukraine”]. journal Investytsiyi: praktyka ta dosvid [“Investments: practice and experience”]. Vol. 6. pp. 49–51.