

ISSN: 2616-6216
<https://pard.mk.ua>

***ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА
РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК***

Науковий журнал

***PUBLIC ADMINISTRATION AND
REGIONAL DEVELOPMENT***

Academic journal

Заснований у 2018 році



№ 4. 2019

Видавець:

Чорноморський національний університет
імені Петра Могили

Головний редактор:

Ємельянов В.М. - доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України

Заступники головного редактора:

Беглиця В.П. - доктор наук з державного управління, доцент

Сорока С.В. - доктор наук з державного управління, професор

Члени редакційної колегії:

Антонова Л.В. - доктор наук з державного управління, доцент

Бартош Гордецьки - доктор політичних наук, професор факультету журналістики й політичних наук Університету імені Адама Міцкевича (м. Познань, Республіка Польща)

Домбровська С.М. - доктор наук з державного управління, професор

Жовнірчик Я.Ф. - доктор наук з державного управління, доцент

Плеханов Д.О. - доктор наук з державного управління, доцент

Сиченко В. В. - доктор наук з державного управління

Стоян О.Ю. - доктор наук з державного управління, доцент

Ципліцька О.О. - кандидат економічних наук, доцент

Günter Walzenbach – Associate Professor in Political Science, American University of Armenia, College of Humanities and Social Sciences (Yerevan, Armenia).

Відповідальний секретар:

Штирбов О.М. - кандидат наук з державного управління, доцент

Технічний секретар:

Тимофєєв С.П. - кандидат наук з державного управління, доцент

Рекомендовано до друку: Рішенням науково-методичної ради Інституту державного управління, Чорноморського національного університету імені Петра Могили. (Протокол № 10 від 17.06.2019 р.)

Свідectво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації серія КВ № 23245-13085Р від 04.04.2018 р.

© Чорноморський національний
університет імені Петра Могили

54003, м. Миколаїв,
вул. 1-а Воєнна, 2а.
(0512) 76-71-92

© Видавництво:

Ємельянова Т.В.
54001, Миколаїв,
пров. Суднобудівний, 7.
(0512) 47-74-48

ISSN: 2616-6216

<https://doi.org/10.34132/pard>

ЗМІСТ

Багмет Михайло, Штиршов Олександр, Гаргаун Яна Імплементація досвіду країн ЄС в процесі удосконалення децентралізації публічної влади та адміністрування в Україні	228
Dimiyati Azima, Selvi Diana Meilinda, Fikri M. Akbar, Culture approach as innovation in development of infrastructure.....	253
Вільхова Тетяна, Москалець Михайло, Рибкіна Світлана Основні напрями державного управління освітою в умовах реформування.....	269
Євтушенко Олександр, Стадніченко Леся Органи самоорганізації населення в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку.....	291
Івашова Людмила, Івашов Михайло Українські реалії та світовий досвід протидії корупції у сфері публічних закупівель.....	316
Kamprowski Rafal Metodologia badań nad bezpieczeństwem miasta. W kierunku transdiscyplinarności.....	344
Козлова Людмила, Капустіна Надія Особливості формування мовної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: теоретичні аспекти.....	356
Лізаковська Світлана Розвиток органів самоорганізації населення в Україні.....	379
Малиновська Наталя Державно-приватне партнерство як механізм узгодження інтересів соціальних груп на регіональному рівні.....	400

Нікітенко Сергій

Теоретичні підходи в процесі реалізації державного управління фізичною культурою і спортом 423

Сиченко Віктор, Мареніченко Валерій

Державне управління регіональним розвитком на засадах європейських стандартів 441

CONTENT

Bagmet Mykhaylo, Shtyrov Oleksandr, Harhaun Yana Implementation of the experience of the republic of Poland in the process of improvement of decentralization of the public authority and administration in Ukraine	228
Dimiyati Azima, Selvi Diana Meilinda, Fikri M. Akbar, Culture approach as innovation in development of infrastructure	253
Vilkhova Tetiana, Moskalets Mikhailo, Rybkina Svitlana Main directions of public education management in reforming conditions	269
Evtushenko Alexander, Stadnichenko Lesya Bodies of self-organization of the population in Ukraine: contemporary state, problems and development perspectives	291
Ivashova Ljudmyla, Ivashov Mykhailo Ukrainian realities and the world experience of fighting corruption in the field of public procurement	316
Kamprowski Rafal Metodologia badań nad bezpieczeństwem miasta. W kierunku transdyscyplinarności	344
Kozlova Liudmyla, Kapustyna Nadiya Peculiarities of forming the communicative competencies and skills in civil servants and servants of local self-government: theoretical aspects	356
Lizakowska Svitlana Development of population self-organization bodies	379
Malynovska Natalia Public-private partnership as a mechanism of developing interests of social groups at the regional level	400

Sychenko Viktor, Marenichenko Valery

State management of regional development on the basis of
european standards 423

Nikitenko Sergyi

Theoretical approaches in the process of the realization of public
administration by physical culture and sports..... 441

УДК 35.072.2.071.6(477)

DOI: 10.34132/pard2019.04.01

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ДОСВІДУ КРАЇН ЄС В ПРОЦЕСІ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ.

Багмет М.О., д-р іст. наук, професор, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Штиршов О.М., канд. наук з держ. упр, доцент, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Гаргаун Я.І., канд.іст., наук, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

У статті здійснено дослідження досвіду країн ЄС щодо проведення реформи децентралізації, а також можливості його імплементації в Україні. Крім того, дослідження містить в собі аналіз впровадження в практику європейських критеріїв та стандартів в процесі децентралізації публічної влади та адміністрування в Україні. Автори статті акцентують увагу на необхідності запозичення Україною саме європейського досвіду, доводять, що Україна готова здійснювати реформу децентралізації публічної влади та адміністрування. Авторами насамперед акцентована увага на вдосконаленні правової та інституційної бази системи міжбюджетного фінансування. Зауважено що наступним кроком повинна стати робота науковців щодо розробки методики розрахунку фінансування регіонів. Також авторами пропонується внести зміни до законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», де вказані повноваження місцевих органів, методика визначення обсягів фінансування, а також визначено

поняття «комунальна власність» та «комунальне майно». Зазначено, що для кожного рівня органів місцевої влади потрібно окреслити коло відповідальності та міри покарання, так як контроль та відповідальність є підґрунтям децентралізації. В результаті цих втілення зазначених пропозицій щодо фінансової децентралізації очікується створення нової системи місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, в основі яких повинна бути інституційна симетрія, що передбачає поєднання та взаємозв'язок економічних суб'єктів, які користуються суспільними благами, сплачують податки, і тих, хто приймає самостійно рішення про її надання.

На основі проведеного дослідження зроблено висновки, що імплементація позитивного зарубіжного досвіду сприятиме становленню громадянського суспільства, так як успішність реформи децентралізації публічної влади та адміністрування є запорукою розвитку свободи, демократії та громадянського суспільства в Україні.

Ключові слова: децентралізація, реформа, країни ЄС, Україна, імплементація, європейські критерії та стандарти, громадянське суспільство.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Децентралізація публічної влади та адміністрування в останні декілька років стали дуже актуальною та популярною темою, як серед зарубіжних і вітчизняних науковців, так і серед політичних діячів та громадських діячів. До того ж, цей тренд стосується не лише держав з усталеними демократичними традиціями, а й країн колишнього соціалістичного табору, де довгий час мало місце централізоване авторитарне управління, зокрема і в питаннях місцевого розвитку. Стратегічний курс України, направлений на європейську інтеграцію, вимагає сучасної моделі публічного управління. Досвід європейських країн вдало демонструє, що саме децентралізація публічної влади та адміністрування є найефективнішим інструментом модернізації державного управління. Проте в Україні на практиці децентралізація та розвиток територіальних громад довгий час не сприймалися як серйозний чинник розвитку країни в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання становлення місцевого самоврядування в Україні розглядається в працях відомих вчених: В. Погорілка, М. Пухтинського, А. Ткачука. Аналізом теоретичного та практичного значення місцевого самоврядування приділили увагу В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. Барвінський, О. Бориславська, М. Братковський, Л. Беззубко, І. Грицяк, В. Гройсман, Б. Данилишин, Е. Заверуха, І. Захарченко. Базисні складові нормативно-правових аспектів децентралізації висвітлено в працях Л. Бабич, С. Балацького, О. Батанова, Н. Бикадорової, А. Буковинського, О. Євтушенка, А. Крат, В. Ємельянова, Т. Тарасенка, А. Шульги.

Організаційно-управлінський аспект формування структури місцевого самоврядування в Україні досліджували В. Бабаєв, О. Бобровська, С. Болдирєв, А. Дегтяр, О. Демченко, А. Гошко, Я. Жовнірчик, В. Матвієнко, К. Яковенко.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). В процесі дослідження були поставлені наступні завдання:

- дослідити та узагальнити стан розробленості проблематики у науковій літературі вітчизняними та зарубіжними вченими;
- здійснити аналіз законодавчих інновацій процесу децентралізації влади в українському суспільстві;
- проаналізувати імплементацію досвіду країн ЄС щодо позитивних результатів фінансової децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Україні, як і в переважній більшості країн сучасного світу, відбуваються кардинальні зміни в усіх сферах суспільного життя, зумовлені процесами глобальних соціально-економічних та цивілізаційних трансформацій. Такі глобальні виклики актуалізують необхідність проведення системних реформ, спрямованих на модернізацію українського суспільства та держави, забезпечення збалансованого поступу країни як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя населення, соціальною стабільністю, сталою демократичною традицією. Однією з таких реформ є реформа децентралізації публічної влади та адміністрування.

Насамперед треба зазначити, що Європейська хартія місцевого самоврядування підкреслює, що «органи місцевого самоврядування

є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму», а «право громадян на участь в управлінні державними справами є одним із демократичних принципів, також визначає що «існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління» [21].

Початок реформи децентралізації в Україні було оголошено процесом реформування місцевого самоврядування. Зокрема, 1 квітня 2017 року Урядом України було ухвалено «Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади» [10]. Відповідно до цієї Концепції, передбачалося створення спроможних територіальних громад, за умови передачі повноважень та ресурсів органам місцевого самоврядування (сільським та міським радам). Тобто територіальна децентралізація, як сучасна реформа адміністративно-територіального устрою базується на двох принципових умовах її проведення: реформування адміністративно-територіальних утворень повинне відбуватися шляхом добровільного об'єднання територіальних громад (ОТГ); нові ОТГ повинні бути спроможними надавати якісно нові суспільні послуги.

На сьогодні умови територіальної децентралізації забезпечуються цілою низкою нормативно-законодавчих документів: Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII; Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-19; Методика формування спроможних територіальних громад, Постанова КМУ від 08.04.2015 р., № 214; Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 26.04.2015, підстава 288-19 та ін [9].

У всіх розвинених країнах ЄС головне завдання влади полягає у задоволенні проблем інститутів громадянського суспільства за допомогою місцевого самоврядування. Проблему якісного задоволення таких потреб допомагає вирішити децентралізація, оскільки децентралізація означає передачу права приймати рішення органам, які не підпорядковані центральним органам влади і яких обирають зацікавлені громадяни. Проблематика децентралізації як одного із засобів

підвищення ефективності функціонування публічної влади вже впродовж тривалого часу перебуває в полі зору вітчизняних науковців та експертів. Це зумовлено, зокрема, успішною реалізацією засади децентралізації у практиці більшості держав Європейського Союзу.

Аналіз систем місцевого самоврядування європейських країн показує, що у світі існує декілька їх моделей, які істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, типом взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, формами взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядних органів у системі місцевого самоврядування [6].

Основним критерієм типологізації при цьому виступає функціональне взаємовідношення та розподіл компетенції між центральними (державними) та місцевими органами управління [17].

Англосаксонська модель (Великобританія) передбачає обрання в усіх адміністративно – територіальних одиницях представницьких органів на строк, як правило, не більше трьох років. У невеликих адміністративно – територіальних утвореннях до цього органу входять 3–5 осіб, у великих – до 50 осіб. Місцеві представницькі органи формально виступають як функціонуючі автономно в межах наданих їм повноважень, і пряме підпорядкування нижчестоящих органів вищестоящим не запроваджується. Крім представницького органу населення обирає безпосередньо деяких посадових осіб. У містах представницькими органами або безпосередньо населенням обираються мери. У першому випадку діяльність цієї посадової особи жорстко контролюється представницьким органом, у другому – вона наділяється значно ширшим колом повноважень.

Для англосаксонської моделі характерною є відсутність на місцях повноважних представників центральної влади. Теоретично провести розмежування між функціями держави і місцевого самоврядування у цьому випадку не складно: уряд держави і підпорядковані йому державні органи управління діють на виконання здебільшого загальнонаціональних, політичних завдань (оборона, зовнішні відносини, загальнодержавні фінансові ресурси, визначення національних пріоритетів), у той час як повсякденні, поточні

управлінські функції (освіта, охорона здоров'я, соціальна допомога та захист, забезпечення громадського порядку, утримання автошляхів, житлово-комунальне господарство) передані місцевій владі [2].

Існує певна ізольованість політичних процесів на національному та місцевому рівні. Крім того, урядові органи не вправі прямо контролювати місцеві співтовариства, оскільки останні виступають як повністю автономні колективи, що діють у деяких випадках як рівні з державою суб'єкти. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється переважно опосередкованим шляхом: через центральні міністерства та судові органи. У зазначеній моделі місцевого самоврядування є як позитивні, так і негативні сторони. З одного боку, місцеві справи повністю передаються у відання населення адміністративно – територіальних одиниць та обраних ним органів та посадових осіб. З другого ж – це забезпечує максимальну децентралізацію в управлінні державою, що ускладнює узгодженість рішень на різних рівнях системи управління та знижує ефективність її функціонування, створюючи підстави для різного роду зловживань. Вибори, що проводяться дуже часто, різко знижують політичну активність громадян.

Друга – континентальна модель – представлена у Франції, Італії, Фінляндії та деяких інших країнах. Вона заснована на поєднанні, з одного боку, виборності всіх представницьких та виконавчих органів на первинному рівні самоврядування (у громадах, комунах) та, з другого – призначення з «центру» на місця повноважних представників державної влади (комісарів, префектів тощо) на регіональному рівні. На цих осіб покладається здійснення контрольної функції щодо дотримання законності органами місцевого самоврядування нижчестоящего адміністративно-територіального рівня, санкціонування рішень муніципальних представницьких органів, а також виконання інших функцій загальнодержавного характеру. Таким чином, адміністративна, організаційна та фінансова автономія місцевого самоврядування хоча й існує, але значно обмежена і перебуває під контролем державних органів. Дана модель забезпечує більшу централізацію системи управління. Проте в останні роки можна спостерігати пом'якшення адміністративної опіки з боку держави [3].

На відміну від країн з англосаксонською моделлю місцевого самоврядування в державах, де запроваджена континентальна модель, органи місцевого самоврядування можуть брати участь у здійсненні влади на загальнонаціональному рівні. Так, у Франції муніципалітети беруть участь у виборах сенату – верхньої палати парламенту, оскільки їх делегати представляють більшу частину відповідних виборчих колегій.

Ще одна модель умовно може бути названа іберійською, оскільки вона отримала поширення в Іспанії та Португалії. Тут на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держави є виборні представницькі органи та головні посадові особи місцевого самоврядування, що очолюють виконавчі органи (алькальди, регідори, мери, префекти тощо). Введення посад спеціально призначених уповноважених представників центральних органів державної влади за цією моделлю не передбачається, але така обрана посадова особа затверджується урядом як представник держави в адміністративно-територіальній одиниці з правом контролю за діяльністю представницького органу. У розвинутих демократичних країнах відмінності між вказаними моделями не мають принципового характеру. Можна навіть говорити про певне зближення між ними – вони базуються на багатьох близьких принципах, основою місцевого управління визнаються представницькі органи, що формуються населенням у результаті вільних та демократичних виборів.

У багатьох країнах Європейського Союзу секторальне (галузеве) законодавство передбачає створення постійно діючих консультативних органів за участю відповідних інститутів громадянського суспільства (захист прав споживачів та довкілля, охорона здоров'я тощо), що відіграють ключову роль у процесах прийняття рішень органами державного управління у відповідних секторах/галузях. У деяких сферах такі органи (що об'єднують представників урядових структур та інститутів громадянського суспільства) мають законодавчо визначені повноваження брати участь в управлінні й проводити моніторинг реалізації політики у певній сфері (наприклад, в управлінні соціальною або пенсійною політикою).

Якщо порушуються визначені положення й вимоги щодо проведення публічних консультацій, такий регуляторний інструмент скасовується в судовому порядку. Як правило, в таких випадках лише відповідні інститути громадянського суспільства (а не окремі громадяни) мають право звертатися до суду з позовом щодо скасування таких механізмів реалізації політики від імені фізичних і юридичних осіб, на права й інтереси яких вони мають або можуть мати вплив. Вибір певного механізму (або їх комбінації), так само, як і їхня відповідна послідовність на різних стадіях процесу прийняття рішення, залежить від низки факторів, що включає: сферу дії і тип рішення щодо політики; роль органів державного управління у відповідній сфері; роль різних зацікавлених груп.

У деяких країнах Європейського Союзу законодавство загального спрямування, що регулює діяльність уряду, органів державного управління та держадміністрацій, містить конкретні положення й вимоги щодо проведення публічних консультацій, особливо це стосується процесу розробки й прийняття підзаконних актів та інших регуляторних інструментів/механізмів для реалізації державної політики, визначеної і впроваджуваної урядом або парламентом.

Реформи у Франції певною мірою стосувалися розширення субнаціональної автономії, скорочення функцій центрального уряду, ослаблення ролі префектів та створення автономного регіонального рівня. Найбільш централізована в минулому держава Франція, кількість самоврядних одиниць (комун) якої сягає нині 36 тис., за економічним потенціалом посідає четверте місце в світі. У 2002 році Франція прийняла закон, відповідно до якого створюються так звані агломерації, тобто об'єднання населених пунктів, об'єднання комун. З одного боку, це сприяє вирішенню проблем, які цікавлять жителів сусідніх громад, а з іншого – дозволяє економити державний ресурс і створює умови для того, щоб територія сама заробляла кошти, тобто, створює умови для саморозвитку.

Загалом державна політика Франції у справі організації місцевого самоврядування реалізується у двох основних напрямках: деконцентрація – більш широке делегування державою своїх адміністративних функцій на місцях, а також деконцентрація – пере-

дача державою частини своїх владних повноважень місцевим органам самоврядування [1, с. 247].

Для України цей досвід є повчальним, бо протягом останньої чверті минулого сторіччя самоврядування Франції отримало більше автономії щодо ресурсів та легітимності. З одного боку, держава закликає на великий шлях – запроваджуються нові форми діяльності органів місцевого самоврядування: великі міста отримують істотніший вплив, оскільки їх структура більше відображає сучасне суспільство країни, нові форми громадської участі підтримуються національним законодавством. З іншого боку, залишається певна напруга у відносинах між центральною та місцевими владами. Вона очевидна у використанні цільових грантів та системи контролю над місцевими бюджетами. Однак у місцевому самоврядуванні Франції вже працюють нові підходи публічного управління, з наголосом не тільки на контроль місцевих фінансів, а й на ефективність діяльності органів місцевого самоврядування та витрачання суспільних коштів.

Конституція Франції досить скупо говорить про місцеве самоврядування: «Місцевими колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території. Всі інші місцеві колективи утворюються законом. Ці колективи вільно управляються виборними радами на умовах, визначених законом. Представники Уряду в департаментах і територіях відповідають за національні інтереси, адміністративний контроль і дотримання законів [11, с. 44].

Отже, як і Україна, Франція тривалий час була централізованою державою. Вона пережила 25-річний процес децентралізації, який уже практично завершено. Франції знадобилося багато років послідовної децентралізації, щоб побутові послуги перетворилися на справжнє зобов'язання органів місцевого самоврядування. Цього було досягнуто шляхом запровадження нормативної системи фінансового зрівняння, яка забезпечила реальну досяжність національних стандартів, попри розбіжності в базах місцевих надходжень [1, с. 249].

Корисним досвідом вважаємо також досвід Республіки Італія. Організація влади та розподіл повноважень була запроваджена з прийняттям Конституції 01.01.1948 (до того Італія формально була Колоніальною Імперією Муссоліні, а перед тим – Королівством). На

початку 2000 років була проведена ґрунтовна реформа з децентралізації та реорганізації влади, внаслідок якої 2001 року до Конституції було включено нову Главу (Titolo V) щодо Регіонів, Провінцій та Комун. У цій Главі зокрема визначено, що Республіка складається із Комун, Провінцій, Міст-Метрополій, Регіонів та Держави. Таким чином традиційна ієрархічна структура вертикалі замінена на систему рівнозначності усіх елементів Республіки. Організація державної влади далі описується від найнижчого рівня комуни, котрий є найближчим до громадян і до рівня центрального уряду, що опікується найбільш комплексними питаннями [3].

У 2009 році в Латвії була завершена децентралізаційна реформа, яка охоплювала три основні напрями: юридичний, адміністративно-територіальний та фінансовий. При цьому слід звернути увагу на те, що кожен напрям реформування проводився відокремлено, а механізми його реалізації не узгоджувалися з іншими. Початком юридичної реформи в Латвії стало прийняття в 1994 р. закону «Про місцеве самоврядування», який визначав сутність, основні права та обов'язки, а також фінансову базу місцевого самоврядування. Характеризуючи адміністративно-територіальну реформу, варто відмітити, що, незважаючи на невеликі розміри території країни, для Латвії на початку реформ був характерний нерівномірний розвиток її регіонів та територій. Модель адміністративно-територіального устрою того часу була успадкована від Радянського Союзу, а її подрібненість стояла на заваді уніфікації передачі повноважень. Основною метою проведення адміністративно-територіальної реформи стало створення адміністративних територій із місцевим та регіональним самоврядуванням, які можуть економічно розвиватися і забезпечити надання якісних послуг населенню [20, с. 3].

Однак упровадження адміністративно-територіальної реформи проходило зі значними труднощами. Насамперед вони стосувалися небажання дрібних громад об'єднуватися. За перші шість років реформи утворилося лише 20 об'єднаних громад. При цьому помилкою з боку держави стало те, що не було затверджено чітких правил щодо критеріїв та формату об'єднання. Це призвело до того, що нові громади хоч і виникали, але були неспроможні виконувати

необхідні функції. Що стосується фінансової реформи, то протягом 1995–1998 рр. були прийняті закони «Про бюджети самоуправління» та «Про фінансове вирівнювання ресурсів самоуправління». На сьогоднішній день основними джерелами доходів місцевих бюджетів у Латвії є податкові надходження, трансферти з державного бюджету, місцеві мита, взаєморозрахунки місцевих спільнот, плата від послуг. Основну питому вагу у структурі надходжень займає податок із доходів фізичних осіб, який розподіляється між державним та місцевим бюджетами. Значну частину займає також податок на нерухомість, який розраховується виходячи з кадастрової вартості. Бюджетне вирівнювання діє з 1995 р., але збалансування бюджетів відбувається лише частково [18, с. 24].

Загалом слід відмітити, що, незважаючи на тривалий термін впровадження, децентралізаційна реформа в Латвії вирішила широке коло існуючих проблем та сприяла збільшенню можливостей місцевого самоврядування у вирішенні найбільш нагальних питань та посилила їх вплив на місцевий економічний розвиток.

На основі аналізу досвіду країн Прибалтики, можна виокремити основні шляхи впровадження реформ з децентралізації влади в Україні:

– розмежування повноважень, прав та обов’язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, демократичної держави та громадянського суспільства, що дозволить досягти балансу інтересів у системі публічних відносин;

– розробка та реалізація ефективної регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку;

– забезпечення втілення принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

– впровадження адміністративно-територіальної реформи із забезпеченням збереження цілісності держави та її унітарного устрою;

– забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення;

– проведення бюджетної реформи з урахуванням загальнонаціональних та місцевих інтересів [17, с. 282].

Досить цікавим вважаємо досвід проведення децентралізації в Республіці Польща. Ключовими моментами в реформуванні публічного управління в Польщі є децентралізація та субсидіарність. В Конституції Польщі задекларовано унітарний устрій держави. В розділі 1 ст.15 Конституції у контексті децентралізації публічної влади і впровадження в адміністративному поділі країни автономних одиниць задекларовано, що принцип унітарної держави не є для децентралізації влади перешкодою та гарантується територіальним устроєм Польщі. Закладений принцип децентралізації публічної влади в Польщі став основою проведення адміністративно-територіальної реформи [23].

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні зазначено шлях та способи адміністративно-територіального реформування, що ґрунтується на розмежуванні повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності та розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади.

Як для України так і для Польщі характерним є трирівневий адміністративно-територіальний поділ. Рівень регіону в Україні – область, в Польщі – воєводство. Однак після адміністративної реформи 1999 р. в Польщі кількість воєводств зменшилась із сорока дев'яти до шістнадцяти. В Україні залишилось, як і раніше, 24 області. Також для України характерна велика подрібненість територіальних громад, особливо на найнижчому рівні управління – малих містечок, селищ і сіл. Для України характерним є високий ступінь централізації, який передбачає систему трансфертів, що становить більшу частину бюджетів підпорядкованих органів виконавчої влади. Ця система бюджетних відносин має позитивну сторону, яка полягає в тому що місцеві бюджети узгоджуються із централізованим плануванням, а негативною стороною є те, що органи виконавчої влади на рівні районів і регіонів залежні від центрального уряду в частині розпорядження бюджетними коштами [22].

В Польщі на рівні управління повітом існують певні особливості. Чіткий розподіл на законодавчому рівні прибутків між держбюджетом і місцевими бюджетами та фінансова самостійність повіту дає можливість органам територіальної влади самостійно формувати бюджет і прогнозувати подальший розвиток адміністративно-територіальної одиниці. Для польської моделі публічного управління властивий дуалізм для державної адміністрації та органів місцевого самоврядування тільки на рівні регіону. Окрім цього, формування нормативного, кадрового, бюджетного та контрольного механізмів управління та налагодження вертикальної і горизонтальної взаємодії між різними територіальними рівнями адміністративного поділу забезпечили створення ефективної моделі місцевого та регіонального управління і сформували баланс розподілу владних повноважень між місцевим самоврядуванням та державним управлінням. Подібність української моделі державного управління із польською моделлю публічного врядування полягає в тому, що на рівні регіону в Україні й воеводстві в Польщі присутній дуалізм влади як урядових структур так і місцевого самоврядування [13].

Найпоширенішим серед дослідників науково обґрунтованим та таким, що базується на комплексному підході, є виокремлення чотирьох основних моделей організації місцевого самоврядування – англосаксонської, континентальної, іберійської та радянської моделей.

Аналізуючи європейський досвід, українські реформатори, при виборі успішної моделі децентралізації, прийняли рішення, що польська модель децентралізації є найбільш наближеною до українських реалій і досвід польських реформ може бути найбільш корисним при проведенні реформ в Україні, як країни, яка досягла поставленої мети і здійснила реформу місцевого самоврядування, що за експертними оцінками спеціалістів Ради Європи, є взірцем таких перетворень у Центрально-Східній Європі.

Не дивлячись на те, що децентралізація влади як управлінський феномен здійснюється в кожному конкретному випадку у власний спосіб, відображаючи ті соціальні та історичні реалії, що детермінують певну соціально-управлінську модель, більшість науковців стверджують, що Україні має послугувати саме польський досвід

реформування місцевого самоврядування. Вибір польської моделі децентралізації публічної влади викликаний також наступними причинами: по-перше, це сусідня держава, яка в багатьох аспектах подібна до України, зокрема територіально, є колишньою посткомуністичною державою, має подібні хронологічні рамки початку державного будівництва й проблеми з пошуку моделі державного управління; по-друге, в Польщі подібна до української система державного устрою: унітарна держава з республіканською формою правління, демократичним політичним режимом, але відрізняються форми державного правління: в Польщі – парламентська, в Україні парламентсько-президентська республіки; по-третє, досвід впровадження системи публічного врядування в Польщі є успішним.

Основними моментами в реформуванні публічного управління в Польщі є децентралізація та субсидіарність. Суть управлінського механізму полягає в тому, щоб місцеві питання вирішувалися місцевою громадою, а не державною владою [7].

Покладений принцип реформування місцевого самоврядування і публічної влади в Польщі став основою проведення адміністративно-територіальної реформи. У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні зазначено шлях та способи адміністративно-територіального реформування, що ґрунтується на розмежуванні повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності та розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади [2].

Республіка Польща має трирівневий адміністративно-територіальний поділ, що є характерно і для України. Рівень регіону в Україні – область, в Польщі – воєводство. Однак після адміністративної реформи 1999 р. в Польщі кількість воєводств зменшилась із сорока дев'яти до шістнадцяти. В Україні залишилось, як і раніше, 24 області. В нашій державі існує велика подрібненість територіальних громад, особливо на найнижчому рівні управління – малих містечок, селищ і сіл. Найбільшим адміністративно-територіальним утворенням

Польщі є воєводство (в Україні – регіон, область), для якого також характерний своєрідний владний дуалізм: між державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування. Воєвода є представником Ради Міністрів у воєводстві (регіоні) і на нього покладаються основні державницькі функції. Завдання воєводи полягає в реалізації державної політики. Позитивним у публічному управлінні є право воєводи делегувати повноваження врядування на основі угоди місцевим органам самоврядування. Така самостійність прийняття рішень воєводою з питань розподілу владних повноважень на регіональному рівні свідчить про дієвість принципу децентралізації владних повноважень, закладених у Конституції Республіки Польща [8].

Окрім воєводи, функції державного управління виконують регіональні урядові органи об'єднаної адміністрації, органи необ'єднаної урядової адміністрації, органи місцевого самоврядування і їх асоціації за умови якщо це передбачено законодавством чи договором про делеговані повноваження. В Польщі на рівні управління повітом існують певні особливості. Зокрема, повноваження повіту полягають у доповненні повноважень гміни у вирішенні тих питань, яких гміна не в змозі вирішити самостійно. Врядування в повіті здійснюється радою, яка обирається населенням адміністративної одиниці. В управлінські функції ради повіту входить прийняття рішень з формування бюджету, визначення рівня податкового навантаження, розпорядження комунальною власністю і здійснення контролю, як і на рівні гміни. Рада повіту призначає управління повіту, що підзвітне тільки раді повіту. Важливо, що в разі повторного порушення Конституції чи законодавства Польщі радою повіту чи правлінням повіту Сейм на пропозицію Голови Ради Міністрів може розпустити такий територіальний орган влади.

Для польської моделі публічного управління властивий дуалізм для державної адміністрації та органів місцевого самоврядування тільки на рівні регіону. Окрім цього, формування нормативного, кадрового, бюджетного та контрольного механізмів управління та налагодження вертикальної і горизонтальної взаємодії між різними територіальними рівнями адміністративного поділу забезпечили створення ефективної моделі місцевого та регіонального управлін-

ня і сформували баланс розподілу владних повноважень між місцевим самоврядуванням та державним управлінням. Подібність української моделі державного управління із польською моделлю публічного врядування полягає в тому, що на рівні регіону в Україні й воєводстві в Польщі присутній дуалізм влади як урядових структур так і місцевого самоврядування. Але в польській моделі рівень самостійності органів місцевого самоврядування вищий, особливо в бюджетній сфері та при вирішенні питань добробуту населення на місцевому рівні. В Україні присутній дуалізм влади на районному рівні. На рівні повіту в Польщі дуалізм влади відсутній [5; 9].

Нівеляція дуалізму владних повноважень на районному рівні в Україні та запровадження місцевого самоврядування із відповідними бюджетними та управлінською автономією, разом із наглядовими функціями державного управління буде сприяти ефективності публічного врядування на рівні району. В цьому контексті важливим є прийняття Верховною Радою України від 31 серпня 2015 р. Постанови «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади». В ст.118 Постанови зазначено, що виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі буде покладено на префектів, призначення яких буде відбуватись за поданням Кабінету Міністрів України Президентом України. В повноваження префекта входять наглядові, координуючі, організаційні функції.

При становленні адміністративно-територіального поділу в Польщі, у першу чергу забезпечено формування базового територіального рівня влади на рівні гміни. Ключове значення для успішного проведення адміністративно-територіальної реформи отримали фінансова складова та розподіл комунальної власності на базовому рівні. На законодавчому рівні в Польщі було запроваджено чіткий механізм розподілу прибуткової частини бюджету між держбюджетом і місцевими бюджетами, що дало можливість органам територіальної влади на відміну від України, де формування місцевих бюджетів відбувається централізовано, самостійно формувати бюджет та прогнозувати подальший розвиток адміністративно-територіальної одиниці. Публічне управління повинно включати діяльність, яка

б забезпечувала ефективне функціонування всієї системи органів державної влади і місцевого самоврядування, широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки і реалізації державної політики, а також впровадження системи взаємного контролю. Це передбачає наявність необхідної умови – децентралізації влади.

Важливим аспектом реформування державного управління в Україні на районному та регіональному рівнях є задекларований у Концепції принцип субсидіарності на основі децентралізації влади. В Україні державне управління на рівні району і області здійснюють органи державної адміністрації. Однак при формуванні виконавчих органів на рівні району і регіону закладено дуалістичний принцип. Враховуючи польський досвід, на районному рівні варто запровадити місцеве самоврядування з представницьким виборним органом у формі районної ради, яка формує районні виконавчі органи наділені відповідними повноваженнями в частині комунальної власності та бюджетної сфери. Контролюючі функції в частині забезпечення принципів відповідності нормативно-правовим актам України та господарності на рівні району і області забезпечував би інститут префектів. Впровадження такої моделі управління на рівні району, області забезпечить якісніше публічне управління, ефективне використання бюджетних коштів, розвиток інфраструктури та покращення соціально-економічної ситуації [14].

Детально проаналізувавши досвід реформи децентралізації Республіки Польща, варто зазначити, що позитивним моментом для України буде впровадження польської моделі фінансової децентралізації. Врахувавши позитивні результати, необхідно розробити ефективну бюджетну політику регіонів. Для цього передусім необхідно розмежувати витрати між рівнями бюджету (державного, обласного і районного). По-друге, мають бути розроблені та на законодавчій основі встановленні норми бюджетної забезпеченості на одного жителя регіону. По-третє, варто вдосконалити соціальні нормативи та фінансові норми, які б вивели соціальне забезпечення громадян на новий якісний рівень, вирішили питання бюджетної забезпеченості і визначення мінімального обсягу місцевого бюджету. Необхідно зазначити, що пріоритетними напрямами управління державними

фінансами мають бути їх обґрунтоване формування, прозорий розподіл і перерозподіл та ефективне використання. Це буде сприяти ефективному управлінню бюджетними коштами в країні [16].

Насамперед вдосконалення потребує правова та інституційна база системи міжбюджетного фінансування. Наступним кроком повинна стати робота науковців, адже необхідною умовою є розробка методики розрахунку фінансування регіонів. Далі пропонується внести зміни до законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», де вказані повноваження місцевих органів, методика визначення обсягів фінансування, а також визначено поняття «комунальна власність» та «комунальне майно». Варто зазначити, що для кожного рівня органів місцевої влади потрібно окреслити коло відповідальності та міри покарання, так як контроль та відповідальність є підґрунтям децентралізації. В результаті втілення зазначених пропозицій щодо фінансової децентралізації очікується створення нової системи місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, в основі яких повинна бути інституційна симетрія, що передбачає поєднання та взаємозв'язок економічних суб'єктів, які користуються суспільними благами, сплачують податки, і тих, хто приймає самостійно рішення про її надання.

Отже, наявна система міжбюджетних відносин не відповідає сучасним вимогам, тому вона потребує подальшого реформування. Основними вимогами до системи міжбюджетних відносин є:

- обсяги трансфертних платежів окремих територіальних одиниць мають враховувати декілька індикаторів, які відображають реальні доходи і обґрунтовані видатки;
- базова дотація має сприяти фіскальній спроможності місцевих бюджетів;
- обсяг трансфертів повинен відповідати фінансовому забезпеченню макроекономічної фінансової стабільності регіону та сприяти його економічному зростанню.

По-друге, система міжбюджетних трансфертів має стимулювати місцеві органи влади формувати власні доходи у місцевих бюджетах. По-третє, трансфертна система повинна забезпечувати покриття вертикальних і горизонтальних дисбалансів.

Таким чином, зробивши детальний огляд реалізації реформи децентралізації в Республіці Польща та плани, що обговорюються в Україні, то можна дійти висновку, що спільним являється остаточний результат проведеної реформи. Різниця полягає в тому, що за позитивним результатом реформи в Польщі стояло прагнення політиків досягти поставленої мети. Польща не потребувала укрупнення територіальних громад, так само неприциповим виявився розмір повітів – тож тут головним питанням було забезпечення повноважень та ресурсів, а не чисельність і площа, укрупнення ж потребував, насамперед, рівень воєводств, який в Україні принципових змін не вимагає.

Враховуючи досвід країн ЄС та зокрема успіхи Республіки Польща, варто запровадити місцеве самоврядування з представницьким виборним органом у формі районної ради, яка формує районні виконавчі органи наділені відповідними повноваженнями в частині комунальної власності та бюджетної сфери. Контролюючі функції в частині забезпечення принципів відповідності нормативно-правовим актам України та господарності на рівні району і області забезпечував би інститут префектів. Впровадження такої моделі управління на рівні району, області забезпечить якісніше публічне управління, ефективне використання бюджетних коштів, розвиток інфраструктури та покращення соціально-економічної ситуації [15].

Висновки. Таким чином, позитивний досвід країн ЄС і зокрема Республіки Польща щодо реформ свідчить про те, що децентралізація є важливим та невід’ємним інструментом економічного зростання та протидії корупції. Проте треба пам’ятати, що моделі, яку можна було б на сто відсотків імплементувати в Україні не існує по тій причині, що кожна країна має свої особливості здійснення реформ. Головною перешкодою в перейнятті польського досвіду є інший адміністративний поділ, нестабільна соціально-економічна та політична ситуація, невідповідна законодавча база, а подекуди незацікавленість місцевих посадовців, нерозуміння з боку сільських голів, відсутність кваліфікованих кадрів, корупція тощо. Спільним є запровадження триступеневої структури місцевого самоврядування як в Польщі, так і в Україні, а також – посади сільського старости.

Таким чином, аналіз досвіду європейських країн та актуальних наукових досліджень дозволяють виокремити такі передумови успішної імплементации децентралізаційних процесів для створення ефективної моделі управління в системі децентралізованої влади України:

- утвердження принципу верховенства права;
- визнання та гарантії місцевого самоврядування;
- рівний правовий захист усіх форм власності;
- демократичне й ефективне виборче законодавство;
- незалежність, ефективність, доступність і прозорість судової системи, функціонування інститутів адміністративного судочинства;
- досконалий бюджетний процес та висока фінансова дисципліна;
- наявність адекватних соціальних стандартів;
- розвинутий громадський сектор або стійка тенденція до його розвитку

Зважаючи на вищезазначене, можна стверджувати, що історичний досвід розвинутих демократій, інституалізований в документах Ради Європи, зокрема в Європейській хартії місцевого самоврядування, був вагомим чинником реформування системи публічного управління в європейських країнах. Вважаємо, що ґрунтовне вивчення та врахування європейського досвіду децентралізації системи управління, публічного адміністрування й територіальної організації влади сприятиме ефективному реформуванню вітчизняної системи місцевого самоврядування, зокрема: вдосконаленню конституційно-правових засад територіальної організації влади в Україні, поглибленню децентралізації та утвердженню реальних повноважень органами місцевого самоврядування через їх делегування і демократизацію процесів управління [12].

Зміни, які наразі відбуваються в українському суспільстві, вказують на те, що Україна готова здійснювати реформу децентралізації публічної влади та адміністрування, яка в процесах розвитку громадянського суспільства є формою чіткої фіксації процесу відокремлення суспільства з-під держави та слугує своєрідною вимірювальною лінійкою для демократизації системи державного управ-

experience of the Republic of Poland will contribute to the formation of civil society, as the success of the reform of decentralization of public administration and administration is a pillar of the development of freedom, democracy and civil society in Ukraine.

Decentralization of public administration and administration over the past few years has become a very topical and popular issue among scholars and politicians. Moreover, this trend concerns not only the countries with established democratic traditions, but also the countries of the former socialist camp, where for a long time there was a centralized authoritarian government, including in the issues of local development. The strategic course of Ukraine, aimed at European integration, requires a modern model of public administration. The experience of European countries successfully demonstrates that decentralization of public administration and administration is the most effective instrument for modernizing public administration. However, in practice in Ukraine decentralization and development of territorial communities have long been not considered as a serious factor in the development of the country as a whole.

This suggests the need to study the reform of decentralization in Poland and the possibility of its implementation in Ukraine.

Keywords: *decentralization, reform, Republic of Poland, Ukraine, implementation, civil society.*

Received: 23.03.2019

References

1. Barvitskiy V. (2006). U poshukakh shliakhiv formuvannia diiezdatnykh terytorialnykh hromad: mizhnarodnyi dosvid. [In search of ways of formation of capable territorial communities: international experience]. Problemy detsentralizatsii: natsionalnyi ta mizhnarodnyi dosvid. Zbirnyk materialiv ta dokumentiv / (Kyiv, 2006 r.), 744. [in Ukrainian]
2. Boryslavska O., Zaverukha E., Zakharchenko I. (2012). Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskykh krain ta perspektyvy Ukrainy. [Decentralization of public power: the experience of European countries and the prospects of Ukraine]. Naukove vydannia. Retrieved from: <http://despro.org>.

ua/media/upload/decentral_zac_za_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni%282%29.pdf [in Ukrainian].

3. Demchenko O.L., Yakovenko K.A. (2018). Evropeyskiy dosvid biudzhetnoi detsentralizatsii ta perspektivy dlia Ukrainy. [European experience of budget decentralization and prospects for Ukraine]. *Економіка і суспільство*. Науковий збірник. Vol. #16. p. 724-730. [in Ukrainian]

4. Krat M., & Sofii O. (2017). Porivnialnyi analiz protsesu detsentralizatsii Ukrainy ta Polshchi [Comparative analysis of the process of decentralization of Ukraine and Poland]. Lviv: Yevropeyskiy dialoh Retrieved from: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/Porivnyalnyi-analiz-protsesu-detsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf> [in Ukrainian]

5. Malynovs'kyu V. Uroky pol'skoyi administratyvno-terytorial'noyi reformy dlya Ukrainy / V. Malynovs'kyu // *Derzhavne ta munitsypal'ne upravlinnya v umovakh polityko-administratyvnoyi reformy : materialy nauk. – prakt. konf. Tezy dop. (17–18 travnya 2007 r.) / Vidpov. red. V. Malynovs'kyu. – Luts'k : Volyns'ka oblasna drukarnya, 2007. – S. 15–18*

6. Matviienko V. Ya. (2000). Prohnostryka: prohnozuvannia sotsialnykh ta ekonomichnykh protsesiv: teoriia, metodyka, praktyka [Prognostics: forecasting social and economic processes: theory, methodology, practice]. Kyiv: Ukr. Propylei [in Ukrainian]

7. Mendzh, M. V., Rohach O. Ya. (2015). Detsentralizatsiya publichnoyi vlady ta finansove vyirivnyuvannya rozvytku hromad: yevropeys'kyi ta natsional'nyi dosvid // *Porivnyal'no-analitychne pravo. – 2015. – №5. – S. 65–70.* [in Ukrainian]

8. Minchenko, R.M. Problemy detsentralizatsiyi derzhavnoyi vlady i yikh vzayemodiya z mistsevym samovryaduvanniam v Ukraini / R.M. Minchenko // *Derzhava i pravo. – Vol. 39. – 452 s.* [in Ukrainian]

9. Pro poperednye skhvalennya zakonoproektu pro vnesennya zmin do Konstytutsiyi Ukrainy shchodo detsentralizatsiyi vlady : Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrainy vid 31 serpnia 2015 roku № 656-VIII. – Retrieved from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/656-19> [in Ukrainian]

10. Pro skhvalennya Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini [Elektronnyy resurs] : Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnya 2014 r. № 333-r – Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian]

11. Pukhtynskyi, M.O. (2009). Zarubizhnyi dosvid orhanizatsii roboty mistsevoi vlady [Foreign experience in organizing the work of local authorities]. Kharkiv: Magistr [in Ukrainian]

12. Roman, V. F. (2014). Osoblyvosti detsentralizatsiyi ta dekontsentratsiyi vlyady: teoretychnyy aspekt [Features of decentralization and deconcentration of power: the theoretical aspect] *Efektivnist derzhavnoho upravlinnya – Effectiveness of public administration*, 38, 92-98. – Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/efdu_2014_38_11.pdf. [in Ukrainian]

13. Rosolyak O. (2016). Finansova detsentralizatsiya: dosvid Pol'shchi ta realiyi Ukrayiny / Aktual'ni problemy pravoznavstva – Actual problems of law *Вип. 2. – S. 66-70. – Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr_2016_2_14*. [in Ukrainian]

14. Sinkevych YE. H. (2016). Ukrayina i pol'skyy dosvid ekonomichnoyi intehratsiyi do EU. [Local government in Poland]. *Chornomors'kyy litopys : nauk. zhurn. – Black Sea Chronicle: Scientific Journal: Vol. 11, pp.75–78*. [in Ukrainian]

15. Soroka, S. V. (2015). Senat u systemi orhaniv derzhavnoyi vlyady Respubliki Pol'shcha v 1989–2009 rokakh [Senate in the system of state authorities of the Republic of Poland in 1989-2009]. *Naukovi pratsi–Scientific works*, Vol. 263. #252, 130–136 [in Ukrainian]

16. Svyanyevych, P. (2014). Mistseve samovryaduvannya v Pol'shchi [Local government in Poland]. Retrieved from: <http://www.largis.ldp.lviv.ua/ukraine/documu.htm>[in Ukrainian]

17. Tarasenko, T. (2014). Problema detsentralizatsii v reformuvanni mistsevoho samovriaduvannya v Ukraini [The problem of decentralization in the reform of local self-government in Ukraine]. *Державне управління місцевого самоврядування- State administration of local self-government*, 2(21),[in Ukrainian]

18. Tkachuk, A.F. (2015). Latviia: dovha doroha reform. [Latvia: a long road to reform]. *Робочі записки Kyiv: Lehalnyi status* [in Ukrainian]

19. Uroky Pol'shchi v pytannyakh finansovoyi detsentralizatsiyi. Retrieved from: <http://centre-reform.org/novini/uroki-polshh%D1%96-v-pitannyah-f%D1%96nansovo%D1%97-decentral%D1%96zac%D1%96%D1%97.html>. [in Ukrainian]

20. Yak provely reformu Як провели реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Латвії. Retrieved from: <http://www.csi.org.ua/?p=4802>. [in Ukrainian]

21. Yevropeys'ka khartiya mistsevoho samovryaduvannya vid 15.10.1985 // Ofitsiyyny visnyk Ukrayiny . -2015. -№24; 2013. - № 39. – p. 1418. [in Ukrainian]

22. Behey, I.P. (2015). Vykorystannya dosvidu Polshchi dlya vyznachennya osoblyvostey reformuvannya derzhavnoho upravlinnya na rayonnomu ta

rehiionalnomu rivnyakh. [Using the experience of Poland to determine the peculiarities of reforming public administration at the district and territorial levels]. *Aspekty publichnoho upravlinnya*. – Vol. 9 (23). 57-63. [in Ukrainian]

23. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. Retrieved from: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> [in Poland]

Відомості про авторів / Information about the Authors

Багмет Михайло Олександрович: Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 Десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Mykhaylo Bagmet: Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/ 000-0003-2386-4488

E-mail: mykhaylo.bagmet@gmail.com

Штирбов Олександр Миколайович: Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Oleksandr Shtyrov: Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID. ORG./ 0000-0002-7627-3721

E-mail: bratislava@ukr.net

Гаргаун Яна Ігорівна: Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Yana Harhaun: Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

E-mail: yana14karpiuk@gmail.com

successful by many people, the innovation of cultural approaches in the implementation of policies makes it an alternative so that policies can be successful and goals can be achieved.

Keywords: *Cultural Approaches; Innovation; Implementation of infrastructure programs*

Introduction The cultural approach in implementing public policy is new. The approaches commonly used in implementing policies are structural approaches (organizational roles), procedural and management approaches (network planning and control / npc; program evaluation and review technique / pert), behavioral approaches: communication, complete information at each stage, and a political approach (interdepartmental aspects of politics). This shows that the cultural approach is an innovation in policy implementation. To be able to establish a model of policy implementation innovation with a cultural approach, researchers will investigate in a case study of the Program Gerakan Serentak Membangun Kampung (GSMK) in the Tulang Bawang Regency of Lampung Province. Program Gerakan Serentak Membangun Kampung (GSMK) is one of the flagship programs of the Tulang Bawang District Government which is a model for all villages in Indonesia. This program was implemented before the village law.

The purpose of this program is an effort of the Tulang Bawang Regency Government to encourage the development program by, from, and for the community to take advantage of the unique social potential and institutions in Tulang Bawang, by providing direct financial assistance as a stimulant to the village community. Previously, the results of research on this program stated that during the planning, implementation, monitoring and evaluation stages it was found that in the majority of villages the majority of which were native occupations the community was less involved in planning activities so that the implementation stage was not in accordance with what the community wanted. But it is different from the village where the majority of the population is migrants, they are very enthusiastic in running the GSMK program. As well as in the case of lack of supervision by the government on the implementation of the GSMK program / cause the results are not in accordance with what is expected

by the Government. The results of this study indicate there is a cultural influence in its implementation, this will contribute to the model that will be made later.

Research methods. This study uses a qualitative approach that describes and explains the symptoms and trends in phenomena that appear at the research location. Data collected in the field are qualitative data in the form of words and behaviors, sentences, schemes, and images (Moleong, 2000). This approach is used to examine objects in natural conditions, where researchers are key instruments with data collection techniques carried out in triangulation (combined), inductive data analysis and research results that emphasize the meaning rather than generalization (Sugiyono, 2003), in order to get a complete picture of policy implementation innovation through a cultural value approach, especially in the GSMK program.

Results and discussion

A. Simultaneous Movement Program to Build Villages. The Village Development Simultaneous Movement Program (GSMK) is the flagship program of the Tulang Bawang Regent, Ir. Hi Hanan A. Rozak, MS and Deputy Regent of Tulang Bawang Heri Wardoyo, SH. The GSMK program, which has been running since 2013 and is planned to be implemented within a period of 5 (five) years (2013-2017), is carried out annually in accordance with the budget year of the activities of the Tulang Bawang Regency Government.

The GSMK program is a movement carried out by, from, and for the people of Tulang Bawang Regency to do good together in an effort to accelerate infrastructure development in 147 villages simultaneously throughout the Tulang Bawang Regency with a budget sourced from non-government organizations, private parties from each village and Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) of the APBD of Tulang Bawang Regency.

As stated in the Tulang Bawang Regent's Regulation on the GSMK Program, the purpose of the GSMK Program is an effort by the Tulang Bawang Regency Government to encourage the development program from, by and for the community by utilizing the unique social potential and institutions in Tulang Bawang Regency, with provide direct funding assistance as a stimulant to the community for the construction of facilities

and infrastructure (infrastructure) that are needed and useful for the community.

Before the issuance of Law No. 06 of 2014 concerning Villages, the GSMK program has begun to be implemented with a budget sourced from the Tulang Bawang District Budget amounting to Rp 200 million per village each year. However, since the adoption of Law No. 06 of 2014 concerning Villages, starting in 2015 the GSMK budget was included in the Alokasi Dana Desa (ADD) and increased to Rp 225 million per village each year from the APBD and ABPD village funds from the Tulang Bawang Regency.

The purpose of the implementation of the GSMK program is to be able to increase the participation of rural communities in regional development through community empowerment activities and the process of learning democracy in development. In addition, this program is aimed at increasing the self-help of rural communities in the implementation and preservation of development, increasing the spirit of mutual cooperation and togetherness in carrying out the development process and accelerating the development of facilities and infrastructure in the village so that it can create a sense of belonging to the urban community towards the results of development.

The GSMK funds are directly allocated to the village community in the amount of Rp.225 million through three phases, namely stage I disbursement of 40%, stage II disbursement of 40% and stage III disbursement of 20% with funds managed by Community Groups (Pokmas) accompanied by the District Facilitators. Pokmas is the chief technical executive who is formed by the village community through village meetings involving local community leaders and leaders. In addition to Pokmas, in the management of the GSMK funds, the village is also assisted by facilitators chosen by the kecamatan to assist the village.

The results of the Village Conference (Muskam) in the form of an agreement on the infrastructure to be built using the GSMK funds were submitted to the Regional Government. The workshop involved Pokmas, Village Apparatus, GSMK Facilitators and community leaders. The purpose of Muskam is to establish any infrastructure development agreements that are urgently needed by the village to get the Regent's approval.

As stipulated by the Regent's Regulation on GSMK, infrastructure development includes construction of offshore roads, construction of bridges, construction of penetration pavement, construction of tertiary irrigation channels, construction of taluds, construction of paving blocks, and construction of boreholes. This development was monitored by the District Coordination and Coordination Team and Sub-district Facilitators, which further progress was reported to the Regent of the GSMK.

The specialty of the GSMK program is the appreciation of the best villages that can manage GSMK funds efficiently. This form of assessment is in the form of physical development between planning and realization in the field. There were three best village awards in each sub-district, each village that received the first prize won an additional fund of Rp. 50 million, the second winner received an additional Rp. 30 million, and the third winner received an additional Rp. 20 million. Then the funds were given to the GSMK disbursement the following year. Another feature that distinguishes the GSK program from the PNP program or other programs is that the GSMK program has been realized before the policy on village fund allocation began to be implemented after the Law No. 06 of 2014 concerning Village. This means that the GSMK program was raised with the courage of the Tulang Bawang Regency Government to cut its APBD funds in a very large amount to be transferred to the implementation of the GSMK program.

In addition, each village has the responsibility of reporting at the end of the GSMK activities. These reports are in the form of progress reports on activities and use of funds in phase I, including documentation of physical progress conditions of at least 50% (requirements for disbursement II), progress report II and use of phase II funds, including documentation of physical progress conditions of at least 80% (requirements for disbursement III) , the final report and accountability letter for the use of funds and 100% documentation.

B. Cultural Conditions in Tulang Bawang Regency. Tulang Bawang Regency was formed on March 20, 1997. But in 2008 Tulang Bawang District was divided into three new autonomous regions (DOB), namely Tulang Bawang Regency, Tulang Bawang Barat Regency, and Mesuji Regency. The original inhabitants of Tulang Bawang Regency

are Lampung Pepadun tribe with the clan known as Megou Pak Tulang Bawang (Four Marga Tulang Bawang). In addition, the accent is used in the everyday language of the indigenous people of Tulang Bawang, namely accents using the dialect "O".

Characteristics of the Lampung Tulang Bawang indigenous population, including living in groups to form villages with settled patterns, some are on the banks and banks of the river with a permanent pattern and some are not settled. Do not settle in question, among other things, their place of residence is only occupied at certain times, such as during the planting season or fishing.

The basic principles of Lampung people in everyday life show a distinctive style that is typical of the Lampung native population. Especially for the people of menggala which are arranged as follows:

1. Pi'il pesenggiri which means everything that concerns the self-esteem of behavior and attitudes that can maintain, uphold the good name of personal dignity and in a group that is always maintained.

2. Sakai Sambayan, covering a broad understanding, such as mutual cooperation, helping to help, tolerance towards others and towards others both morally and materially at times of pleasure and distress.

3. Meet nyimah which means respect and generosity to guests.

4. Nengah nyapur is as a system of life for the people of Lampung, especially in socializing and socializing, participating in constructive activities.

5. Bejuluk beadek is a nickname at a time which is certainly based on the gematei titei (rules or ways that are in accordance with the traditional law of the people of Lampung) that was passed down from ancient times.

But now the population of Tulang Bawang Regency is dominated by migrants from Java, Sunda and Bali, with the main livelihoods being rubber, oil palm and farming. Because it is dominated by Javanese, Sundanese and Balinese migrants, the majority of religions are Islam and Hinduism. But the most dominant tribe is Javanese, so Javanese is very commonly used by the population as a common language. However, with the diversity of tribes living in the Tulang Bawang Regency, it does not detract from the togetherness of its citizens in building their regions,

in accordance with the slogan that Tulang Bawang Regency has, namely "Sai Bumi Nengah Nyappur".

C. Implementation of the GSMK Program. Pressman and Wildavsky (1973), implementation is the process of interaction between determining goals and actions to achieve goals. Basically is the ability to build relationships in the causal chain so that policies can have an impact. The aim of the program must be clearly defined and well understood, resources must be provided, the chain of command must be able to unite and control these resources, the system must communicate effectively and control individuals and organizations involved in carrying out tasks (Parsons, 2008). The implementation concept offered by Pressman and Parson is a very detailed concept explaining that implementation is not just implementing the program, but also about the achievement of goals and even the impact of the implementation of the program itself.

The implementation of the GSMK program, which is the flagship program of the Regent of Tulang Bawang, has been running since 2013. Entering the fifth year, the implementation of the GSMK program continues on the basis of mutual cooperation. Like the background of the formation of the GSMK program which is based on the culture of mutual cooperation in the community. Development that is handed over directly to the village will give rise to equitable development because of the sense of togetherness and belonging by the villagers. Furthermore, the establishment of the village will contribute to the development of the district. The GSMK program was implemented one year before the Central Government established Law Number 06 of 2014 concerning Villages.

This means that the Tulang Bawang District Government has a step faster to find ways to build villages based on the culture of the local community. There was a change in the allocation of funds, of course, before and after the Village Law. Prior to the Village Law, the distribution of funds for the GSMK program was carried out in the form of village fund allocations taken from the Tulang Bawang Regency APBD of Rp 200 million per village per year. While following the 2014 Village Law, the budget for the implementation of the GSMK program was raised to Rp.225 million per village per year starting from 2015 since the first phase of development. The budget was sourced from village funds

(APBN) and village fund allocations (Tulang Bawang District APBD).

The submission, planning of the use of funds, distribution and use of the funds of the GSMK program was carried out through a hierarchical chain of command and did not change either before or after the Law on Villages. Development planning starts from the results of the Village Development Planning Consultation (Musrenbang Kampung) gathered from the proposals of each citizen or representatives of the people who participated in the meeting. The results of the Village Musrenbang are then proposed to the District Government which will be discussed in the District Musrenbang. At this stage, verification by the Technical Assistant, District Facilitator and the local Camat will lead the District Coordination and Coordination Team to propose the GSMK Program Direct Community Assistance allocation to the Tulang Bawang District Government. The approval of the Regency Government will be set forth in the Decree of the Regent regarding the Implementation of the GSMK Program which is updated annually. The final step in the planning stage is that the village prepares detailed activities and financing details.

The issuance of the Regent's Decree concerning the Implementation of the GSMK Program means the commencement of the disbursement of funds for village infrastructure development, the types of which have been stipulated in the Decree. The GSMK funds will be channeled directly to Pokmas accounts after previously Pokmas submits funds disbursement requests to the District Coordination and Coordination Team (DPMK is approved by the Bupati) facilitated by the Sub-District Head and District Facilitators. Requirements for disbursing funds for the GSMK program are accompanied by different conditions at each stage. Requirements are submitted by Pokmas which are intentionally formed specifically to take care of the GSMK program including fund allocation, construction location, evidence of deliberation and some other evidence of development readiness. Up to this stage, the implementation of the GSMK program has shown the success of the program's objectives, namely initial and democratic. Each planned development comes from the advice of the village community based on the priorities of the village's needs. The community has been forced to and willing to take care of their respective villages.

At the implementation stage of the GSMK program, namely infrastructure development, Pokmas as Chairperson of the Implementing Team Activities lead coordination between communities in development self-help. Mutual and participatory cooperation is a great force that is able to realize the completion of the GSMK program implementation to date. Although it has been given stimulants in the form of grants for the GSMK program, it is the sense of togetherness and mutual cooperation that has made the implementation of the GSMK program a sense of ownership of the infrastructure that has been built for the village has also created sincerity in every self-help provided in implementing the GSMK program. There are more important things, whether we realize it or not, about the influence of community leaders who contribute greatly in encouraging the emergence and maintenance of mutual, self-help, and participatory souls from every citizen who establishes these community leaders. The GSMK program which is often said to be similar to the sakai sambayan program is in fact motivated by a large emotional influence from community leaders. For example, the Kagungan Rahayu village which has become a pilot village in the success of the GSMK program, there are Balinese ethnic figures who are highly respected and established.

Kagungan Rahayu village was almost being motivated by Balinese ethnic groups, and led by the Balinese village chief, as if it were a supporting factor that there was a certain tribal influence that made the GSMK program work and there was a reason because certain ethnic groups of the GSMK program were less successful. The thing that needs to be underlined here is that the culture of each tribe is not always different, there are several cultures between the same tribes. For example is mutual cooperation, it is true that Tulang Bawang Regency, which is one of the Regencies in Lampung Province, will prioritize indigenous culture which in the GSMK program promotes a culture of mutual cooperation and is called sakai sambayan in Lampung. But this does not mean other tribes do not make the culture of mutual cooperation as the main element in community life. In the implementation of the GSMK program, there were various tribes living in Kagungan Rahayu Village. However, the ability of village officials to accommodate every element to be willing and participate in the GSMK program is a common thing

that proves that leadership capacity in each village is the main thing, to be able to embrace traditional leaders, community leaders, and youth so as to be able to channel the influence and spirit of cooperation

During the process of implementing village infrastructure development, the District Coordination and Coordination Team will periodically report any development developments directly to the Regent. Whereas in the field, there is a District Facilitator, with each sub-district only one person assisted by Pokmas in each village who oversees the development process. The life and growth of the spirit of mutual cooperation between the villagers can be proven in the implementation phase of the GSMK program. There are many types of self-help carried out by the village community. talud or other infrastructure development. During the development process, the problems that occur are the weather factors that make the development results not good. Such as the construction of bridges in one of the villages which collapsed due to rain which continued to fall so that the construction of the bridge was considered a failure.

The completion of phase I development will require Pokmas to make accountability reports for phase I which will be one of the requirements for phase II development, as well as for stage III development which must include proof of completion of phase II development through accountability reports. Evaluation will be carried out at each accountability report per stage. This program is accompanied by several agencies appointed and determined by the Regent in the Regent's Decree concerning the Implementation of the GSMK Program, which includes the Assistant for Government and Social Affairs, the Office of Public Works and Spatial Planning, the Community and Village Empowerment Service, the Regional Development Planning Agency, Research and Development. Regional Financial and Asset Management Agency, Inspectorate, Natural Resources and Infrastructure Section, as well as Government and Regional Autonomy. Then for monitoring and evaluation carried out by the District Coordination and Coordination Team together with the District Facilitator, the success ranking is determined based on the coordination meeting agreement. The results of the evaluation will be submitted to the District Coordination Team and Coordination for later stipulated in the Bupati's Decree concerning the

Determination of the Best Village in the Implementation of the GSMK Program in Tulang Bawang Regency. Prizes for the best kelurahan I in the form of funds amounting to Rp. 50 million, best II amounting to Rp. 30 million, and best III amounting to Rp. 20 million.

The fund then becomes the right of each winning village. However, many of them use the funds to increase infrastructure development funds the following year, so the amount of development can exceed the minimum target set. During this time, the use of GSMK funds was to build new infrastructure in the village, there were no funds used to maintain existing infrastructure. This proves that the effort to develop village infrastructure is leveled and prioritized to infrastructure that is still 0% so that every community need for public infrastructure facilities can be met. To realize the goal of sustainable use of the GSMK program, infrastructure maintenance is left entirely to the village community through deliberations coordinated by the local Village Community Working Group using agreed village dues funds or replacement services for the use of facilities and infrastructure that have been built. The principle of democracy in the form of development from, by and for villages has even been fulfilled if each village is able to implement the GSMK program properly and in accordance with the direction, so that the program objectives are achieved and the value of mutual cooperation, participatory, owning, and responsibility are also nurtured and can thrive in the village.

Transparency of receipt of funds, usage up to the remaining cash must be carried out by Pokmas and Village Heads to all village communities. Transparency must be carried out in public places that have been determined by the Tulang Bawang Regency Government in the Regent's Decree concerning the Implementation of the GSMK Program. In practice, transparency is mostly done using a banner media that contains information on the entry, use and remaining funds of the GSMK program installed in front of the Village Hall. Through this method, the public can find out the amount of funds received, used and remaining.

The implementation of the GSMK program in 147 villages from 15 subdistricts in Tulang Bawang Regency which until now has been highlighted by many parties because of its success still leaves the habit of tolerating non-compliance with established regulations. The most

obvious and already entrenched thing is the delay in making the results report of the implementation of the GSMK program which means delaying the submission of fundraising for the next stage. The proposed activities that should have been submitted to the District Government in March should be carried out in July and finish at the end of November. However, in practice, the indecisiveness of the District Coordination and Coordination Team and the lack of assistance from the District Facilitators have made some villages absent from their obligations to make previous program implementation reports, thus delaying the subsequent phase of the GSMK program funding. This then has an impact on the implementation of the GSMK program throughout the villages in Tulang Bawang Regency. Tolerance is loosened so that the warning letter given does not in fact make this kind of disease resolved. There are still villages that have not considered important reports so that infrastructure development that should be able to grow more and better becomes delayed and lags behind a more cooperative village.

Overall, the District Coordination and Coordination Team which in this case is the Community Empowerment and Village Empowerment Office considered that the GSMK program had 80% succeeded in building village infrastructure throughout Tulang Bawang Regency up to the third stage of development in 2016. This can be seen from the processed data DPMK shows that 12 village halls have been built, opening 1 new road (1,400m), 94 drainage (44,559m), 2 PAUD buildings, 1 POSYANDU building, 521 culverts (12,759m), 303 onderlagh (296,717m), 70 flat concrete roads (47,150m), 128 bridges (1,045m), 6 lapen roads (2,945m), 1 sports podium, 12 village hall rehab, 78 talud (6,103m), 6 concrete jeramba poles (2,223m), 60 red landfill (67.108m), and 3 paving blocks (2.710m). Satisfactory results in the five-year development period of 147 villages in the entire Tulang Bawang Regency. Of course there are many supporting factors for this success, and the biggest supporting factor is of course the village community itself.

D. The Importance of Cultural Approaches in the Implementation of the GSMK Program. The GSMK program is intended to encourage the development of development programs from, by and for the community by utilizing the unique social potentials and institutions that exist in the

community. Mutual cooperation, becoming a typical social institution chosen to inspire the GSMK program, the potential that deserves to be empowered becomes a great force to realize an independent village building on the basis of self-reliance and sustainability because of a sense of belonging. There are things that need to be learned from the success of this GSMK program, namely the importance of upholding the cultural values held by the community in a village. Departing the goals of development by spurring the growth of the values of community life that has become a living culture of the community itself will be able to make success for the implementation of a program.

The use of culture for the implementation of a policy, of course, cannot be equated between one region and another, not for every other policy. Each region has its own characteristics and culture, so that the use of culture can be used as a medium of empowerment as well as appropriate policy implementation, in accordance with the social institutions of policy objectives, and can be easily accepted by policy objectives. As with different policies, it cannot impose a culture that is the same for all types of policies. Although the objectives of these policies may be intended to be empowered, not all policy objectives can be achieved using the same cultural approach. The use of a cultural approach to policy implementation is not as easy as it looks. Understanding of social conditions and good community culture is necessary, because homogeneity can be a force but can also be a major threat to policy implementation.

The importance of a cultural approach to policy implementation is to realize true democracy. Based on each policy to the real needs needed by the community, increasing the active role of the community in realizing policy implementation, maintaining the values and culture of society in every aspect of life, and marginalizing the policy implementation stigma by the government through structural, procedural and even political approaches that are not understood by the public general so that the acceptance and usefulness are very low. These types of approaches are always seen as the needs of the authorities, this is because they come from the point of view of the government and stakeholders. Not from the point of view of the community, so that the needs of the community are often not met due to wrong targets.

Cultural approaches to policy implementation are being implemented by many local governments or agencies in Indonesia. Learning from the success of several regions that first implemented and succeeded in implementing policies using a cultural approach, many have now adopted a cultural approach to policy implementation. The cultural approach is considered as the latest innovation in the realm of policy implementation. Society as the target of the policy making itself starts to be involved also as the plan maker, supervisor, implementer, and even evaluator. Management capacity on a large scale for the size of a public policy is certainly not owned by the community. However, the management of public policy on a large scale can be simplified in accordance with the ability to understand the target community so that it can be accepted and understood well. The impact is that, consciously or unconsciously, the community has learned how to advance themselves and their own environment, through self-help, cooperation, and environmental unity.

The cultural approach is more directed at bringing forth cultural values that actually exist in the community and the community. Using a cultural approach to policy implementation will also flourish the soul of having what they have planned and made. This awareness will create a situation to continue to keep things or things they feel belong to themselves. The benefits will last a long time, so that later it will create a welfare impact in other sectors for the community itself. For example, is the implementation of the GSMK program that uses a mutual cultural approach, the community has a sense of mutual ownership of the infrastructure they have built. People are given the opportunity to determine what they will build, so that at this time various infrastructures have been used according to their use. However, if we look at the impact on other sectors, the construction of road infrastructure, for example, has shown that road infrastructure development has made POSYANDU activities run smoothly, crowded and exceeding targets. This will have an impact on the health of infants and mothers who are increasing, so that there are no more people who are malnourished or other health problems. The correlation with road infrastructure is a matter of interest and willingness. If things turn around, the road conditions are bad, then POSYANDU activities are likely not going to run as smoothly as they are now.

Other impacts of infrastructure development in villages in Tulang Bawang Regency are likely to emerge. Actually the long-term impact of the GSMK program is not only to foster community self-reliance, but also to advance other sectors through adequate infrastructure. This is the reason the GSMK program focuses on infrastructure development. Development of other sectors, development of human resources for example, is still the duty of all parties in Tulang Bawang Regency. The main problem has been opened, then the development relay that is pro active and touches directly to the community must be continued to realize development in all sectors of life.

Conclusion. Based on the results of the discussions that have been described, the implementation of the GSMK program is based on the value of mutual cooperation which in local terms Lampung is called sakai sambayan. Sakai sambayan, there is a broad understanding, such as mutual cooperation, help to help, tolerance to others and to others both morally and materially at times of pleasure and distress.

This value provides a spirit in the implementation of the GSMK program in Tulang Bawang Regency. The GSMK program is a movement carried out by, from, and for the people of Tulang Bawang Regency to do good together in an effort to accelerate infrastructure development in 147 villages simultaneously throughout the Tulang Bawang Regency with a budget sourced from non-government organizations, private parties from each village and Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) of the APBD of Tulang Bawang Regency. This program is considered quite successful by many people, the innovation of cultural approaches in the implementation of policies makes it an alternative so that policies can be successful and goals can be achieved.

Received: 12.02.2019

References

- 1.Abdullah, Irwan. 2010. *Konstruksi dan Reproduksi Kebudayaan*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- 2.Anderson, J.E. 1979. *Public Policy Making*.New York. Holt, Renihart and Winston.

3. Dunn, William N. 2000, (1981). Public Policy Analysis: An Introduction. New Jersey: Perason Education. Edisi bahasa Indonesia diterjemahkan dari edisi kedua (1994) diterbitkan sejak 1998. Dengan judul pengantar analisis kebijakan publik. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press.

4. Ismany, M.I. 2002. Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara. Jakarta. Bumi Aksara.

5. Moleong, L.J. 2000. Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung. Remaja Rosdakarya.

6. Nugroho, Riant. 2008. Public Policy. Jakarta. PT. Elex Media Komputindo.

7. Parsons, Wayne. 2008. Public Policy (Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan). Jakarta. Prenada Media Group.

8. Putra, F. 2003. Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.

9. Purwanto, Erwan Agus dan Dyah Ratih Sulistyastuti. 2012. Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia. Yogyakarta. Penerbit Gava Media.

10. Subarsono, AG. 2005. Analisis Kebijakan Publik, konsep, teori dan aplikasi. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.

11. Sugiyono. 2003. Metode Penelitian Administrasi. Bandung. PT. Alfabeta.

12. Tarigan, Robinson. 2005. Perencanaan Pembangunan Wilayah. Jakarta. PT. Bumi Aksara.

Wahab, S.A. 2000. Analisis Kebijakan Negara dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara. Jakarta. Bumi Aksara.

13. Wahab, SA. 2010. Analisis Kebijakan Negara Edisi Kedua dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara. Jakarta. Bumi Aksara.

14. Winarno, Budi. 2002. Teori dan Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta. Media Pressindo.

Information about the Authors

Azima Dimiyati, Selvi Diana Meilinda, Fikri M. Akbar: Universitas Bandar Lampung Majoring In Public Administration

E-mail: Azima.dimayati@ubl.ac.id

E-mail: Selvi.diana@ubl.ac.id

УДК 351:37.07:316.422

DOI: 10.34132/pard2019.04.03

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ

Вільхова Т.В., канд. екон., наук, доцент КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти», м. Дніпро, Україна

Москалець М.М., канд. пед., наук, доцент, КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти», м. Дніпро, Україна

Рибкіна С.О., аспірант, Дніпровський державний аграрно-економічний університет, м. Дніпро, Україна

Система освіти покликана сприяти реалізації основних завдань соціально-економічного і культурного розвитку країни. В статті проаналізовано сучасний стан цієї галузі, місце та її значення в економіці України. Виявлено основні проблеми, які стосуються фахових компетентностей, фінансового забезпечення, недосконалості законодавчої бази та державного регулювання освітньої сфери. Визначено основні напрями державного управління в умовах реформування освіти.

Показано що освіта - одна з найважливіших областей, які держава підтримує створенням умов для її розвитку. Україна запроваджує реформу освіти, яка може змінити якість освітніх послуг, ставлення до престижу педагогічної та наукової діяльності. Проте, в контексті реформ, існує проблема в управлінні цією сферою, оскільки необхідно реагувати на виклики для її вдосконалення. Система освіти є невід'ємною складовою духовності, яка готує молодь до життя на основі їх знань у дошкільних, середніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладах. Згідно зі статтею 5 Закону України «Про освіту», освіта є державним пріоритетом, який забезпечує інноваційний, соціальний, економічний та культурний розвиток суспільства. Фінансування освіти - це інвестиції в людський потенціал, сталий розвиток суспільства і держави.

Наголошено та тому що одним з пріоритетних напрямків є реформа економічних основ системи освіти, яка має бути спрямована на створення прозорих фінансово-економічних механізмів цілеспрямованого накопичення та цільового використання коштів, необхідних для повного здійснення конституційних прав громадян на освіту.

Автор акцентує увагу що реформа економічних основ системи освіти, має бути спрямована на створення прозорих фінансово-економічних механізмів цілеспрямованого накопичення та цільового використання коштів, необхідних для повного здійснення конституційних прав громадян на освіту.

Слід також пам'ятати, що автономія - це не лише незалежність, а й відповідальність навчального закладу щодо прийняття ефективних управлінських рішень щодо організації навчального процесу, господарської діяльності, роботи з персоналом та споживачами освітніх послуг.

Запропонована реформа освіти та науки України передбачає зміни, які наблизять її до європейських стандартів, значно підвищать конкурентоспроможність, а також дадуть можливість децентралізації її управління.

Ключові слова: державне управління, освіта, реформа, реформування, законодавство, система, органи управління, заклади освіти.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Система освіти це найважливіший компонент духовності, яке здійснює підготовку молоді до життя на основі отриманих знань в дошкільних, середніх закладах освіти, професійно-технічних та вищих навчальних закладах. Тому, освіта є однією із найважливіших галузей, якою піклується держава, створюючи умови для її розвитку. Україна запроваджує освітню реформу, яка зможе змінити якість надання освітніх послуг, ставлення до престижності педагогічної та наукової діяльності. Згідно статті 5 Закону України «Про освіту», освіта є державним пріоритетом, що забезпечує інноваційний, соціально-економічний і культурний розвиток суспільства. Фінансування освіти є інвестицією в людський потенціал, сталий розвиток суспільства і держави [1].

Сьогодні Україна обирає шлях до європейських стандартів освітнього процесу. Однак, через успадковану радянську адміністративно-командну систему поняття розвитку демократичності втрачає своє значення і відбувається підміна понять. Тому, в умовах реформування, виникає проблема в управлінні цією сферою, проте і чинні механізми управління із запізненням реагують на ситуації, що складаються. Актуальність дослідження цих питань полягає в становленні балансу між учасниками освітнього процесу, потребами ринку праці в країні та розробки механізмів управління системою освіти в цілому.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Формування та реалізація державної політики у сфері освіти, зокрема аспекти управління освітою, досліджується в наукових працях Л. Гаєвської, Д. Дзвінчука, С. Крисюка, С. Кнішнік, В. Лугового, Т. Лукіної, В. Сиченка та ін. Особливості управління діяльністю вітчизняних вищих закладів освіти трактуються у виданнях В. Фадєєва, В. Крижка та В. Паскар, Т. Шаравари, Л. Зеленської, С. Золотухіної та ін. Щодо взаємовідносин вищих навчальних закладів із органами місцевої влади, концепції менеджменту освіти розкрито у працях О. Антонюка, Т. Шушари, С. Кузьміної. У теорії державного управління освітою проблему досліджували: О. Матвієнко, О. Мещанінов та ін.

Проте залишається не дослідженим питання, щодо основних напрямів державного управління освітньою діяльністю в умовах реформування.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Враховуючи сучасний стан та значення системи освіти в Україні, метою статті є визначення та удосконалення механізмів державного регулювання цієї сфери.

Виклад основного матеріалу дослідження. Освіта в Україні є широко розгалуженою, взаємоузгодженою, комплексною системою, яка динамічно розвивається та якісно модернізується під впливом низки факторів, які тісно пов'язані з загальною економічною та політичною ситуацією в країні. Освітнє виробництво визначається широким асортиментом послуг: виховних, освітніх, наукових. Освітня послуга – це комплекс навчальної і наукової інформації, що створюється у процесі діяльності педагогічного колективу закладу освіти

і передається учню, студенту у вигляді суми знань загальноосвітнього та професійного характеру, для подальшого застосування. Освітні послуги забезпечують найбільш продуктивне задоволення потреб: особистості – в освіті; навчального закладу – у конкурентоспроможності на ринку і матеріальному добробуті його працівників; організацій – в розвитку персоналу; суспільства – у розширеному відтворенні трудового й освітнього потенціалу країни.

Освітня послуга має суттєву специфіку. По-перше, надання послуги є форвардною операцією, адже надають не стільки послугу, скільки її результат, який залежить не лише від учителя але й від учня. Подруге, освітню послугу неможливо зберігати (з позиції виробника). По-третє, право власності на освіту не є визначеним. Освіта, з одного боку, це власність самої людини, а з іншого – це інтелектуальна власність суб'єкта освітньої послуги (автора методики, навчального закладу, держави тощо). Також до особливостей освітньої послуги слід віднести:

- високу собівартість;
- відносну тривалість виробництва;
- творчий зміст процесу використання;
- відтермінованість ефекту від отриманих знань;
- колективне споживання;
- вплив як на окрему людину, так і на суспільство в цілому;
- виробництво системою «учитель – учень» не дозволяє чітко визначити внесок кожного у спільний результат [17, с. 50,51].

Узагальнюючи підходи до освіти необхідно відмітити, що сучасна діяльність у педагогіці здійснюється тріадою менеджмент-маркетинг-інновації. Внутрішнім завданням кожного менеджера закладу освіти є необхідність спроектувати й підтримувати таке середовище, в якому люди, що працюють спільно, вмотивовані діяти продуктивно й ефективно в напрямку досягнення групових цілей для того, щоб:

- заклад мав свої переваги;
- давав якісну освіту;
- її любили учні, цінували батьки, студенти, слухачі;

Крім того, найголовнішим для оцінки діяльності закладу освіти є конкурентоспроможність випускників школи в незалежному оці-

нюванні та подальшому навчанні. Стратегічним завданням державної освітньої політики нашої країни є висока конкурентоспроможність української освіти на ринку світових освітніх послуг та повне поглиблення у міжнародне співробітництво. Державне управління освітою – це діяльність органів влади, яка спрямована на організацію, планування та контроль освітньої діяльності, з метою забезпечення населення якісними освітніми послугами та доступності до освіти впродовж життя.

У розвинутих країнах питання освіти посідає одне з провідних місць у соціально- економічному середовищі. В таких країнах державний вплив на цю сферу має яскраво виражений економічний характер, тому постійно виділяються значні фінансові ресурси. Тобто, ці країни щорічно збільшують державні видатки на освіту, таким чином фінансуючи та інвестуючи у свій майбутній розвиток. Тобто, чим краща освітня підготовка населення, тим значніша їх роль у суспільному виробництві. Держава розробляє стратегію економічного зростання, що вирішує соціальну проблему, пов'язану із безробіттям, бідністю, злочинністю, низьким рівнем життя. Для прикладу, в Австралії, Швеції, Норвегії та Чехії, рівень витрат на заробітну плату та комунальні платежі у загальній структурі видатків на вищу освіту не перевищує 60%.

Фінансування сфери освіти в Україні суттєво відрізняється від передових європейських та західних країн. Провідними джерелами вітчизняного фінансування є бюджет та самофінансування за рахунок ресурсів суб'єктів господарювання та домогосподарств. Не можна не погодитися з Олієвською М.Г., яка зазначає, що «... фінансування освіти в Україні за рахунок коштів державного бюджету залежить від збалансованості бюджету; ефективності використання коштів, контингенту тих, хто навчається» [13, с. 17]. Певною особливістю вітчизняного бюджетного фінансування освіти є і те, що більша частина коштів використовується не на підвищення якості освітніх послуг, а на поточні господарські потреби, що також знижує ефективність такого фінансування. Аналізуючи статистичні дані фінансування нашої країни за період 2007-2016 рр., бачимо що, є поступове і помітне збільшення видатків майже на 87 млрд. грн. (рис. 1).

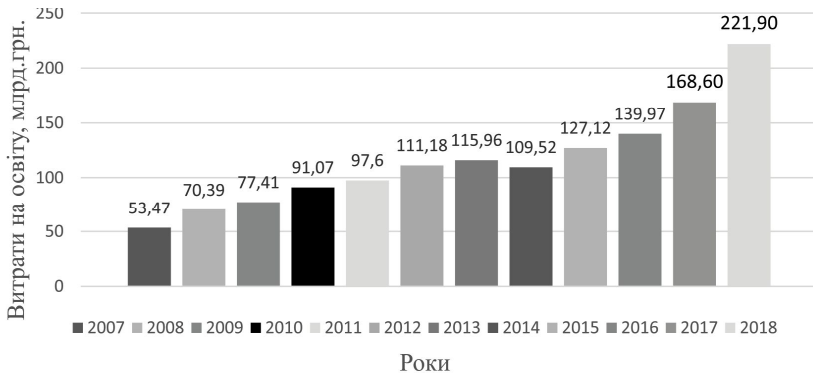


Рис. 1. Загальні витрати на освіту в Україні за період 2007-2016 рр.
Джерело: [8, с. 5; 26].

Проте, відсоток обсягу ВВП на освіту поступово зменшується., що перш за все пояснюється зростанням курсу долара. Так у 2016 році порівняно з 2007 роком відсоток обсягу ВВП зменшився на 1 в.п, у 2007 році курс долара становив 5,05 грн за 1 долл., а у 2016 році відповідно 25,55 (рис. 2).

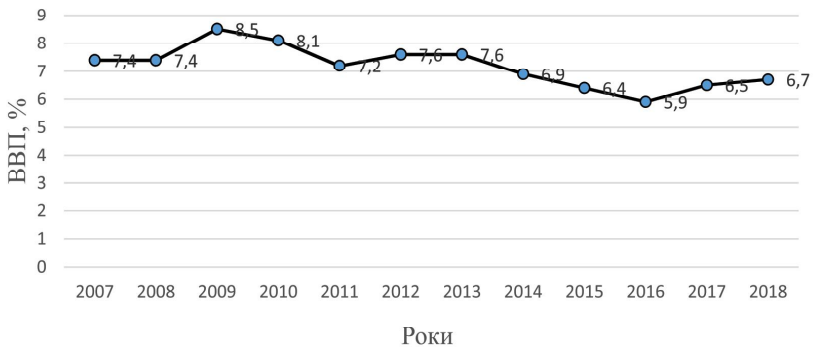


Рис. 2. Витрати валового внутрішнього продукту, %
Джерело: [8, с. 5; 26].

Метод визначення обсягів фінансування (а саме нормативний), який використовується як спосіб розподілу державних коштів, до-

зволяє корегувати їх в бік зниження у зв'язку з нестачею. Тому обсяги витрат на освіту, незважаючи на тенденцію до зростання, значно менші ніж аналогічні показники розвинутих країн.

У 2015 році відбулися зміни у порядку фінансування освіти, з того часу, є можливість забезпечити рівне фінансування всіх закладів освіти регіону за рахунок коштів місцевих бюджетів та державних субвенцій. В таблиці 1 подана інформація про використання освітньої субвенції місцевими бюджетами у першому півріччі 2017 та 2018 роках.

Таблиця 1

**Кошти освітньої субвенції
в першому півріччі 2017 і 2018 рр. (млрд. грн.)**

Показник	2017	2018	Відхилення 2017-2018	Відхилення (%)
Планові значення	31,2	36,8	5,6	18,0
Фактичні видатки	28,7	34,5	5,7	20,0
Рівень використання коштів, %	92,0	93,8	1,8 в.п.	X

[Джерело: 14].

Плановий обсяг освітньої субвенції в першому півріччі 2018 року порівняно з цим же періодом 2017 року збільшився на 5,6 млрд. грн. (18%). Збільшення субвенції у 2018 році пояснюється в першу чергу, тим що, змінено формулу її розподілу, яка здійснюється на підставі:

- розрахункового показника фінансового нормативу бюджетної забезпеченості;

- контингентна учнів усіх типів закладів загальної середньої освіти станом на 5 вересня року, що передує поточному бюджетному періоду;

- контингента учнів закладів професійної (професійно-технічної) освіти станом на 1 січня року, що передує плановому бюджетному періоду, та контингента студентів станом на 1 жовтня року, що передує плановому бюджетному періоду;

- навчального плану;

- заробітної плати вчителя;
- коригуючих коефіцієнтів [14].

Таке ставлення, необхідно удосконалити або розробити підхід до визначення обсягів фінансування із врахуванням мінімальних соціальних стандартів, які дозволять встановити нижню межу обов'язкового фінансового забезпечення розвитку освіти. Державна політика у цьому напрямку повинна бути націлена на забезпечення доступності освіти для соціально незахищених верств населення, надаючи гарантований якісний результат знань. Як стверджують Вербицька А.В. та Петрик О.Л. «... кожна країна повинна знайти відповідний баланс між рівнем фінансування, доступності та якості вищої освіти» [11, с. 35].

Окрім проблем фінансування, постає питання у забезпеченні закладів освіти матеріально-технічним оснащенням, ефективним управлінням та якісним менеджментом, координацією та підтримкою органів державного управління. Проте, стан матеріально-технічної бази освітніх закладів країни знаходиться на недостатньому рівні. Наприкінці 2016 року було проведено дослідження Урядовим контрактним центром, яке стосувалося проблем шкільної освіти. Було виявлено, що вітчизняним школам гостро бракує сучасних комп'ютерних засобів, оснащених кабінетів мультимедійними засобами та шкільних автобусів. Опитування громадян, а саме 1025 респондентів показало, що 31,9% нарікають на невідповідний стан шкіл та їх матеріальне технічне обладнання; 17,1 % невдоволені закриттями частини шкіл. Найголовнішою проблемою в сільській місцевості є відсутність якісних сучасних підручників та навчальних матеріалів. Нові стандарти початкової школи, пропонують вивчення іноземної мови з першого класу й покращення умов навчання. «Стандарти запровадили, вказівка пішла, а забезпечити запроваджене – забули, і вкотре вчителі своїми силами втілюють міністерські новації: обладнують класи, фарбують інвентар», шукають вчителів іноземної мови для найменших. Це ще раз підтверджує, що сучасна українська освіта потребує цілеспрямованого втручання та істотних змін [2].

Деякі освітні заклади розташовуються в пристосованих приміщеннях, що не відповідають санітарно-гігієнічним нормам, у них

відсутні необхідні засоби навчання, недостатнім чином обладнані сучасні кабінети та лабораторії для проведення наукових досліджень. Відповідно, це призводить до зниження якості надання освітніх послуг. Тому, перед місцевими владами постає завдання у створенні, координації та контролю спеціальних програм матеріально-технічного забезпечення навчальних закладів усіх рівнів, які дозволять:

- побудувати та оновити нові освітні заклади;
- створити умови для доступності учнів, студентів, слухачів до якісної освіти;
- модернізувати матеріально-технічну, навчально-методичну бази освітніх закладів, які відповідають сучасним вимогам;
- покращити умови перебування споживачів освітніх послуг у цих закладах.

Сучасне освітнє середовище, повинне забезпечити необхідні умови, засоби і технології для навчання учнів, освітян, батьків, які покладаються на співпрацю зі школою та взаєморозуміння.

Реформа освіти та науки України передбачає зміни, які стосуються усіх ланок цієї галузі (табл. 2).

Таблиця 2

Основні зміни в системі освіти і науки України, які передбачені реформою

Рівні освіти	Зміни
Середня	<ul style="list-style-type: none">- нова суть та мета освіти, спрямована на формування ключових компетентностей;- новий статус учителя, який володіє сучасними методиками викладання і який професійно реалізує педагогіку партнерства;- сучасна система управління та адміністрування шкіл, а саме керівник – менеджер освіти;- нова система контролю якості освіти.

Професійно-технічна	<ul style="list-style-type: none">- багатоканальне фінансування;- створення закладів нового типу – регіональних центрів професійної підготовки, що сприятиме збільшенню мережі закладів;- осучаснення змісту професійно-технічної освіти;- створення регіональних рад професійної освіти.
Вища	<ul style="list-style-type: none">- створення системи забезпечення та постійного поліпшення якості вищої освіти, яка відповідає рекомендаціям і стандартам Європейського простору вищої освіти;- забезпечення академічної доброчесності;- підвищення рівня підготовки фахівців за спеціальністю 081 «Право».
Нова система управління та фінансування науки	<ul style="list-style-type: none">- утворення Національної ради з питань розвитку науки і технологій;- утворення Національного фонду досліджень та формування органів його управління;- забезпечення процесу утворення державних ключових лабораторій та отримання статусу дослідницького університету національними ВНЗ.

Джерело: [7].

Кабінет міністрів України ухвалив Концепцію реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 року. Згідно даної Концепції було визначено основні проблеми сучасної середньої освіти, мету та основні шляхи і способи їх розв'язання.

Освітня реформа пропонує першочергові зміни в середній освіті які сконцентровані на детиноцентризмі та ключових компетентностях учня, якими він повинен володіти, а саме: вільне володіння державною мовою, здатність спілкуватися іноземними мовами,

математична, загальнокультурна та екологічна компетентності, інноваційність, навчання впродовж життя, громадянські та соціальні компетентності, підприємливість та фінансова грамотність.

Це можна представити у вигляді особистісно-орієнтованої моделі освіти, в центрі якої є особистість учня, а саме його:

- потреби;
- мотиви;
- попередній досвід;
- здібності;
- активність;
- інтелект;
- індивідуально-психологічні особливості;
- ціннісні орієнтири.

Формула нової української школи складається з дев'яти ключових компонентів, які пояснюють її сутність (табл. 3).

Таблиця 3

Структура Концепції Нової української школи

Формула НУШ	Дев'ять ключових компонентів
Ключові компетентності для життя	- Дитині недостатньо дати лише знання, ще важливо навчити користуватися ними; - Знання та вміння, взаємопов'язані з ціннісними орієнтирами учня, формують його життєві компетентності, потрібні для успішної самореалізації у житті, навчанні та праці
Педагогіка партнерства	- Кожна дитина – неповторна, наділена від природи унікальними здібностями, талантами та можливостями; - Місія нової української школи - допомогти розкрити та розвинути здібності, таланти і можливості кожної дитини на основі партнерства між учителем, учнем і батьками

Умотивований учитель	- Новій школі потрібен новий учитель, який стане агентом змін; - Передбачено ряд стимулів для особистого і професійного зростання, щоб залучити до професії найкращих
Орієнтація на учня	- НУШ працюватиме на засадах особистісно-орієнтованої моделі освіти; - Школа максимально враховуватиме права дитини, її здібності, потреби та інтереси, на практиці реалізуючи принцип дитиноцентризму
Виховання на цінностях	- НУШ формуватиме ціннісні ставлення й судження, що слугують базою для щасливого особистого життя та успішної взаємодії з суспільством
Нова структура школи	- Реформа передбачає суттєву зміну структури середньої школи, щоб максимально врахувати фізичні, психологічні, розумові здібності дитини кожної вікової групи
Автономія школи і якість освіти	- Вільну людину може сформувати лише вільна особистість; - Нова школа матиме широку автономію
Справедливе фінансування і рівний доступ	- У новій школі публічні фінанси розподілятимуть прозоро, щоб відстежувати результати освітніх інвестицій
Сучасне освітнє середовище	- Творче середовище буде організоване в новій школі; - Зміні підлягають як фізичне просторово-предметне оточення, так і програми та засоби навчання

[Джерело: 16]

Підсилюється висока роль учителя як партнера у вихованні особистості, що збільшує авторитет сучасного педагога. Змінюється роль і відповідальність керівника школи, який повинен критично мислити, запроваджувати проектну діяльність, підтримувати педагогічне партнерство у закладі (між батьками, учнями та вчителями),

прозоро використовувати кошти та постійно звітувати про їх використання, забезпечувати імідж закладу «Розробка стратегії розвитку закладу загальної середньої освіти повинна обов'язково включати в себе ряд інноваційних маркетингових інструментів, що здатні забезпечити у майбутньому стійку конкурентоспроможність, високу адаптивність до зовнішнього середовища, якість отриманих знань, вмінь, навичок та компетенцій, а також високу мобільність як педагогічних працівників, так і учнів» [10, с. 59]. Дуже важливим покращенням є створення Державної служби якості освіти, головною метою якої є рекомендації, а не санкції.

Важливе і пріоритетне завдання освітньої реформи полягає у створенні такої школи, де дітям приємно навчатися, де отримують не лише знання, а й уміння практично застосовувати їх у житті. Тому вчитель Нової української школи повинен організувати компетентнісне навчання (не знання заради знань, а вміння застосовувати їх в реальному житті, не знати, а вміти користуватися знаннями). Ані для кого не секрет, що можна закінчити середню школу на «відмінно», знати та вміти все, що вона вимагає, але так і не стати «розумною людиною», тобто людиною, готовою ефективно й адекватно діяти в різних життєвих ситуаціях.

Після завершення навчання у середній школі, близько 70 % учнів України вступають до вищих навчальних закладів. Для прикладу, у країнах Західної Європи цей показник не перевищує 50 %. Проте, кількість не завжди означає якість. Велика кількість колишніх школярів банально не готова до університетського навчання. Тому реформування закладів професійно-технічної освіти передбачає їх збільшення та якісне оснащення сучасним обладнанням та новими освітніми технологіями, які забезпечать здобуття якісної професійної підготовки. З цією метою заклади професійно-технічної освіти у 2017 році почали фінансуватися із обласних бюджетів та бюджетів міст-обласних центрів. Важлива роль відводиться радам професійної освіти, до складу яких входять представники місцевої влади, роботодавців, закладів освіти та громадських організацій.

У вищій освіті створюється Національне агентство із покращення якості вищої освіти, який забезпечить зовнішній контроль у

цій ланці. Для підтримки академічної доброчесності створюється Національний репозитарій академічних текстів, який є дієвим інструментом виявлення плагіату і певним ресурсом для обміну інформацією між науковцями. Утворення Національної ради з питань розвитку науки і технологій дає змогу приймати стратегічні рішення щодо державної політики в науково-дослідній сфері. А створення Національного фонду досліджень та формування органів його управління дає можливість науковцям та дослідникам на конкурсній основі отримувати додаткові кошти для здійснення конкретних наукових проектів.

Поряд з реформуванням освіти, урядом запропонована Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року. Згідно з цим документом «...Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності. Крім того, ефективна система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права» [6]. Саме протягом усіх років незалежності Україна у сфері державного управління не відповідала ефективним європейським практикам взаємовідносин між державною владою і місцевим самоврядуванням, через підпорядкованість місцевих державних адміністрацій одночасно декільком цим органам.

Конституція України не надає місцевим органам управління повноважень саме у сфері освіти, але їх визначає Закон України «Про місцеві державні адміністрації». Хоча зміст цих повноважень визначався попереднім Законом України «Про освіту» [2]. Зокрема, стаття 11 зараховувала до органів управління освітою «місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування, а також утворені місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування структурні підрозділи з питань освіти (місцеві органи управління освітою)». Частина 1 статті 14 цього Закону надавала повноваження місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування в освітній сфері, а частина 2 цієї статті

визнавала необхідність створення відповідних органів управління освітою та визначала їх повноваження. До них належали:

- управління навчальними закладами, що є комунальною власністю;
- вдосконалення професійної кваліфікації педагогічних працівників, їх перепідготовка та атестація;
- координація дій педагогічних, виробничих колективів, сім'ї, громадськості з питань навчання і виховання дітей;
- контроль за дотриманням вимог щодо змісту, рівня і обсягу освіти, атестація навчальних закладів, що є комунальною власністю.

В цій статті також відмічалось, що «місцеві органи управління освітою у здійсненні своїх повноважень підпорядковані місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування та відповідним державним органам управління освітою».

Стаття 15 цього документу надавала місцевим органам управління освітою повноваження приводити освітні послуги у відповідність державним стандартам і вимогам шляхом ліцензування, інспектування, атестації та акредитації навчальних закладів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, а також приймати рішення про створення, реорганізацію або ліквідацію навчальних закладів.

Закон України «Про загальну середню освіту» у статті 9 частини 5 надавав місцевим органам управління освітою додаткові повноваження, зокрема, затверджувати статuti державних та комунальних загальноосвітніх навчальних закладів та здійснювати державний нагляд (контроль) у галузі загальної середньої освіти разом з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти (стаття 40, частина 2) [3].

Закон України «Про дошкільну освіту» надавав цим органам такі додаткові повноваження:

- погодження статутів закладів дошкільної освіти незалежно від підпорядкування, типу і форми власності (стаття 13, частина 2);
- здійснення державного контролю за діяльністю дошкільних навчальних закладів разом із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти (стаття 21, частина 2);

- керівництво підпорядкованими ним методичними кабінетами та іншими науково-методичними установами (стаття 25) [4].

Закон України «Про освіту», який набрав чинності у 2017 році, надає повноваження здійснювати державний нагляд (контроль) в освітній діяльності Центральному органу виконавчої влади для забезпечення якості освіти та його територіальним підрозділам. З огляду на таку ієрархію органів виконавчої влади, пріоритетність у прийнятті управлінських рішень має бути наданий саме цьому органу.

Відповідно до пункту 3 статті 22 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», вони здійснювали загальне керівництво освітніми закладами, які належали до сфери їх впливу. А новий Закон України «Про освіту» призвів до ліквідації таких закладів. Таким чином місцеві ради можуть делегувати відповідним державним адміністраціям свої повноваження з управління закладами освіти лише в тих межах, які вони мають самі [5].

Це зовсім інші повноваження, ніж ті, що надавав попередній Закон місцевим органам управління освітою. Насамперед, вони тепер мають лише повноваження засновника з питань управління закладами освіти, які визначаються частина 2 статті 25. Частина 3 цієї статті забороняє засновникам або уповноваженим ним особам «втручатися в діяльність закладу освіти, що здійснюється ним у межах його автономних прав, визначених законом та установчими документами».

Отже, система управління освітою на місцевому рівні має істотно змінитися в найближчий час. Ці зміни повинні привести повноваження місцевих органів управління у відповідність до чинного Закону України «Про освіту», що може змінити не лише їх функції, але і структуру. Зокрема, можна прогнозувати передачу повноважень з державного нагляду (контролю) за дотримання законодавства у сфері освіти від місцевих державних адміністрацій до територіальних підрозділів Державної служби якості освіти. Також можна прогнозувати створення самостійних підрозділів при органах місцевого самоврядування, що будуть виконувати функції засновника закладів освіти. При цьому може бути відмова органів самоврядування від делегування окремих інших функцій місцевим державним адміністраціям.

Висновки. Прийняття нового Закону України «Про освіту» наближає цю сферу до європейських стандартів, що значно підвищує конкурентоспроможність закладів освіти та науки, а також дає можливість децентралізації управління системи освіти, створивши умови для партнерства державних органів та навчальних закладів.

В контексті вищевикладеного, одним із пріоритетних напрямів є реформування економічних засад системи освіти, яке має спрямовуватися на створення прозорих фінансово-економічних механізмів цільового накопичення та адресного використання коштів, необхідних для реалізації в повному обсязі конституційних прав громадян на освіту.

Потрібно також пам'ятати, що автономія це не лише самостійність і незалежність, а й відповідальність закладу освіти у прийнятті ефективних управлінських рішень щодо організації освітнього процесу, економічної та господарської діяльності, роботи з кадрами та із споживачами освітніх послуг.

У рамках подальшого реформування державного управління і місцевого самоврядування варто усунути суперечності між законами і вилучити з них дублювання функцій, а також невластиві повноваження місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування з управління закладами освіти.

Стаття надійшла до редакції: 14.02.2019

MAIN DIRECTIONS OF PUBLIC EDUCATION MANAGEMENT IN REFORMING CONDITIONS

Tetyana Vilkhova, Associate Professor of the Department of Educational Management, State Policy and Economics, PhD in Economics, CINE "Dniprovskaya Academy of Continuing Education" Dnipro, Ukraine

Mikhailo Moskalets, Associate Professor of the Department of Public Administration and Law, PhD in Pedagogy, CINE "Dniprovskaya Academy of Continuing Education" Dnipro, Ukraine

One of the priority areas is the reform of the economic foundations of the educational system, which should aim at creating transparent financial and economic mechanisms for targeted accumulation and targeted use of funds necessary for the full implementation of the constitutional rights of citizens to education.

One of the priority areas is the reform of the economic foundations of the educational system, which should aim at creating transparent financial and economic mechanisms for targeted accumulation and targeted use of funds necessary for the full implementation of the constitutional rights of citizens to education.

It should also be remembered that autonomy is not only independence, but also the responsibility of the educational institution in taking effective management decisions regarding the organization of educational process, economic activity, work with staff and consumers of educational services.

In the framework of the further reformation of public administration and local self-government, it is necessary to eliminate the contradictions between the laws and remove duplication of functions from them as well as the inadequate powers of local state administrations and local self-government bodies to manage educational institutions.

Keywords: *public administration, education, reform, reform, legislation, system, government, educational institutions*

Received: 14.02.2019

References

1. Pro osvitu / Zakon Ukrainy vid 05.09. 2017. 2145-VIII – VR. [On education 05.09.2017. 2145-VIII – VR]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.

2. Pro osvitu / Zakon Ukrainy vid 05.09. 2017. 2145-VIII – VR. [On education 05.09.2017. 2145-VIII – VR]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.

3. Pro zagalnu serednyu osvitu / Zakon Ukrainy vid 13 05. 1999. 651-XIV–VR. [On General Secondary Education 13 05. 1999. 651-XIV–VR]. Vidomosti

Verkhovnoi Rady Ukrainy. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/651-14/ed20170305>.

4. Pro doshkilnu osvitu / Zakon Ukrainy vid 11.07. 2001. 2628-III – VR. [On Pre-school education 11.07. 2001. 2628-III – VR]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2628-14/ed20160101>.

5. Pro mistsevi derzhavni administratsiyi / Zakon Ukrainy 09. 04. 1999. 586-XIV– VR. [On Local State Administrations 09. 04. 1999. 586-XIV– – VR]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

6. Sychenko V.V. (2008). Udoshkonalennya informatsiyno-komunikativnoyi sistemi mizh derzhavoyu ta suspilstvom v protsesi reformuvannya vischoyi osviti / V.V. Sychenko. - Derzhava ta regioni : Seriya «Derzhavne upravlinnya» # 3. p. 186-190.

7. Reforma osviti ta nauki / Uryadoviy portal. Retrieved from: <http://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-osviti>.

8. Natsionalni rahunki osviti Ukrainy u 2016 rotsi: Statistichniy zbirnik. – K.: Derzhavna sluzhba statistiki Ukrainy, 2018. – p. 103.

9. Krisyuk S.V. (2009). Derzhavne upravlinnya osvitoyu: navch. posib. dlya sluhachiv, asp., doktorantiv spets. "Derzhavne upravlinnya osvitoyu" / S. V. Krisyuk. – K.: NADU. – p.220.

10. Vilkhova T.V. (2019). Zastosuvannya marketingovih instrumeniv u zakladah zagalnoyi serednoyi osviti / T.V. Vilkhova, Yu.M. Mogila // Ekonomika ta derzhava. # 5. – p. 57-59.

11. Verbitska A.V. (2018). Udoshkonalennya mehanizmv derzhavnogo upravlinnya dlya rozkrittya potentsialu integrovanoyi modeli konkuretnospromozhnoyi vischoyi osviti v Ukrainy / A.V. Verbitska, O.L. Petrik // Derzhava ta regioni. # 2 (62). – p. 34-39.

12. Pro shvalennya Kontseptsiyi realizatsiyi derzhavnoyi politiki u sferi reformuvannya zagalnoyi serednoyi osviti “Nova ukrayinska shkola” na period do 2029 roku / Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy; Kontseptsiya vid 14.12.2016 # 988-r Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/988-2016-r>

13. Olievska M.G. (2018). Finansuvannya osviti v konteksti vidtvorennya lyudskogo kapitalu / M.G. Olievska // Naukoviy visnik Uzhgorodskogo natsionainogo universitetu. Vol. 17, part. 2. – p. 16-19.

14. Formula rozpodilu osvitnoyi subventsii mizh mistsevimi byudzhetaми / Ministerstvo osviti I nauki Ukrainy Retrieved from: <http://mon.gov.ua/ua/>

osvita/zagalna-serednya-osvita/formula-rozpodilu-osvitnoyi-subvenciyi-mizh-miscevim-budzhetaми

15. Aktualni problemi shkilnoyi osviti v Ukraini / Uryadoviy kur'r Retrieved from: <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/aktualni-problemi-shkilnoyi-osviti-v-ukrayini/>

16. Pro Kontseptsiyu Novoyi ukrayinskoyi shkoli / Pedrada Retrieved from: <http://www.pedrada.com.ua/article/2372-ad-fontes-pro-kontseptsyu-novo-ukransko-shkoli>

17. Tkachenko V.P. (2019). Sistema osviti v sotsialno-ekonomichnomu rozvitku krayini / V.P. Tkachenko, T.V. Vilkhova // *Filosofsko-svitoglyadni ta kulturoiogichni konteksti neperervnoyi osviti: materialy mizhnarodnoyi naukovo-praktichnoyi konferentsiyi*. p. 50-52.

18. Antonyuk O. Menedzhment v osvityanskiy sferi: kontseptualni zasady / O. Antonyuk – Retrieved from: <http://www.perconal.in.ua>

19. Dzvinchuk D. (2003). Derzhavne upravlinnya osvitoyu v Ukraini: tendentsiyi i zakonodavstvo. – K.: ZAT "Nichlava", – p. 239.

20. Krisyuk S.V. (2009). Derzhavne upravlinnya osvitoyu / S.V. Krisyuk // *Navchalniy posibnik dlya sluhachiv, aspirantiv, doktorantiv spetsialnosti "Derzhavne upravlinnya osvitoyu"*. – K.: NADU. – p. 220.

21. Knishnik S.(2017). Transformatsiya sistemi osviti v Ukraini / S. Knishnik // *Efektivnist derzhavnogo upravlinnya*. – Vol. 4 (53). – Part. 1. – p. 48-55.

22. Lugoviy V.I. (2008). Upravlinnya osvitoyu / V.I. Lugoviy // *Entsiklopediya osviti*. – K.: APN Ukraini, Yurinkom Inter, – p. 944-945.

23. Lukina T.O. (2004). Derzhavne upravlinnya yakisty zagalnoyi serednoyi osviti v Ukraini: monografiya / T.O. Lukina. – K.: NADU. p.292.

24. Sychenko V.V. (2008). Derzhavna politika integratsiyi vischoyi osviti do Evropeyskogo osvitnogo prostoru / V.V. Sychenko. – Derzhava ta regioni: Seriya: Derzhavne upravlinnya. – 2008. – # 4. – p. 183-188.

25. Fadeev V.I. (2009). Sistemni aspekti organizatsiyi upravlinnya osvitnimi resursami VNZ / V.I. Fadeev // *Problemi suchasnoyi pedagogichnoyi osviti Ser. Pedagogika i psihologiya*. – Zb. Statey. – Yalta: RVV RVNZ KGU.– p. 54-58.

26. Byudzhets na osvitu v 2018 rotsi zris na 53 mlrd grn / NUSh. Retrieved from: <https://nus.org.ua/news/byudzhets-na-osvitu-v-2018-rotsi-zrist-na-53-mlrd-grn/>

Відомості про авторів / Information about the Authors

Вільхова Тетяна Володимирівна: Комунальний заклад вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти», вул. Володимира Антоновича 70, м. Дніпро, 49006, Україна

Tetiana Vilkhova: Communal Institution of Higher Education «Dnipro Academy of Continuing Education», st. Antonovich, 70, Dnipro, 49006, Ukraine

ORCID.ORG/ 0000-0003-3087-6532

E-mail: vilkhova@dano.dp.ua

Москалець Михайло Миколайович: Комунальний заклад вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти», вул. Володимира Антоновича 70, м. Дніпро, 49006, Україна

Mikhailo Moskalets: Communal Institution of Higher Education «Dnipro Academy of Continuing Education», st. Antonovich, 70, Dnipro, 49006, Ukraine

ORCID.ORG/ 0000-0003-3079-158X

E-mail: m_moskalets@ukr.net

Рибкіна Світлана Олексіївна: Дніпровський державний аграрно-економічний університет, вул. Єфремова, 25, м. Дніпро, 49600, Україна

Svitlana Rybkina: Dnipro State Agrarian and Economic University, st. Efremova, 25, Dnipro, 49600, Ukraine

ORCID.ORG/ 0000-0002-1063-6462

E-mail: kafedramo1@gmail.com

УДК 352.07(477-21/-22)

DOI: 10.34132/pard2019.04.04

ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Євтушенко О.Н., д-р політ. наук, професор, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Стадніченко Л.М., магістр управління та адміністрування, Державна служба з лікарських засобів та контролю за наркотиками у Миколаївській області, м. Миколаїв, Україна

У статті досліджується сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку органів самоорганізації населення в містах України, зокрема в місті Миколаєві, їх ролі в системі місцевого самоврядування в умовах децентралізації державної влади. Виокремлено як позитивні, так і негативні аспекти їх діяльності.

До позитивних треба віднести те, що органи самоорганізації населення там де вони дійсно працюють є достатньо ефективним інструментом вирішення населенням громади питань місцевого значення, тому що наближені до жителів певної території (вулиці, кварталу, мікрорайону). Органи самоорганізації населення активізують населення навколо невирішених місцевих проблем, сприяють розвитку демократії на місцевому рівні, тому що справжня демократія й починається з особистої участі населення у вирішенні питань, які стосуються їхнього життя.

До негативних тенденцій розвитку органів самоорганізації населення треба віднести: складну процедуру їх створення; відсутність налагодженої системи взаємодії між територіальною громадою й органами місцевого самоврядування; незацікавленість органів місцевого самоврядування в органах самоорганізації населення, а тому небажання враховувати пропозиції громадян й залучати їх до розв'язання місцевих проблем; недостатня фінансова

підтримка, заохочення та стимулювання органів самоорганізації населення з боку органів місцевого самоврядування; патерналістські очікування населення, сподівання, що влада повинна вирішувати всі їх проблеми; низка активність громадян, як реальної впливової сили у вирішенні проблем території громади, люди не вірять, що зможуть щось реально змінити в місті, селі, селищі.

Визначено, що саме органи самоорганізації населення в умовах децентралізації й реформування місцевого самоврядування можуть стати допоміжним ресурсом місцевої влади у вирішенні проблем соціального, економічного та культурного життя громадян на рівні територіальної громади, сприяти їх самоорганізації, розвитку ініціативи й відповідальності. Проте розуміння того факту, що органи самоорганізації населення – це ефективний інструмент реалізації місцевих питань та розвитку країни, як демократичної держави, спонукає лиш невелику кількість територіальних громад активно розвивати та підтримувати діяльність органів самоорганізації населення.

Ключові слова: органи самоорганізації населення, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, державна влада, демократія, децентралізація, територіальна громада.

Постановка проблеми у загальному вигляді.

В умовах децентралізації державної влади й реформи місцевого самоврядування (далі МСВ), зокрема у розвитку житлово-комунальної сфери, усе більшої актуальності набуває питання пов'язано з діяльністю органів самоорганізації населення (далі ОСН), які повинні сприяти органам МСВ вирішувати різноманітні питання, насамперед з розвитку території громади. Саме ОСН є одним з найбільш ефективних інструментів вирішення територіальною громадою питань з благоустрою території: будинків, вулиць, мікрорайонів тощо, оскільки вони є найбільш наближеними до населення представницькими органами.

Ефективність ОСН породжується першоджерелом їх створення: як показує практика, якщо ініціатива йде безпосередньо від жителів певної території (вулиці, кварталу, мікрорайону), які, як правило, згуртовуються навколо якоїсь проблеми, і буде підтримана

органом МСВ, такі ОСН є більш ефективними, ніж ті, створення яких нав'язано владою. Тому що ОСН – це не тільки форма самоорганізації населення, це інструмент за допомогою якого населення самостійно й під власну відповідальність вирішує питання благоустрою території на якій воно проживає.

Однак, треба підкреслити, що потенціал ОСН, як ефективного інструменту реалізації місцевих питань та розвитку країни, як демократичної держави, досі в Україні не використовується повною мірою.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Сучасний науковий доробок у вивченні питань пов'язаних з організацією ОСН, як законодавчо закріплену форму об'єднань громадян, що є складовою частиною інституту місцевого самоврядування, представлений численними працями українських дослідників, таких як: В. Андріаш, М. Баймуратов, О. Батанов, В. Борденюк, О. Бориславська, Я. Глазова, В. Григор'єв, О. Євтушенко, В. Ємельянов, Я. Жовнірчик, А.Ібрагімова, В. Кампо, М. Корнієнко, А.Кравченко, О. Литвин, Т. Лушагіна, Н. Максишко, А. Мукшименко, М. Мягченко, О. Орловський, В. Прошко, С. Рудик, С. Саханенко, І. Яковець а ін. Проте більшість праць присвячені загальним проблемам організації й діяльності ОСН і невелика кількість досліджень стосується стану розвитку ОСН в містах України, особливо в умовах децентралізації.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті – є здійснення аналізу сучасного стану проблем та перспектив розвитку ОСН в містах України, зокрема в місті Миколаєві, їх ролі в системі МСВ, особливості їх взаємодії з органами МСВ територіальних громад в умовах децентралізації державної влади та на підставі позитивних аспектів їх діяльності запропонувати шляхи покращення діяльності ОСН.

Викладення основного матеріалу дослідження.

Демократичний рівень розвитку нашої країни в першу чергу залежить від реальної участі громадян, зокрема на рівні територіальних громад (далі ТГ) вирішувати питання місцевого значення. Вирішення питань місцевого значення тісно пов'язане з розвитком МСВ, однією зі складових якої є ОСН, які з точки зору конституційних прав людини й громадянина є механізмом реалізації їх конституцій-

них прав брати участь у вирішенні власних першочергових нагальних потреб. ОСН створюються згідно ст. 140 Основного Закону [9], ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [18] сільськими, селищними, міськими радами за ініціативою жителів будинків, вулиць, кварталів на строк повноважень місцевої ради, яка наділяє їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. ОСН згідно закону Про ОСН ст. 3 п.3 повинні задовольняти соціальні, культурні, побутові та інші потреби населення, сприяти органам МСВ у наданні ними відповідних послуг, здійснювати громадський контроль за діяльністю органів МСВ та інших постачальників послуг [19].

Стан розвитку ОСН в місті Миколаєві загалом відображає загальноукраїнську картину розвитку цих органів: сплеск їх формування припадає на 2003–2007 роки та 2012–2013 роки з подальшим незначним розвитком і змінився на спад у 2014 роки [1]. За реформи децентралізації та територіальної організації влади, що де-юре розпочалась з 2014 року та реально стартувала з 2015 року з утворенням об'єднаних територіальних громад (далі ОТГ), органи МСВ отримали достатні повноваження, необхідні фінансові ресурси та можливості самостійно ухвалювати рішення та нести відповідальність за їх реалізацію [8].

Однак в умовах обмеженості людських та часових ресурсів для виконання покладених на органи МСВ повноважень, саме ОСН можуть стати допоміжним ресурсом МСВ у вирішенні проблем соціального, економічного та культурного життя громадян на рівні ТГ, сприяти їх самоорганізації, розвитку ініціативи й відповідальності. Проте розуміння цього факту спонукає лиш невелику кількість ТГ України активно розвивати та підтримувати діяльність ОСН.

На сьогодні стан розвитку ОСН м. Миколаєва характеризується досить негативною тенденцією. Так, за офіційною інформацією виконавчого комітету Миколаївської міської ради за період 2015–2018 рр. на території м. Миколаєва створено лише 1 ОСН (2015 рік). Загальна кількість ОСН, легалізованих виконкомом Миколаївської міської ради станом на 01.11.2018 – 33.

Динаміка розвитку ОСН, які легалізовані Миколаївською міською радою подана на рис. 1.

Кількість ОСН по рокам

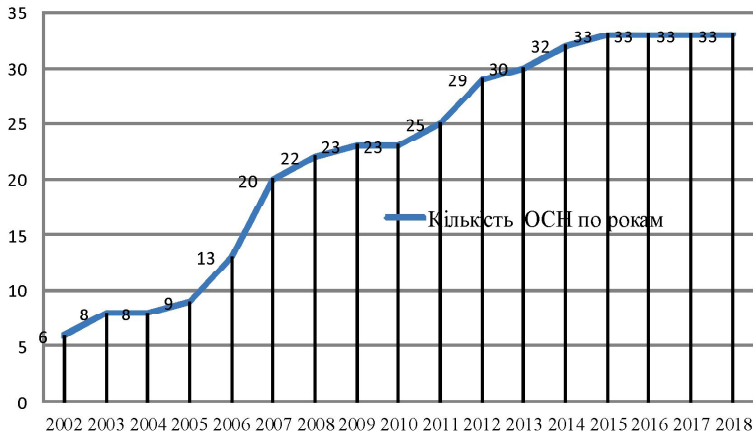


Рис. 1. Динаміка розвитку легалізованих ОСН в м. Миколаєві

Цікавим видається й аналіз стосовно розвитку окремих видів ОСН в м. Миколаєві. Так, станом на березень 2018 р. легалізовані такі види ОСН: 22 будинкові комітети, 2 вуличних, 2 квартальних та 7 ОСН мікрорайонів (рис. 2).

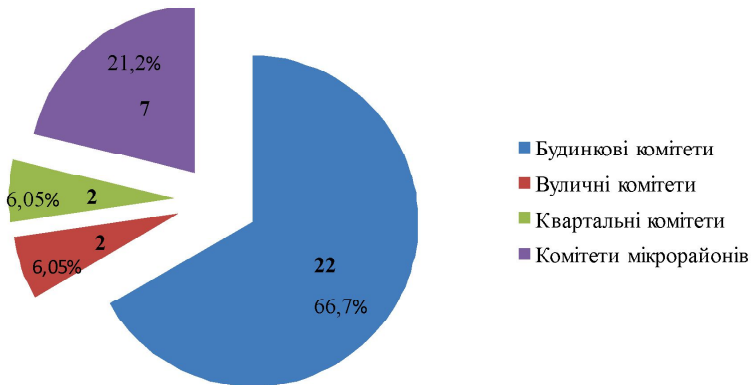


Рис. 2. Кількість легалізованих ОСН м. Миколаєва за видами

Тим часом серед 47 ОСН м. Одеси – 44 (93,6 %) – це комітети мікрорайонів, а 3 (6,4 %) – квартальні комітети [7]. Очевидно, що такий вид ОСН як комітети мікрорайонів є більш ефективним і життєздатним, враховуючи масштаби, які може охопити своєю участю, у порівнянні з будинковим комітетом, а також враховуючи можливе переорієнтування будинкових комітетів на створення об'єднаних співвласників багатопверхових будинків (далі ОСББ), які, як юридичні особи мають більше повноважень, більший вплив для вирішення питань життєдіяльності будинку, участь у державних та місцевих програмах, де однією з умов участі є реєстрація юридичної особи (наприклад, програма «Теплі кредити», міська програма модернізації ліфтів та ін.).

На підтвердження цьому є аналіз даних щодо легалізованих ОСН, що наявні на офіційному сайті Миколаївської міської ради. Слід зазначити, що серед 33 ОСН у 22 ОСН (серед яких 13 – саме будинкові комітети) термін повноважень органу не подовжений, тобто фактично в місті функціонує всього 11 ОСН. Натомість кількість ОСББ в м. Миколаєві за останні роки стрімко зростає. Так, за офіційним повідомленням департаменту ЖКГ Миколаївської міської ради з 583 ОСББ більш ніж половина (297) було створено протягом 2015–2018 років. Створення ОСББ дозволяє власникам квартир самостійно вирішувати питання управління багатоквартирним будинком. І хоча ототожнювати поняття ОСББ та ОСН не можна: вони є різними за нормативно-правовою основою діяльності, походженням, призначенням, але, на наш погляд, вже створеним ОСН, як органу з більш широкою компетенцією щодо мешканців певної міської території, слід активно співпрацювати з ОСББ, які представляють інтереси організованих у них мешканців багатоквартирних будинків. Поєднання зусиль цих двох форм місцевої ініціативи в питаннях благоустрою територій, контролю за якістю послуг в житлово-комунальній сфері може дати значний результат. Крім того, за умови популяризації ОСН місцевою владою, як форми безпосереднього самоврядування, слід використовувати потенціал активних членів ОСББ та сприяти їх консолідації та утворення ОСН на відповідній території для відстоювання своїх інтересів. І як слушно за-

уважають науковці, «ОСН доцільно створювати там, де народ вже об'єднався і становить актуалізовану спільноту» [5, с. 49].

На нашу думку, позитивний досвід організації ОСН, утвореного на базі декількох ОСББ на відповідній території, міг би стати для вирішення питань забудов на території відповідної вулиці, мікрорайону тощо, адже прийнятий Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. [20] фактично звужив можливості громадськості впливати на забудову території громади. По-перше, зі сфери обговорення на громадських слуханнях у новому законі було вилучено таке важливе питання, як містобудівне обґрунтування розміщення об'єктів містобудування. Відповідно до ст. 21 зазначеного закону тепер предметом громадських слухань не може бути будівництво окремих конкретних об'єктів, на громадські слухання виносяться тільки розроблені проекти генерального плану, що призводить до того, що думка громадян, що проживають на відповідній території не враховується при забудові таких територій, що дає змогу розміщувати екологічно шкідливі об'єкти, як то заправки, чи об'єкти комерційного походження, здійснювати несанкціоновані будови, без врахування думки жителів відповідної території. І хоча місцева влада відповідно до своїх повноважень може локальними нормативними актами встановлювати обов'язковість узгодження з ОСН нових забудов, на практиці ця норма видається фантазмагоричною. В цій ситуації ОСН могли б стати дієвим механізмом в протистоянні з несумлінними забудовниками та спонукати місцеву владу прислухатись до думки відповідної громади, надаючи дозволи на розміщення нових об'єктів будівництва.

Очевидно, що тенденція до спаду активності ОСН пов'язана як з уже дослідженими проблемами створення та існування ОСН (це і складна процедура створення, і необхідність подовження повноважень органу у зв'язку із закінченням терміну повноважень ради для подальшої легітимної діяльності ОСН, і проблеми в делегуванні повноважень ОСН відповідними радами), так із низькою зацікавленістю міської ради до залучення громадськості у вирішення питань місцевого значення. Так, за останні 3 роки Миколаївською міською радою не було проведено жодного офіційного заходу, спрямованого

на створення та розвиток ОСН на території м. Миколаєва. Згідно з інформацією, висвітленою на офіційному сайті ради такі заходи востаннє проводились в 2014–2015 роках.

Наприклад, Департаментом суспільних комунікацій виконавчого органу Київської міської ради (Київської МДА) у рамках виконання заходів міської цільової програми «Сприяння розвитку громадянського суспільства у м. Києві на 2017–2019 роки» спільно з Центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій тільки за 2017 рік було проведено дев'ять заходів, спрямованих на підвищення кваліфікації керівниками та членами ОСН (семінари, круглі столи, тренінги) з актуальних питань організації роботи ОСН та взаємодії їх з органами МСВ. В травні 2017 р. в м. Києві проведено перший форум організацій громадянського суспільства міста, де спілкувалися представники столичної влади, громадськості, ОСН та міжнародних фондів.

Заслуговує на довіру приклад створення та діяльності на базі ОСН м. Києва громадських інспекторів з благоустрою, які активно допомагають владі Києва у боротьбі з незаконно встановленими МАФами, що є також проблемою м. Миколаєва. По декілька членів ОСН майже з усіх мікрорайонів Києва отримали посвідчення громадських інспекторів з благоустрою та проводять свою діяльність відповідно до ст. 41 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» [14], а також розпорядження КМДА «Про громадський контроль у сфері благоустрою м. Києва» [15].

Однією із головних форм роботи є проведення рейдів з перевірки стану благоустрою мікрорайонів, за результатами яких, у разі виявлення незаконних забудівель, встановлення нових МАФів, появи стихійної торгівлі громадські інспектори мають право перевіряти документи, та у разі їх відсутності складати протоколи та акти з пропозиціями до РДА. У полі зору громадських інспекторів з благоустрою є також освітлення вулиць, стан пішохідних тротуарів, стан зеленої зони та наявність сухоостою на території мікрорайонів, контроль за прибиранням прибудинкових територій, вивезенням

твердих побутових відходів, негабаритного сміття, а також опалого листя та очищенням території від снігу. Діяльність громадських інспекторів дає можливість виявляти проблеми, які потребують вирішення на окремих територіях, які в подальшому стануть предметом діяльності відповідного ОСН.

Наразі в Україні існують й інші приклади громад, які приділяють багато уваги розвитку цієї форми місцевої муніципальної демократії, яка допомагає державі подолати недовіру населення до влади та є однією з найважливіших умов побудови громадянського суспільства.

Гадаємо, слід звернутись до досвіду громади м. Одеси, де одними із перших в Україні виникли ОСН. Про важливість місця, яке посідають ОСН у житті ТГ, свідчить той факт, що у структурі міської ради створений відповідний підрозділ – Управління з питань взаємодії з ОСН. В Одесі багаторічний досвід застосування механізму соціального замовлення постійно підвищує рівень компетентності ОСН як виконавця соціальних послуг та розширює коло таких послуг. ОСН отримують перемогу в конкурсах за напрямками: сприяння зайнятості та довголіттю людей похилого віку; соціально-психологічна реабілітація та адаптація внутрішньо переміщених осіб, учасників АТО та членів їх родин; вирішення соціальних проблем молоді; захист навколишнього середовища; профілактика ВІЛ/СНІДУ та наркоманії, популяризації здорового способу життя. З 2012 року успішно реалізується пілотний проект по створенню в ОСН постійно діючих бригад з благоустрою територій мікрорайонів, які не обслуговуються житлово-експлуатаційними організаціями [7].

В 2015 році Одеською міською радою затверджено міську цільову Програму розвитку ОСН в м. Одесі на 2016–2019 роки, бюджетом міста виділено 22412, 1 тис. грн. для забезпечення реалізації програми, в 2018 році бюджет було збільшено до 26870, 9 тис. грн. Результатом прийняття та реалізації програми згідно звіту про виконання Програми за 2017 рік [22] стало збільшення кількості ОСН з 38 (на 01.11.2015 р.) до 47 (на кінець 2017 р.).

Реалізовані заходи Програми забезпечили можливість ширшого охоплення території міста діяльністю ОСН, що дозволило значною

мірою підвищити участь населення у вирішенні питань місцевого значення, реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідних територій міста. У результаті виконання заходів Програми поліпшилась організаційна і фінансова спроможність реалізації власних та делегованих повноважень ОСН міста Одеси шляхом надання їм фінансової підтримки, сприяння безпосередній участі громадян у вирішенні проблем територіальної громади міста, залучення ОСН м. Одеси до виконання суспільно значущих для міста завдань. Програмою фінансувались технічні та організаційні засоби для інформування мешканців на території діяльності ОСН про їх роботу (друковані або тиражовані інформаційні матеріали, бюлетені, оголошення тощо), що сприяє більшій обізнаності жителів громади про наявність такої форми МСВ, формує у свідомості громадян позитивізм їх участі у вирішенні актуальних проблем життєдіяльності міської громади. Завдяки реалізації Програми у 2017 році покращено добробут та якість життя мешканців міста Одеси, створено належні умови для участі жителів у вирішенні окремих питань місцевого значення, здійснення конкретних заходів, спрямованих на затвердження в місті атмосфери взаємної довіри та конструктивної співпраці між ОМС і міською ТГ.

В м. Миколаєві така програма була затверджена в 2011 році [16]. Одним із заходів Програми в м. Миколаєві на 2012–2013 роки стала розробка процедури здійснення ОСН контролю якості надання житлово-комунальних послуг. Програма передбачала проведення моніторингу стану розвитку ОСН та досліджень проблем їх діяльності з боку органів МСВ, а також проведення моніторингу діяльності ОСН громадськими організаціями.

Вагома частина бюджетних ресурсів, виділених на виконання Програми м. Миколаєва, спрямовувалась на проведення щорічних конкурсів проектів ОСН «Шанс для реалізації ідей» (130 тис. грн.), що, на наш погляд, дало можливість реалізувати починання, спрямовані на благо жителів і розвиток міських територій для членів Миколаївських будинкових, вуличних, квартальних комітетів.

Також в межах програми були виділені кошти на здійснення заходів інформаційної кампанії серед мешканців міста щодо переваг

створення ОСН (91 тис. грн.); проведення семінарів, консультацій та різних навчальних курсів представників ОСН з різних аспектів їх діяльності, у тому числі з питань залучення коштів донорських та комерційних організацій на проведення діяльності ОСН (46 тис. грн.); випуск методичних матеріалів для ОСН (37 тис. грн.); фінансове забезпечення вивчення досвіду інших міст за участю представників ОСН (25 тис. грн.); розвиток матеріальної бази Ресурсного центру підтримки діяльності ОСН м. Миколаєва – (6 тис. грн.).

Оскільки організація контролю за виконанням Програми не містила вимоги до оприлюднення підсумків виконання заходів програми, звіт за результатами реалізації не був оприлюднений, але вже саме існування такої Програми мало позитивний сигнал для громадськості щодо зацікавленості місцевої влади в залученні інституцій громадянського суспільства, в саме ОСН до вирішення проблем місцевого значення. Але це був тільки сигнал й одинока спроба місцевої влади розвинути такий інститут належного представництва інтересів мікроромад міста в органах МСВ, оскільки надалі програма розвитку ОСН прийнята не була.

В подальшому, з метою створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства у м. Миколаєві, запровадження ефективного механізму співпраці ОМС та інститутів громадянського суспільства, забезпечення врахування інтересів громадян при виробленні та прийнятті управлінських рішень було затверджено Програму сприяння розвитку громадянського суспільства у м. Миколаєві на 2014–2015 роки (далі - Програма) [17].

Метою Програми було створення та подальший розвиток сприятливих умов для задоволення інтересів, захисту прав і свобод людини та громадянина, становлення громадянського суспільства на засадах впровадження принципів належного врядування, сприяння громадській активності, залученню громадян та інститутів громадянського суспільстві до формування і реалізації місцевої політики та збереженню громадянського порозуміння в м. Миколаєві. Проте, на нашу думку, в даній програмі такий різновид інститутів громадянського суспільства, як ОСН просто «розчинився». Заходів, що сприяли б саме розвитку такого інституту, Програмою було передбачено вкрай мало,

передбачено лише організація та проведення конкурсу проектів ОСН м. Миколаєва «Шанс для реалізації ідей» та фінансування переможців проекту. Після 2015 року розвиток ОСН не був прямо закріплений в програмних документах місцевої влади, наслідком цього вважаємо повну відсутність розвитку ОСН після 2015 року.

Погоджуємось з думкою аналітиків Національного інституту стратегічних досліджень, що найбільш успішних результатів у розв'язанні місцевих проблем досягають ОСН у тих ТГ, де органи МСВ ухвалюють статути, локальні програми сприяння розвитку ОСН, залучають ці представницькі інституції до виконання цільових програм, впроваджують механізми соціального замовлення та співфінансування у реалізації проектів з розвитку територій громад [13].

Слід також взяти за взірць ефективну практику самоорганізації населення, яка діє у Вінниці. З 2007 р. у місті створено асоціацію ОСН, яка об'єднує 24 комітети. За підтримки місцевої влади ця Асоціація стала головною дійовою особою у вирішенні питань благоустрою, прокладання каналізації, асфальтування доріг, ремонту та очищення криниць загального користування на умовах співфінансування мешканців та місцевого бюджету. Лише у 2017 р. за таких умов проведено асфальтування дорожнього покриття на 35 вулицях, збудовано 8,5 км мереж водопроводу та каналізації в мікрорайонах приватного сектору забудови міста [6].

Наявність реального потенціалу розвитку даного інституту громадянського суспільства, важливість ОСН для сталого розвитку міста, як форми здійснення МСВ, спонукало до затвердження чергової Програми розвитку ОСН в м. Вінниці на 2017–2021 роки, розробником якої виступила Асоціація ОСН. На нашу думку, зусилля місцевої ради та її співпраця з активними суб'єктами місцевої політики, зокрема ОСН, ОСББ, зацікавленість місцевої влади в розвинутих інститутах громадянського суспільства є одним з важелів, що дозволила Вінниці в щорічному рейтингу комфортності міст України, який склав журнал «Фокус», стати другим містом в Україні по комфортності життя [4]. Натомість Миколаїв опинився на 21, передостанньому місті, примітно, що якість муніципальних послуг та міської інфраструктури було оцінено в 2,2 бала за п'ятибальною

шкалою, 0 балів одержав Миколаїв за показником задоволеності жителів роботою міського голови.

Популяризації створення та діяльності ОСН сприяють постійні висвітлення діяльності ОСН в друкованих засобах масової інформації, в тому числі й спеціалізованих, що дасть змогу членам та керівникам ОСН як більш ефективно орієнтуватись в мінливому законодавстві України, так і застосовувати досвід вирішення територіальних проблем іншими ОСН для своїх потреб. Прикладом тут може стати м. Київ, яке має своє постійне інформаційно-довідкове видання «Вісник ОСН», яке виходить 1 раз на квартал та є фактично практичним посібником для діяльності ОСН, робочим інструментом для тих, хто отримав довіру від людей, що живуть поряд, забезпечувати їхнє комфортне життя, робити побут безпроблемним, контролювати якість послуг, без яких людина нині не обходиться. Засновником даного видання є Головне управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю Київської МДА, що свідчить про підтримку органами МСВ такої форми локальної демократії, як ОСН.

Крім того, на наш погляд, досить позитивним є досвід організації інформаційного простору для ОСН та мешканців ТГ столиці, шляхом наявності всієї інформації щодо створення та функціонування ОСН на офіційному сайті Київської міської ради. Так, на сайті у розділі «Громадська участь» передбачено підрозділ «Самоорганізація населення», де детально висвітлені нормативні підвалини створення ОСН, оперативно висвітлюються результати розгляду заяв про ініціювання створення ОСН, що усуває необхідність зайвий раз відвідувати владні кабінети. Крім того, на цьому ресурсі розміщено перелік ОСН міста з гарною пошуковою системою. В картках конкретного ОСН висвітлено необхідна контактна інформація, дні та години прийому громадян, розміщуються плани та звіти з діяльності ОСН, наявна інформація про фінансування за рахунок коштів місцевого бюджету, висвітлюються повідомлення про дату й місце проведення звітних конференцій ОСН та інша необхідна інформація. Все це дає можливість зацікавленим громадянам отримати необхідну інформацію щодо ОСН, а місцева влада позиціонується партером громадянського суспільства.

Таким чином, позитивний досвід розвитку ОСН в українських містах навіть в умовах законодавчої недосконалої дає можливість місцевій владі, зокрема Миколаївщини, вивчаючи та впроваджуючи дані механізми, формувати дієві групи допомоги для ефективного виконання своїх повноважень в частині вирішення проблем міста, яке складається саме з таких невеликих осередків як будинок, вулиця, квартал. У цій ситуації ОСН можуть стати важливим елементом системи управління громадою міста та доповнити систему представництва інтересів малих громад.

Звичайно, розвиток ОСН не залежить тільки від зусиль місцевої влади. Важливим критерієм для розвитку ОСН є формування громадянських компетентностей українців. На нашу думку, освіта, громадянська освіта, виховання активних і відповідальних громадян повинні стати ключовими в переліку першочергових внутрішньополітичних завдань української держави. Розуміючи важливість розвитку цього критерію в Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, що прийнята відповідно до Указу Президента «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» [21] у рамках стратегічного напрямку визначено: створення сприятливих умов розвитку організацій громадянського суспільства; активізація заходів, спрямованих на підвищення громадянської освіти населення щодо можливості захисту своїх прав та інтересів через різні форми демократії участі.

Якщо конкретніше розкривати громадянські компетентності, їх ціннісні складники, то вони мають в собі здатність, спроможність людини діяти активно, відповідально, реалізуючи власні громадянські права й обов'язки. А це створює передумови для формування вищого рівня громадянської культури, злагоди, консенсусу, толерантності між людьми. Потрібно зазначити, що завдяки компетентностям людина спроможна не тільки оцінювати те, що відбувається в суспільному житті громади, але й робити посильний внесок в її зміцнення [21].

Важливу роль у формуванні громадянських компетентностей, цінностей, реалізації інтересів мешканців територіальної громади можуть відігравати громадські слухання, круглі столи, як процеси навчання, які базуються на діалозі, відкритості, вільному спілкуванні, довірі.

Для ОСН, представників ОСББ це шанс публічно донести до місцевої влади проблеми функціонування ОСН та запропонувати шляхи їх розв'язання, а також аргументувати доцільність розширення повноважень цих органів. Участь у слуханнях та круглих столах сприяє їх вільному спілкуванню з посадовими особами МСВ та депутатами, дає змогу простежити механізми формування солідарної відповідальності, отримати знання про порядок ухвалення рішень у раді та внесення місцевих ініціатив. Підвищення рівня громадянської освіченості приведе до збільшення участі членів територіальної громади міста у вирішенні окремих питань місцевого значення, адже спроможність населення до самоорганізації та активної участі є принциповою ознакою розвитку громадянського суспільства.

Україна успадкувала від Радянського Союзу таку модель соціальної політики, яка сформувала шкідливі патерналістські очікування і сподівання. І це зрозуміло, оскільки не існувало певних умов і механізмів саморозвитку, самореалізації людини, бракувало здорової конкуренції, досить примітивною була система соціального захисту, самозабезпечення та економічного самозахисту людей завдяки державним турботам. Беручи до уваги, що значну частину населення незалежної України представляє «покоління СРСР», на сьогодні дослідники спостерігають негативні прояви патерналістської моделі такі як соціальну пасивність громадян, сподівання на державу як на вищу інстанцію у вирішенні соціальних проблем [23, с. 345].

Незважаючи на появу нового класу громадських діячів, поступовий розвиток громадянського суспільства, патерналістські установки українців, як і раніше дуже сильні. Про це свідчить аналіз опитувань у рамках проекту «Європейське соціальне дослідження» (ESS) [3]. Українці виступають за більш активну участь саме держави у питаннях скорочення різниці в доходах громадян, соціальне та медичне забезпечення і т. д. На думку національних експертів, більшість українців не відчувають власну відповідальність за стан справ у своїй ТГ і в Україні в цілому.

Громадяни міста Миколаєва не стали виключенням з цієї загальноукраїнської тенденції розуміння своєї ролі й ролі держави в підвищенні свого добробуту. Люди ще не розуміють, що демокра-

тія – це не неможливість виказати своє невдоволення діями влади, демократія – це особиста участь громадян у розв’язанні конкретних питань, котрі безпосередньо стосуються умов їхнього життя. Недарма одним з основних завдань ОСН є створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення.

Однак, як показало проведене нерепрезентативне опитування, серед 150 жителів міста певна частина громадян не тільки не знає про існування ОСН, не усвідомлює їх потенціалу, але й не готова до участі в облаштуванні власного середовища проживання (Табл. 1).

Таблиця 1
Результати опитування жителів м. Миколаїв

Поставлені запитання	Надані відповіді, %			
	Так	Ні	Частково	Складно відповісти
Чи знаєте Ви що таке ОСН, їх функції?	12,2 %	31,8 %	37,7 %	18,3 %
Чи маєте Ви приклад діяльності ОСН?	15,3 %	40,2 %	29,6 %	14,9 %
Чи готові Ви ініціювати створення ОСН в своєму будинку, вулиці, кварталі тощо?	15,6 %	40,6 %	14,8 %	29 %
Чи вважаєте Ви, що діяльність такого органу може значно покращити якість життя на території Вашої мікрогромади?	23,1 %	43,2 %	17,8 %	15,9 %
Чи готові Ви особисто брати участь в покращенні стану Вашого будинку (двору, вулиці тощо)?	23,5 %	44,8 %	21 %	10,7 %

Аналіз опитування показує, що місцеве населення своєю більшістю асоціює ОСН з ОСББ, і хоча ОСББ згідно законодавства прямо не належать до органів самоорганізації, але, враховуючи, що такі

міні-утворення як ОСББ дають початок реалізації всього того, що відноситься до поняття місцевої (локальної) демократії, їх відповіді були зараховані до категорії часткових знань про ОСН (37,7 %). Як свідчать результати, кількість громадян, які готові брати участь у практичній роботі з покращання території свого проживання, менше тих, хто до цього не готовий. Але привертає увагу великий відсоток тих, хто дав відповідь «Частково» та тих, кому складно відповісти на поставлені запитання. На нашу думку, за відповідної інформаційної роботи та наявності конкретних позитивних прикладів саме ці дві категорії громадян можуть бути резервом активних членів ОСН.

Серед причин такої пасивності населення експерти називають зневіру та розчарованість людей, низький рівень довіри, в першу чергу до інститутів влади, брак інформації, бідність, незнання інструментів впливу на стан справ у громаді та відсутність відповідної інфраструктури [2].

На думку членів ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», небайдужим та активним мешканцям, представникам ОСН не вистачає професіоналізму, що проявляється у відсутності знань про можливості, які дають нам інструменти місцевої демократії, знань у сфері законодавства, прав людини, державного устрою, знань щодо повноважень органів, установ та організацій, які можуть вирішувати їх питання. Бракує обізнаності щодо доступу до публічної інформації, фінансової грамотності, знань про інструменти контролю влади, знань про можливості, які дають нам інструменти місцевої демократії, системності у роботі, знань про успішні приклади, комунікативних навичок та можливостей мережуватися, вміння зрозуміло ставити питання і надавати пропозиції по вирішенню проблем замість радикалізму та протестів, вміння залучати фінансові ресурси.

Тож серед сучасних тенденцій розвитку ОСН слід виокремити напрям з організації та роз'яснення їх роботи поміж жителів відповідної території [11, с. 25]. Різко постає проблема отримання належної інформації про їх сутність та діяльність, а також щодо практики реалізації повноважень ОСН, повідомлення про їх значення у вирішенні соціально-економічних, культурних, побутових

та інших потреб тощо. Навіть в умовах недосконалості діючого законодавства, відповідно до думки науковців [10, с. 108], необхідно на місцях створювати та знаходити оптимальні правові засади щодо ефективної взаємодії між ОСН та ОМС. Подолання зазначених проблем можливе шляхом проведення локальної нормотворчості, тобто шляхом прийняття локальних нормативно-правових актів, в тому числі статутів ТГ. Вказуючи на величезну роль, яку повинні відігравати статuti ТГ у житті відповідних населених пунктів, науковці зазначають, що, незважаючи на наявність певних законодавчих приписів щодо регламентації нормативно-правового статусу ОСН, саме у цих «локальних конституціях» і повинні бути відображені специфічні, індивідуальні риси місцевої політики з цього питання [12, с. 15].

Лише за умови об'єднання зусиль активних жителів міської громади та органів МСВ можливий сталий розвиток міста, підвищення соціально-економічного рівня життя населення.

Висновки. Аналіз сучасного стану проблем та перспектив розвитку ОСН в містах України, зокрема в місті Миколаєві, їх ролі в системі МСВ в умовах децентралізації державної влади дозволяє виокремити, як позитивні так і негативні аспекти їх діяльності.

До позитивних треба віднести те, що ОСН там де вони дійсно працюють є достатньо ефективним інструментом вирішення населенням громади питань місцевого значення, тому що будучи наближені до жителів певної території (вулиці, кварталу, мікрорайону), активізують його ініціативність навколо проблеми, яку треба вирішити. Також ОСН сприяють розвитку демократії на місцевому рівні, тому що справжня демократія й починається з особистої участі населення у вирішенні питань, які стосуються їхнього життя.

До негативних тенденцій розвитку ОСН треба віднести: складну процедуру створення ОСН; відсутність налагодженої системи взаємодії між ТГ й органами МСВ; незацікавленість органів МСВ в ОСН, а тому небажання враховувати пропозиції громадян й залучати їх до розв'язання місцевих проблем; недостатня фінансова підтримка, заохочення та стимулювання ОСН з боку органів МСВ; патерналістські очікування населення, сподівання, що влада повинна

вирішувати всі їх проблеми; низка активність громадян, як реальної впливової сили у вирішенні проблем території громади, люди не вірять, що зможуть щось реально змінити в місті, селі, селищі.

Також для подолання існуючої ситуації, що склалась у Миколаєві та активізації формування й розвитку ОСН вважаємо за необхідне:

1) розробити та затвердити Програму розвитку ОСН міста на 2019–2024 рр.;

2) депутатському корпусу й посадовим особам місцевого самоврядування проводити роз'яснювальну, агітаційну роботу серед жителів міста щодо переваг створення ОСН;

3) міській раді забезпечити фінансову підтримку їх діяльності;

4) міськвиконкому з Інститутом державного управління ЧНУ ім. П. Могили проводити навчання, семінари, круглі столи, підвищення кваліфікації членів існуючих ОСН;

5) залучати ОСН до програм бюджету участі, надаючи їм перевагу в отриманні грантів;

6) використовувати потенціал ОСББ, мотивувати їх об'єднуватись, створювати ОСН у формі вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайону задля вирішення проблем мікро-регіонального рівня;

7) забезпечити обов'язковість участі керівників (представників) ОСН у засіданнях Громадської Ради при міськвиконкомі, при вирішенні питання благоустрою територій міста, питання виділення земельних ділянок під забудову, адже все частіше жителі мікрорайонів вимушені вдаватися до протестних дій, щоб зупинити незаконні будівництва, які порушують Державні будівельні норми, знищують пам'ятки історико-культурної спадщини та об'єкти природно-заповідного фонду, руйнують зони рекреаційного та оздоровчого призначення, порушують принцип цільового використання земель загального користування, громадської та жилої забудови.

Тільки за умови коли міська влада дасть зрозуміти жителям міста, що вони є справжніми творцями свого добробуту, шляхом підтримки інституцій самоорганізації, можна буде говорити про розвиток громадянського суспільства в Україні та зростання рівня життя громадян.

The negative tendencies of bodies development of self-organization of the population are the following: a complex procedure for their creation; absence of a well-established system of interaction between the territorial community and local self-governmental bodies; the lack of interest of local self-government bodies in the bodies of self-organization of the population, and therefore the reluctance to take into account the proposals of citizens and involve them in solving local problems; insufficient financial support, encouragement and promotion of bodies of self-organization of the population by local self-government bodies; paternalistic expectations of the population, the hope that the government should solve all their problems; a number of active citizens, as a real influential force in solving the problems of the community, people do not believe that they will be able to really change something in the city, village, etc.

It is determined that the bodies of self-organization of the population in terms of decentralization and reformation of local self-government can become an auxiliary resource of local authorities in solving problems of social, economic and cultural life of citizens at the level of the territorial community, to promote their self-organization, development of initiative and responsibility. However, the understanding that the bodies of self-organization of the population are an effective instrument for realizing local issues and developing the country as a democratic state only encourages a small number of territorial communities to actively develop and support the work of the bodies of self-organization of the population.

Keywords: *bodies of self-organization of the population, local self-government, bodies of local self-government, state power, democracy, decentralization, territorial community.*

Received: 17.01.2019

References

1. Hlazova, Ya. V., & Maksyshko, N. K. (2015). Doslidzhennia dynamiky protsesiv samoorganizatsii naseleennia v terytorialnykh hromadakh rehioniv Ukrainy. [Research of dynamics of processes of self-organization of population in territorial communities of regions of Ukraine] Elektronnyi zhurnal «Efektyvna ekonomika», 12. Retrieved from http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/12_2015/22.pdf [in Ukrainian].
2. Detsentralizatsiia bez demokratyzatsii abo chomu mistseva demokratiia maie znachennia? (Pryklad Ukrainy) [Decentralization without democratization or why does local democracy matter? (Example of Ukraine)]. Analitichna zapyska VHO «Asotsiatsiia spriannia samoorganizatsii naseleennia». Analitichnyi daizhest, 9, 2018. Retrieved from <http://samoorg.com.ua/pomoshh-aktivistam/analitika/> [in Ukrainian].
3. Ekspert: Paternalizm zalyshaietsia providnoiu tsinnisnoiu ustanovkoiu ukrainiv. [Expert: Paternalism remains the leading value-setting of Ukrainians]. Retrieved from https://dt.ua/article/print/ARCHIVE/ekspert_paternalizm_zalishaetsya_providnoyu_tsinnisnoyu_ustanovkoyu_ukrayintsiv.html [in Ukrainian]
4. Eksperty nazvaly naibilsh komfortne misto dlia prozhyvannia v Ukraini. [Experts named the most comfortable city for living in Ukraine.]. RBK-Ukraina. Retrieved from <https://styler.rbc.ua/ukr/zhizn/eksperty-nazvali-samyi-komfortnyy-gorod-prozhivaniya-1529783465.html> [in Ukrainian]
5. Ieremenko M. (2011). Orhany samoorganizatsii naseleennia yak suchasna forma spilnotnoho zghurtuvannia ukrainskykh hromadian. [Bodies of self-organization of the population as a modern form of community unification of Ukrainian citizens] Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. 15, 47– 51 [in Ukrainian]
6. Za desiat rokiv asotsiatsiia orhaniv samoorganizatsii naseleennia stala tsentrom vzaiemodii meshkantsiv ta orhaniv vldy. [For ten years, the Association of Self-Organization Bodies has become the center of interaction between residents and authorities]. Retrieved from <http://www.vmr.gov.ua/Lists/CityNews/ShowNews.aspx?ID=3838> [in Ukrainian]
7. Zvit pro diialnist upravlinnia z pytan vzaiemodii z orhanamy samoorganizatsii naseleennia Odeskoi miskoi rady za 2017 rik. [Report on the activities of the management on issues of interaction with the bodies of self-organization of the population of the Odessa City Council for 2017]. Retrieved from <http://omr.gov.ua/ru/departments/74906> [in Ukrainian]

8. Zubko H. HROMADna reforma: shcho dala detsentralizatsiia. [CURRENT reform: what has been decentralized]. Ekonomichna pravda. Retrieved from <https://www.epravda.com.ua/columns/2017/08/4/627740/> [in Ukrainian].

9. Konstytutsiia Ukrainy (zi zminyamy). [The Constitution of Ukraine]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1996. 30, 141 [in Ukrainian].

10. Lytvyna O. P., Kampo V. M., Korniienko M. I. (2006). Mistseve samovriaduvannia ta samoorganizatsiia naseleння v m. Kyievi stan, problemy ta ryzyky rozvytku [Local self-government and self-organization of the population in Kiev: the state, problems and risks of development]. Materialy Vseukr. nauk./ prakt. konf. (Kyiv, 15 berez. 2006 r.), 217. [in Ukrainian].

11. Mukshymenko A. P., Rudyk S. Ya., Yakovets I. S. (2006). Orhany samoorganizatsii naseleння. Suchasni tendentsii. Osnovy stvorennia, problemy funktsionuvannia ta rozvytku. [Bodies of self-organization of the population. Contemporary trends. Foundations, problems of functioning and development] nauk./metod. posib, Kyiv, 207 [in Ukrainian]

12. Orlovskiy O. S. (2004). Pravovyi status orhaniv samoorganizatsii naseleння [Legal status of bodies of self-organization of the population]. Extended abstract of candidate's thesis. Odessa: SumSU. Retrieved from: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1364/.pdf> [in Ukrainian]

13. Postmaidanni praktyky samoorganizatsii hromadian Ukrainy u vyrishenni pytan mistsevoho znachennia [Postmayday practice of self-organization of citizens of Ukraine in solving local issues]. Analychna zapyska Natsionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzhen. Retrieved from http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/1_Pelivanova-06.2018-ddb84.pdf [in Ukrainian]

14. Pro blahoustrii naselenykh punktiv Zakon Ukrainy vid 06.09.2005 roku. 2807-IV [About the improvement of settlements The Law of Ukraine 06.09, 2807-IV]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2005. 49, 517. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15> [in Ukrainian]

15. Pro hromadskiy kontrol u sferi blahoustroiu m. Kyieva. Rozporiadzhennia Kyivskoi miskoi derzhavnoi administratsii 12.12.2008. 1730 (Iz zminyamy, [About public control in the area of improvement of Kiev 12.12.2008. 1730]. Vneseny my zghidno z Rozporiadzhenniam KMDA, 1015 vid 21.06.2011) Retrieved from: <http://consultant.parus.ua/?doc=08G3SCE193> [in Ukrainian].

16. Pro zatverdzhennia Prohramy rozvytku orhaniv samoorganizatsii naseleння v misti Mykolaievi na 2012-2013 roky [About approval of the

Program of development of bodies of self-organization of population in the city of Nikolaev for 2012-2013]. Rishennia Mykolaivskoi miskoi rady, 12/7 vid 23.12.2011. Retrieved from: <http://mkrada.gov.ua/documents/3077.html> [in Ukrainian].

17. Pro zatverdzhennia Prohramy spryiannia rozvytku hromadianskoho suspilstva u m. Mykolaievi na 2014-2015: [On Approval of the Program for the Promotion of Civil Society Development in Mykolaiv, 2014-2015]. Rishennia Mykolaivskoi miskoi rady, 33/6 vid 17.10.2013. Retrieved from <https://mkrada.gov.ua/documents/22466.html> [in Ukrainian].

18. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini. Zakon Ukrainy vid 21.05.1997. 280/97 – VR [About local government in Ukraine 21.05.1997. 280/97 – VR]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1997. 24, 170. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr> [in Ukrainian].

19. Pro orhany samoorganizatsii naselennia. Zakon Ukrainy vid 11 lypnia 2001 r. [On the bodies of self-organization of the population, July 11, 2001]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 2001, 48, 254 (Iz zminamy, vnesenymy zghidno iz Zakonamy 5492-VI, 20.11.2012, VVR 2013, 51, 716, 2581-VIII 02.10.2018) [in Ukrainian].

20. Pro rehuliuvannia mistobudivnoi diialnosti: Zakon Ukrainy vid 17 liutoho 2011 roku 3038-VI [On the regulation of urban development activities from 17th of July 2011, 038-VI]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> [in Ukrainian].

21. Pro spryiannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 26 liutoho 2016 roku, 68/2016 [Promoting the development of civil society in Ukraine Decree of the President of Ukraine, February 26, 2016, 68/2016]. Retrieved from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/68/2016> [in Ukrainian].

22. Pro khid vykonannia u 2017 rotsi miskoi tsilovoi Prohramy rozvytku orhaniv samoorganizatsii naselennia v m. Odesi na 2016-2019 roky, [About the progress in 2017 of the city target program for the development of bodies of self-organization of the population in Odessa in 2016-2019]. Zatverdzheno rishenniam Odeskoi miskoi rady vid 16 hrudnia 2015 roku, 22-VII: Rishennia vykonavchoho komitetu Odeskoi miskoi rady 172 vid 26.04.2018. Retrieved from: <http://omr.gov.ua/ru/acts/committee/106385/> [in Ukrainian].

23. Sydoryna T. Yu.(2005). Dva veka sotsyalnoi polityky [Two centuries of social policy] / Moskva : RHHU, 442 [in Russian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Євтушенко Олександр Никифорович: Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 десантників 10, м. Миколаїв, 54003, Україна.

Alexander Evtushenko: Institute of Public Administration Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG./ 0000-0002-5161-3312

E-mail: alnievt@ukr.net

Стадніченко Леся Михайлівна: Державна служба з лікарських засобів та контролю за наркотиками у Миколаївській області, вул. Погранична 22/1А, м. Миколаїв, 54207, Україна.

Lesya Stadnichenko: State service of Ukraine on medicines and drugs control, Pogranychnaya str. 22/1A, Mykolaiv, 54207, Ukraine.

E-mail: alnievt@ukr.net

УДК 35.072.22.073.53(477)
DOI: 10.34132/pard2019.04.05

УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ ТА СВІТОВИЙ ДОСВІД ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Івашова Л.М., д-р наук з держ. упр., професор, Університет митної справи та фінансів, м. Дніпро, Україна

Івашов М.Ф., канд. екон., наук, с.н.с., професор, КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти», м. Дніпро, Україна

У статті проаналізовано сучасний стан та ефективність заходів з протидії корупції в Україні, обґрунтовано актуальність дослідження досвіду протидії корупції у світі та необхідність його імплементації до вітчизняної практики. Визначено основні механізми подолання корупції у сфері публічних закупівель в Україні та першочергові заходи, що спрямовані на їх реалізацію.

Мета статті висвітлити реальний стан і загрози від корупції у сфері публічних закупівель для економічного розвитку України та на основі зарубіжного досвіду; визначити дієві механізми протидії корупції й напрями їх імплементації в Україні.

У ході дослідження використано та узагальнено офіційно оприлюднені результати наукових досліджень вітчизняних і зарубіжних авторів, статистичні дані, звіти державних контролюючих органів та міжнародних експертних організацій, творче осмислення яких на основі застосування системного підходу та методів статистичного та компаративного аналізу, контент-аналізу та синтезу отриманих результатів дозволило зробити обґрунтовані висновки.

У роботі обґрунтовано, що дієвими механізмами протидії корупції є подальший розвиток інституційного, інформаційно-технологічного контрольного та моніторингового забезпечення механізму «електронних аукціонів», які за умови їх ефективного використання та активізації громадянського суспільства здатні

створити необхідне підґрунтя для зменшення обсягів та викорінення корупції як у сфері публічних закупівель, так і в інших сферах життєдіяльності держави.

Визначено, що нині протидія зловживанням та боротьба з корупцією у сфері публічних закупівель в Україні, перебуває на досить низькому рівні. Тому подолання корупції в системі розміщення державних замовлень є одним з найбільш важливих завдань державного управління у сфері публічних закупівель за бюджетні кошти. Позитивним у цьому напрямі є те, що держава стала на шлях вироблення нових механізмів протидії корупції – впровадження системи електронних закупівель ProZorro, запуск авторизованих електронних майданчиків та веб-порталу Уповноваженого органу з питань закупівель, проведення постійного контролю та моніторингу операцій з державних закупівель, розміщення результатів контролю на моніторинговому порталі DOZORRO тощо. Проте неефективне використання цих інструментів призводить до збереження високого рівня корупції у сфері публічних закупівель.

Для підвищення ефективності протидії корупції з урахуванням досвіду зарубіжних країн запропоновано: повністю відмовитися від розміщення замовлення у єдиного джерела без проведення торгів; удосконалити процедуру оспорювання угод, укладених з порушенням вимог чинного законодавства. Це дозволить зменшити кількість зловживань та обмежить можливості застосування корупційних схем у системі публічних закупівель за бюджетні кошти.

Загалом для успішного впровадження даних заходів передусім необхідно внести зміни до інституційного механізму державного управління системою публічних закупівель та посилити роль державного моніторингу та аудиту за обґрунтованим та цільовим використанням бюджетних коштів у системі публічних закупівель.

Ключові слова: публічні закупівлі, електронні аукціони, державний моніторинг і контроль у сфері закупівель, корупція, протидія корупції.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Наразі перед суспільством і владою в Україні гостро постала проблема протидії

корупційним діянням у всіх сферах економічної діяльності, у тому числі й у сфері здійснення публічних закупівель, адже саме через цей інститут витрачається левова частка бюджетних коштів та здійснюється матеріально-технічне забезпечення усіх бюджетних організацій та установ. Зважаючи на те, що корупція це загально цивілізаційне лихо, й Україна не перша країна у світі, що стикається з її масштабними проявами важливим є вивчення світового досвіду подолання цього явища та визначення основних умов його імплементації в Україні.

В Україні вже сформовано інституційні основи правової та організаційної протидії корупції. Однак незважаючи на зусилля держави, корупція, як неминучий наслідок з одного боку надмірного адміністрування, а з іншого відсутності ефективного контролю та відповідальності перед державою, як і раніше, перешкоджає проведенню соціальних перетворень і підвищенню ефективності національної економіки. І як справедливо зазначають науковці, це викликає в українському суспільстві тривогу й недовіру до державних інститутів, створює негативний імідж України на міжнародній арені й правомірно розглядається як одна із загроз економічній безпеці України [1, с. 3]. Тому дослідження проблем пов'язаних з корупцією й до цієї пори залишаються актуальними й вимагають наукового осмислення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність зазначеної проблеми підтверджується значною кількістю зарубіжних та вітчизняних науковців, які займалися розробкою проблем боротьби з корупцією в системі державних закупівель якій присвячена велика кількість наукових досліджень. Вагомий внесок у дослідження даної проблематики зробили С. Глодан, С. Дрьомов, Ю. Кальниш, Д. Клименко, Г. Усатий, Л. Усаченко, О. Критенко, Л.Пісьмаченко, К. Рудий, О. Тараненко, Н. Ткаченко, О. Шатковський, Г. Файвеш та багато інших учених. Вивчення зарубіжного досвіду публічних закупівель та протидії проявам корупційних діяль у цій сфері присвячено праці І. Бондара, О. Бучко, М. Бублія, Т. Кайдаш, О. Міщенко, Р. Міщенко, С. Паппас, І. Сидоренко, Г. Харченко та інші. Проте в умовах трансформації політичної ситуації та становлення

громадянського суспільства проблеми розробки сучасних заходів із запобігання корупції у сфері державних закупівель вимагають подальшого дослідження.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті висвітлити реальний стан і загрози від корупції у сфері публічних закупівель для економічного розвитку України та на основі зарубіжного досвіду визначити напрями протидії корупції й механізми їх імплементації в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проблеми подолання корупції та її наслідків десятиліттями стоять перед українцями та Україною, але у тому, що корупція процвітає є також і вина усіх громадян. На жаль у суспільстві за роки незалежності нашої країни зміцнилися стереотипи толерантності до корупції та організованої злочинності, пов'язаної з нею. До того ж на думку окремих експертів, зокрема С. Глодана, в Україні тривалий час у масовій свідомості основних соціальних груп формувалася думка, що корупційні злочини не наносять шкоди суспільству, тому певні верстви населення обирали корупційні шляхи вирішення тих чи інших повсякденних проблем (чесний чиновник часто не влаштовує ні населення в цілому, ні підприємців, як його найбільш активну частину) [2]. Так, за даними соціологічного дослідження «СГ Рейтинг» в листопаді 2016 року від 20 до 40% населення України було так чи інакше задіяне в корупційну діяльність в різних сегментах економічного, соціального або суспільного життя, що свідчить про толерантність майже половини населення України до корупції [18].

Результати Національного антикорупційного опитування, проведеного у липні-серпні 2018 року Програмою сприяння громадській активності «Долучайся!», що з 2007 року регулярно проводяться в Україні свідчать: абсолютна більшість громадян (понад 85 %) вважають корупцію характерним для нашого суспільства явищем, майже дві третини (65,5 %) вважають, що корупція дуже поширена, 21,2 % – достатньо поширена. [19]. Проте наразі у суспільстві є розуміння тих загроз, які корупція несе для держави, адже за останніми даними соціологічних досліджень корупція сприймається однією з трьох найбільших проблем в Україні, з переліку запропонованих до

оцінювання респондентам (93,7% громадян оцінили її як дуже або скоріше серйозну). Перше місце серед переліку проблем посідає висока вартість життя та низькі зарплати (95,8 % опитаних назвали її дуже або скоріше серйозною), друге - військова операція на сході України (93,9 %). При цьому обираючи між актуальністю різних типів корупції 92,5 % опитаних назвали політичну корупцію на найвищому рівні дуже або скоріше серйозною проблемою. Повсякденну побутову корупцію, з якою можуть безпосередньо стикатися опитувані, вони вважають менш серйозною проблемою (81,6 %). Корупцію у бізнесі вважають дуже та скоріше серйозною проблемою 72,4 % опитаних [20].

Загалом населення України оцінює корупцію як зло, що руйнує державу, роз'їдає суспільну мораль, завдає шкоди всьому суспільству. Більшість населення України (56 %) корупцію розуміють як хабарництво, продажність та підкуп посадових осіб, політичних діячів. Для інших корупція – це зловживання владою, перевищення посадових повноважень для власного збагачення. Проте якщо у 2006 році, згідно з даними Агентства Сполучених Штатів з міжнародного розвитку (USAID), основними причинами корупції в Україні були слабка система правосуддя, засилля контролюючих органів, непрозорий уряд, що пов'язаний з бізнесом політичними зв'язками, а також слабке громадянське суспільство [21], то у 2018 цей перелік значно розширився й до нього ввійшли, також, такі пункти як: відсутність адекватного покарання за корупцію; нечесність політиків та державних службовців; звичка населення вирішувати все за допомогою в т.ч. корупції; відсутність чітких процедур і правил в діяльності державних органів, а також низький рівень поінформованості населення про існуючі процедури та правила роботи державних інституцій [20]

Щодо негативного впливу корупцію на розвиток сфери публічних закупівель, то ще у 2011 році було визнано, що корупція позбавляє державний бюджет 2,5 млрд дол. доходів на рік, і через корупційні оборудки в галузі державних закупівель у кишнях чиновників осідають від 10-15 % (7,4 млрд дол.) бюджетних коштів [22].

Трансформація української політичної системи, яка розпочалася під тиском громадськості після «революції гідності» характе-

ризується зростанням ролі громадянського суспільства та початком формування нової якості стосунків у трикутнику «громадянин – громадянське суспільство – держава». Оскільки сьогодні корупція є «соціальною хворобою» українського суспільства [5], то її подолання у значній мірі залежить від оздоровлення суспільства й активності його громадян.

Одним із головних показників зміцнення громадянського суспільства є розуміння громадянами особистої відповідальності за стан суспільного життя: в економічній, політичній, соціальній та інших сферах. Сьогодні більшість населення України усвідомлює, що саме їм, громадянам, належить вирішальна роль у виконанні законів, що прагнення змінити державу не можна покласти лише на політиків. Так, за даними соціологічного дослідження «Стан корупції в Україні», проведеного Київським міжнародним інститутом соціології у липні-жовтні 2015 р., частка населення, яка покладає основну відповідальність за подолання корупції на простих громадян зросла з 15,7 % у 2007 р. до 24 % у 2015 р. [23] та впала до 10,8 % у 2018 р. [20], що свідчить про зневіру громадян у дієвість впливу громадянського суспільства на корупційні оборудки влади. Із запуском системи електронних державних закупівель ProZorro особливо мінімізовано було вплив громадскості на систему державних закупівель, що чиновники намагалися пояснити досконалістю системи, яка суттєво зменшує корупційні ризики.

За даними загальнонаціонального опитування громадської думки, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та Київським міжнародним інститутом соціології з 8 по 20 жовтня 2015 р., половина респондентів вважало, що за останні два роки зросла готовність громадян до захисту своїх прав, свобод та гідності, а також їх прагнення до об'єднання через створення громадських організацій та рухів. При цьому 57 % опитаних громадян проявляють дедалі більшу готовність безоплатно приділяти свій час суспільно корисним справам; 60 % відзначають зростання готовності громадян України до пожертвування особистих коштів на корисні справи; 41 % – їх всезростаючу зосередженість на громадській діяльності; 43% впевнені у тому, що зросла готовність громадян до

активної участі в політиці; 44 % побачили посилення інтересу громадян до участі у контролі за діяльністю влади; 39 % вважають, що за два останні роки громадяни беруть більшу участь у місцевих справах місцевої громади; 56 % – що за останні два роки зросла готовність громадян до участі у масових акціях протесту чи підтримки [24].

Наразі не зважаючи на певні кроки владних інституцій на подолання корупції, що, на жаль, виявилися малоефективними, боротьба з корупцією залишається пріоритетом для українського суспільства. Одним із головних напрямів громадської активності в нинішніх умовах є реагування на внутрішні загрози національній безпеці України, зокрема, на зволікання із проведенням реформ та тотальне ураження корупцією органів державної влади. Слід зазначити, що громадський сектор активно включився у вирішення цих проблем та досяг певних позитивних результатів [25].

Безперечно, що успіх процесу реформування напряму залежить від зменшення рівня корумпованості органів державної влади. Усвідомлення цього зв'язку громадськістю в нових суспільно-політичних умовах, що склалися після подій 2014 року, сприяло появі нових антикорупційних громадських об'єднань та громадських ініціатив.

В Україні найбільш успішними антикорупційними громадськими проектами за останні роки є:

– проект «УКР.АВ», розпочатий у 2014 р. громадською організацією «Центр протидії корупції», який фіксує на власному електронному ресурсі докази проти конкретних чиновників корупціонерів та відображає протікання процесу притягнення їх до відповідальності з розкриттям інформації про всі спроби контролюючих чи правоохоронних органів покриття корупціонерів;

– проект «Наші гроші», який представлено на окремому сайті, що займається моніторингом і аналізом інформації опублікованої у «Віснику державних закупівель» на предмет виявлення можливих корупційних ризиків;

– система електронних державних закупівель ProZorro, введена в експлуатацію у лютому 2015 р. при фінансовій підтримці громадської організації «Transparency International Ukraine», що сприя-

мована на забезпечення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів, запобігання корупції завдяки громадському контролю та розширенню кола постачальників.

Значна частина громадян України переконана, що має брати участь у діяльності громадських об'єднань, зокрема у здійсненні ними контролю за державними органами. Необхідно зазначити, що з початком кризи довіра до громадських організацій знизилася порівняно менше, ніж довіра до інших соціальних інститутів. Можна стверджувати, що суспільство покладає надії на те, що розширення діяльності громадських організацій, інших структур громадянського суспільства може посприяти реформуванню держави та суспільства. Повернути довіру громадян може широке залучення структур громадянського суспільства на національному та на місцевому рівнях до розробки та прийняття заходів антикризової політики у політичній та соціально-економічній сферах. На місцевому рівні громадським об'єднанням треба надати не лише контрольною функції, зокрема у сфері боротьби з корупцією, розподілу соціальної допомоги, але право брати безпосередню участь у вирішенні конкретних завдань у цій сфері, у залученні громадян до волонтерської роботи.

Розповсюдженість корупційної поведінки, перетворення її для значної маси населення на норму зовсім не означає, що в суспільстві не залишається людей, які не сприймають корупцію, хабарництво у будь-якому вигляді. Наразі є певні соціальні групи зацікавлені в існуванні корупції, проте більшість населення України хоче жити в правовому, соціально здоровому суспільстві.

Державні й приватні втрати від закупівель за завищеними цінами досягли в нашій країні вражаючих розмірів. Через корупційні оборудки у сфері державних закупівель збитки становлять 10–15 % (35–52,5 млрд грн.) видаткової частини держбюджету щорічно [3, 26], що наразі становить певну загрозу не лише для України, але й для світової фінансової системи [5].

Так, за даними Держаудитслужби України станом на 27 червня 2019 року, тобто за останні пів року під моніторинг закупівель потрапили майже 4,3 тис. закупівель. Як наслідок, за висновками аудиторів замовники відмінили процедур закупівель загальною очі-

куваною вартістю майже 5,4 млрд грн. та розірвали договорів більш ніж на 660 млн грн. [27].

Зауважимо, що аудитори визнають, що моніторинг дійсно ефективний механізм у запобіганні порушенням. Водночас фахівці визнають, що за окремими параметрами він вимагає вдосконалення, а саме необхідно: розширити функціональні можливості електронного кабінету, особливо чимало проблем та недоліків, які потребують технічного розв'язання; поліпшити ризикорієнтовану систему відбору процедур, адже технічні можливості електронної системи закупівель не дають змоги впровадити автоматичні індикатори ризиків, які свідчили б про наявність ознак порушень під час кваліфікації учасників та подальшого вибору переможця [27]. Тому наразі необхідно вдосконалити проведення та реалізацію моніторингу закупівель і механізм попередження порушень, а також посилити відповідальність замовників за невиконання ними вимог законодавства.

Також фахівцями зазначається, що у разі таких порушень, як закупівля товарів, робіт і послуг без застосування визначених законодавством процедур та неоприлюднення, порушення порядку оприлюднення інформації про закупівлі відповідно до вимог законодавства, органи держфінконтролю можуть скласти протокол про адміністративне правопорушення за статтею 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Однак доволі часто зробити це їм не вдається через брак доступу до необхідних персональних даних порушників [28]

У більшості країн держава є найбільшим споживачем на ринку, частка державних закупівель становить 10-20 % ВВП [11]. За ХХ століття частка державних витрат у ВВП збільшилася практично у всіх країнах, причому відзначено збільшення, як обсягу, так і вартості державних закупівель. Це зростання супроводжувалося розвитком законодавства у сфері закупівель для державних потреб. У США, наприклад, частка державних закупівель дорівнює приблизно 15 % видаткової частини національного бюджету [12]. Ще вище частка державних закупівель в країнах, де державне управління істотно впливає на економіку (Німеччина, Франція та ін.). У державах з перехідною економікою частка державних закупівель у видатковій

частині національного бюджету досягає 50 % [17]. Настільки значні обсяги державних закупівель роблять завдання забезпечення їх ефективності першорядною.

Досвід зарубіжних країн показує, що найбільш ефективним і дієвим механізмом закупівель за державні кошти є проведення публічних конкурсів. Публічність процесу розміщення державних замовлень немає альтернативи, оскільки закритість процедури публічних закупівель породжує корупцію і нецільве та неефективне витрачання бюджетних коштів.

У більшості країн (США, Японії, Німеччина, Франції, Італії, Нідерландах, Іспанії та ін.) державні закупівлі регулюються спеціальним законодавством, в інших – відомчими інструкціями [29]. В ЄС розроблено та введено в дію шість основних директив, які регулюють процедури закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти:

- Директива Ради 93/36/ЄЕС (про державну закупівлю товарів);
- Директива Ради 93/37/ЄЕС (про державну закупівлю робіт);
- Директива Ради 92/50/ЄЕС (про державну закупівлю послуг);
- Директива Ради 89/665/ЄЕС (про засоби суспільно-правового захисту);
- Директива Ради 93/38/ЄЕС (щодо підприємств з надання комунальних послуг);
- Директива Ради 92/13/ЄЕС (про засоби судового захисту підприємств з надання комунальних послуг) [7].

Основна ціль європейських директив – уніфікація процедур державних закупівель, вартість яких перевищує порогові значення. Ці директиви є обов'язковими для всіх країн членів ЄС. До того ж, у законодавстві ЄС визначено, що всі державні підприємства, організації та установи, у тому числі й ті, що надають послуги у сферах транспорту, телезв'язку, водопостачання та енергопостачання, повинні керуватися такими принципами як відсутність дискримінації та прозорість процедур здійснення закупівель.

Для аналізу процедур у сфері публічних закупівель та механізмів протидії корупції у цій сфері розглянемо досвід Сполучених Штатів Америки (далі – США), Великобританії, Канади, Швейцарії

рії, Японії, країн – членів ЄС, тобто країни з високорозвиненим і відкритим ринком, що мають багатий, накопичений роками досвід, а також таких близьких до України в інституціональному та економічному середовищі країн, як Молдова, Польща, Угорщина, Чехія і Словаччина.

При дослідженні міжнародної практики державних закупівель ми дійшли висновку про те, що процеси глобалізації та стирання кордонів зумовили перехід багатьох держав на широке використання інструментів «нової економіки» для підвищення ефективності процедур державних закупівель та залучення до участі в торгах більшої кількості постачальників (в тому числі і іноземних) [14, 30]. Застосування інформаційних технологій стало визначальним фактором розвитку системи розміщення замовлень у багатьох державах.

Наразі в Україні етап становлення системи електронних торгів знаходиться в стадії активного впровадження. Багато провідних держав світу вже сформували у своїх законодавствах правові основи для застосування електронних способів закупівель. Такі держави, як Австрія, Канада, США вже сформували умови для застосування електронних способів закупівель завдяки впровадженню механізмів електронного цифрового підпису, що є невід’ємною умовою проведення зазначених закупівель [6; 8; 11; 14].

Ознакою розвинутої системи розміщення замовлення є наявність можливості оскарження не правочинних дій державного замовника. Українська практика оскарження рішень державних замовників, або порушення процедур розміщення замовлення має на увазі як судовий порядок, так і адміністративний. Відповідно до останнього Закону України «Про публічні закупівлі» [31], постачальнику надається можливість направити скаргу до органу оскарження на дії державного замовника протягом 14 днів з отримання суб’єктом оскарження повідомлення про відповідне рішення чи дію замовника, що порушує права чи законні інтереси суб’єкта скасування, або з дня, коли суб’єкту оскарження стало відомо про порушення його прав чи законних інтересів прийнятим рішенням, дією чи бездіяльністю замовника, але до моменту укладення договору про закупівлю [31]. Якщо постачальник не встиг звернутися в контроль-

ний орган протягом встановленого терміну йому надана можливість оскаржити дії державного замовника в судовому порядку.

Досвід зарубіжних країн, особливо з розвинутою ринковою інфраструктурою, показує, що система державних закупівель стала складовою частиною сфери внутрішнього товарообміну певними видами продукції і послуг і одним із механізмів підтримки конкуренції та ліберального способу господарювання [9].

Основою існування і розвитку системи державних закупівель в національній економіці багатьох країн є той факт, що в процесі виконання своїх функцій державні відомства стикаються з проблемою матеріально-технічного забезпечення як для реалізації державних програм, так і для власної діяльності. Як правило, вона розв'язується шляхом придбання необхідних товарів, робіт і послуг через державні закупівлі на основі проведення електронних конкурсних торгів [8]. Застосування конкурсного механізму дозволяє: зменшити вартість, забезпечити прозорість процесу, протидіяти корупції.

На стрімкий розвиток системи державних закупівель вплинув і той факт, що держава тепер виступає активним суб'єктом ринкових відносин і бере безпосередню участь у виробничих, торговельних, інноваційних, інвестиційних та соціально-економічних процесах. До того ж саме державні закупівлі в зарубіжних країнах стали одним з основних інструментів державного регулювання та контролю при виконанні програм у сфері будівництва великих промислових об'єктів, транспортних сполучень, нафто- і газопроводів, а також під час реалізації освітніх і соціальних проєктів.

Аналізуючи досвід різних країн у сфері державних закупівель, ми виявили як багато спільних рис, так і певні відмінності, що пов'язані, насамперед, з різним розумінням самого поняття «державні закупівлі». У країнах ЄС вони пов'язані з придбанням продукції та послуг для суспільних цілей (public procurement), а в інших країнах до цього поняття зараховують закупівлі для державних потреб (government procurement) [17]. На нашу думку, перше поняття є ширшим, тому що охоплює забезпечення потреб не тільки державних установ і підприємств, а й комунальних служб і більш детально відображає фінансові витрати держави на такі цілі.

Світова практика доводить також, що форма державного устрою безпосередньо впливає на ступінь централізації системи державних закупівель та рівень її законності. Наприклад, у Польщі, Угорщині, Словаччині, Чехії, Молдові і Латвії всі закупівлі для державних потреб регулюються однаково для всіх рівнів влади за одним законом, який базується на типовому законі UNCITRAL [16; 17]. Однак варто зазначити, що серед законодавчих актів перелічених країн найскладніший угорський, бо там, крім Закону про державні замовлення, існує низка інших нормативних документів, які містять особливі правила, що використовуються для певних видів процедур (поставки для військових або поліцейських цілей, парфумерної та електронної продукції, а також для процедур, що стосуються державних таємниць). Схожі законодавчі норми для різних секторів економіки є і в законодавстві Словаччини.

У Швейцарії державні закупівлі регулюються відповідно до конституційного розподілу повноважень: ті, що належать до компетенції федеральної влади, регламентує федеральне законодавство, а кантональні, міжкантональні та місцеві – законодавство на рівні кантонів і місцевих органів влади [9, с. 42].

Канада хоч і має федеральний державний устрій, проте державні закупівлі країни не регулюються єдиним нормативно-правовим актом. Кожна провінція тут має право самостійно визначати політику у сфері держзакупівель за умови, що вона не буде суперечити міжнародним угодам і угодам між провінціями та урядом [10, с. 43].

Законодавчу основу системи державних закупівель у США становлять Правила закупівлі для федеральних потреб і Правила для потреб державної оборони. Ці два нормативно-правові документи регламентують усю систему федеральних закупівель і відомі досить детальною розробкою принципів і процедур. Усі закони, що регулюють державні закупівлі в цій країні, можна поділити на дві категорії. Федеральне законодавство регламентує здійснення конкретних видів закупівель, які належать до компетенції органів виконавчої влади на федеральному рівні. Спеціальне законодавство регламентує здійснення процедур за контрактами, форми контрактів, визначає

порядок формування й використання інформаційного забезпечення процесів держзакупівель та аналіз їх результатів [12].

Майже у всіх країнах декларується, що система державних закупівель має ґрунтуватися на принципах економії, ефективності, справедливості, боротьби з корупцією та мінімізації витрат на проведення державних закупівель, існує також система контролю за дотриманням цих принципів, що й робить більш ефективним цей механізм.

Слід зазначити, що основні вимоги міжнародних угод про закупівлі імplementовані в національне законодавство багатьох країн. І якщо Угорщині, Польщі, Латвії та іншим країнам колишнього соціалістичного блоку довелося вносити суттєві зміни до свого законодавства, то в Японії, де закон про держбюджет, окрім іншого, описує загальні процедури прок'юременту, підлягали змінам тільки нормативні положення цього Закону [11].

Не дивлячись на те, що країни Центральної та Східної Європи уніфікували законодавство згідно з вимогами ЄС, все одно до подолання надмірної бюрократизації у сфері держзакупівель ще далеко. Наприклад, у Словаччині закон про державні замовлення вимагає наявності документації, одержати яку на практиці дуже важко. Також формальні вимоги стосовно подання заявки на участь у тендері надміру деталізовані.

Більшість досліджених країн блокує доступ іноземних учасників, тим самим підтримуючи національних виробників шляхом надання їм преференцій у сфері державних закупівель. Наприклад, в Японії контракти на державні замовлення вкрай рідко укладаються з іноземними компаніями, тут оцінюється ділова репутація і ментальна близькість національних партнерів. У Канаді такий самий стан справ пов'язаний з патріотичними мотивами та прагненням уряду продемонструвати бережливе ставлення до грошей платників податків [10, с. 44]. У Польщі також замовники і суди не схильні визнавати учасників, які зареєстровані за межами країни, і, як правило, приймають рішення про їх дискваліфікацію. Чехія, навпаки, максимально сприяє участі в конкурсі учасників з інших країн; наприклад, можна подавати документи відповідно до чеського законодавства, але оформлені за законами своєї країни [32].

Що стосується інформаційного забезпечення, то канадський досвід інформування громадськості про державні закупівлі за допомогою мережі Інтернет нараховує близько десяти років, тоді як в Україні впровадження електронних інформаційних технологій тільки розпочинається. У Канаді інформація про федеральні закупівлі й закупівлі провінцій публікується за допомогою системи MERX, яка не є державною власністю, на відміну від українського офіційного сайту, котрий належить Міністерству економіки. Відмінність і в тому, що державні замовники в Канаді оплачують розміщення відомостей у системі MERX, а за розміщення даних на офіційному сайті України плата не стягується [10]. Проте можна виділити й спільні риси: безкоштовне надання інформації та фінансування з державного бюджету.

На окрему увагу заслуговує досвід застосування інформаційної електронної мережі США. Нині кожне федеральне відомство Америки зобов'язане формувати й підтримувати ведення комп'ютерної бази даних, що містить несекретні відомості, за всіма контрактами. Усі відомства повинні спрямовувати таку інформацію до Центральної інформаційної системи федеральних закупівель, яка є джерелом консолідованої інформації про державні закупівлі та містить дані з 1979 р. Ці відомості використовуються як основа для формування періодичних та спеціальних звітів президентові, Конгресові, Бюджетному управлінню США, а також надаються федеральним відомствам, діловим групам і громадськості. На платній основі надаються звіти, що складаються за індивідуальними запитами споживачів. У той же час треба наголосити й на деяких недоліках системи: неповне надання даних окремими федеральними відомствами та невелика активність використання інформаційних ресурсів як з боку урядових відомств, так і з боку громадськості [12].

Інформаційні ресурси забезпечують реалізацію зазначених вище принципів: публічності процесу закупівель продукції для державних потреб, рівноправності у процесі закупівель і відкритого доступу до інформації про укладені контракти. Отже, використання інформаційних електронних мереж дозволяє підвищити ефективність державних закупівель і покращує зв'язок між учасниками тендеру і його організаторами.

Закупівлі на конкурсній основі є основним механізмом закупівель товарів, робіт і послуг для державних потреб у більшості країн світу. Процедури проведення конкурсів регламентуються як законодавством, так і різного роду рекомендаціями різних органів або громадських організацій.

Стосовно організації конкурсних торгів вважаємо за необхідне зазначити таке. У світовій практиці використовуються певні механізми організації закупівель за бюджетні кошти для державних потреб. Найбільш розвинений і найчастіше використовується метод закупівель, що передбачає участь усіх зацікавлених постачальників і підрядників, які відповідають кваліфікаційним вимогам, що опубліковуються в оголошенні про проведення закупівлі, і, як правило, контракт присуджується пропозиції з найменшою ціною. Майже в усіх досліджених країнах він має назву відкритих або публічних закупівель (торгів), окрім Канади, де організація торгів у такий спосіб називається запрошенням до участі.

Також серед конкурсних закупівель виділяють закриті торги, торги, на яких відбувається продаж-купівля товару на конкурсних засадах, для вузького (заздалегідь визначеного) кола покупців або без участі покупців. Закриті торги плануються і здійснюються спеціальним комітетом на підставі попередніх письмових замовлень покупців.

Крім відкритого й закритого конкурсів, застосовуються такі спрощені способи закупівлі зі збереженням елементів конкуренції, як запит котирувань (запит цін, цінових оферт), що використовується при закупівлях стандартних товарів, робіт і послуг, як правило, на невелику суму.

За загальним правилом заборонено проведення переговорів з постачальником. Наприклад, у Латвії переговори виділені в окремий метод проведення закупівель, але до нього звертаються лише тоді, коли пропозиції відкритого або закритого конкурсу не відповідають кваліфікаційним умовам або коли бракує часу для їх проведення [16, с. 38].

Існують випадки, коли без переговорів неможливо сформулювати вимоги до предмета закупівлі, наприклад у разі проектних робіт

або дизайну в будівництві. Тоді практикою багатьох країн (Україна, Молдова, країни ЄС, США, Канада) передбачено проведення процедури двоступеневих торгів. У США він має назву конкурсу з подачею пропозиції, в Канаді – запиту пропозиції. У цьому випадку на першому етапі збираються пропозиції без зазначення їхньої вартості, далі організатор конкурсу за результатами переговорів уточнює вимоги до поставки. На другому етапі подаються остаточні заявки із цінами й відбувається вибір переможця.

Інші країни при обмеженому колі постачальників застосовують селективні процедури (Швейцарія, Японія).

Застосування такої процедури, як електронні торги для здійснення державних закупівель наразі почали активно використовувати у США. Метою впровадження електронних торгів для федеральних закупівель є не лише автоматизація взаємодії закупівельних органів з потенційними підрядниками, як того вимагає Закон про вдосконалення федеральних закупівель від 1994 р., а й зниження витрат на виконання закупівельних процедур і скорочення термінів проведення цих операцій [12, с. 40].

Важливою умовою застосування електронних торгів є ефективне та розвинене законодавство у сфері регулювання використання інтернет-технологій, засобів зв'язку і захисту інформації, а також наявність базових стандартів безпеки для комп'ютерних мереж.

Окрім конкурсних, у багатьох країнах широко використовується позаконкурсна процедура – закупівлі в одного учасника (Швейцарія, Японія, Польща, Молдова, Україна). Зазвичай ця процедура застосовується в таких випадках: екстремальна ситуація, наявність тільки одного учасника, закупівлі предметів, які захищено особливими правами або патентом, закупівлі для досліджень чи розробок або якщо необхідно провести додаткові закупівлі у постачальника, з яким раніше вже було укладено контракт.

Як показує практика багатьох країн у сфері державних закупівель, контракт присуджується за найменшою ціною за умови, що ціна не перевищує максимально допущену ціну або попередню оцінку вартість контракту. Якщо всі пропозиції перевищують бюджет закупівлі, то тендер проводиться повторно. В Японії для того,

щоб запобігти негативному ефекту «нижча ціна – нижча якість», використовували метод «мінімально допущена ціна». Проте Кабінет міністрів України заборонив його використання, а натомість запропонував «систему дослідження низької ціни», яка полягає в аналізі пропозицій із занадто мінімальною ціною та їх відхилення за необхідності [14]. Але зауважимо, в таких секторах, як космічні та військові технології, медичне обладнання, телекомунікації, не тільки ціна є визначальною.

Наприклад, канадські федеральні закупівельні агентства протягом багатьох років включали в свої контракти положення, яке вимагає від постачальника дотримання недискримінаційних процедур при найманні через «расове, національне походження, релігію, вік, стать або сімейний стан». Також державні замовники зобов'язані вживати заходи для виявлення та усунення всіх «штучних бар'єрів при відборі, наймі, кар'єрному просуванні і підвищенні кваліфікації жінок, корінного населення, інвалідів» і покращувати ситуацію з зайнятістю [10]. Це стосується всієї сфери діяльності постачальника, а не тільки замовлень, які виконуються за державними контрактами. Якщо ж в іншій діяльності постачальника будуть виявлені відхилення від цього принципу недискримінації кадрів, то його можуть відсторонити від усіх федеральних державних контрактів. Аналогічні вимоги можна знайти і у федеральній політиці по закупкам США, зокрема, щодо охорони навколишнього середовища, що застосовуються до постачальників [12, с. 42].

Позитивний і вартий уваги досвід Великобританії. Спеціально уповноважений орган з координації та контролю за державними закупівлями країни безкоштовно розповсюджує інформаційний каталог (у паперовому й електронному вигляді) з різними пропозиціями товарів і послуг. Використовуючи його, розпорядники державних коштів мають змогу замовити певний товар або послугу, не проводячи формально процедуру закупівлі, оскільки вона вже була проведена за запропонованими групами товарів цим уповноваженим органом [32, с. 34].

Для проведення закупівель практикується пред'явлення попередніх кваліфікаційних вимог. Це можуть бути вимоги щодо подання

інформації про чисельність працівників, їх кваліфікацію, дані про виробництво, річний баланс, фінансові звіти, підтвердження про сплату податків, аудиторський звіт, якість виконання попередніх контрактів [4]. На основі таких даних у деяких країнах світу складаються списки потенційних постачальників. Проте включення до такого списку ніяк не гарантує право бути запрошеним до подання пропозицій конкурсних торгів у випадку селективного тендеру. А виключення з нього можливе не тільки при втраті відповідності вимогам, коли, наприклад, у Швейцарії буде встановлено факт дискримінації праці жінок або порушення стандартів безпеки і умов праці. В Японії постачальник може бути дискваліфікований, якщо був доведений факт корупції при проведенні тендеру. Ці правила не тільки прописані в законах, а й широко застосовуються на практиці [17].

Тобто відповідність постачальників і підрядників критеріям кваліфікаційної оцінки автоматично дає відповідь на запитання: чи може зазначена компанія якісно виконати контракт за визначеним обсягом і у встановлений термін, чи достатньо для цього її фінансових ресурсів, потужностей та кваліфікованого персоналу.

У деяких країнах світу, наприклад у Польщі, для того щоб уникнути подачі нереальних пропозицій, при проведенні конкурсу практикується вимога внесення застави. В Японії такий захід має назву банківська гарантія, як правило, розміром не більше 5 % від суми контракту. При високій вартості контракту практикується забезпечення пропозицій від учасників конкурсу у розмірі від 0,5 до 3 % вартості контракту [15, с. 56].

Учасники конкурсу повинні бути сповіщені про його результати і мають право їх заперечувати у випадку, якщо переможця обрано з порушенням правил. При істотних порушеннях конкурсних процедур результати можуть бути визнані недійсними, що тягне за собою розірвання контракту. Проте у Швейцарії навпаки, якщо контракт вже був укладений, то рішення не може бути анульовано, і Федеральна апеляційна комісія може тільки констатувати, що федеральний закон порушено без будь-яких санкцій до порушників [9].

Оскарження дій державного замовника може проводитись у судовому і в судовому порядку. До суду справа доводиться рідко,

тому що майже у всіх країнах існує спеціальний орган влади, до функцій якого належить розв'язання суперечок між державними замовниками й постачальниками. У Канаді функції з контролю за дотриманням законодавства й вирішення спірних питань виконує Канадський міжнародний торговельний трибунал (СІТТ). Рішення СІТТ мають юридичну силу і обов'язкові для всіх державних замовників [10, с. 42].

У США після розгляду скарги на дії замовника можуть бути прийняті такі рішення:

- 1) продовжити закупівлі, якщо порушення не вплинули на процес закупівлі;
- 2) почати розслідування;
- 3) передати інформацію слідчим органам.

Законодавством США (Закон Шермана) передбачаються штрафні санкції й карне переслідування [12].

У країнах ЄС і Японії основними механізмами санкцій є розірвання контракту і оскарження дій замовника в судовому порядку [17].

За умови доведення факту порушення постачальникові, права якого були порушені, компенсуються тільки витрати, пов'язані з участю в тендері. Втрачені майбутні прибутки або вигоди не компенсуються.

Підсумовуючи вищесказане, узагальнимо:

- в законодавстві багатьох країн широко поширені преференції та інші заходи з підтримки вітчизняних постачальників, задекларована рівність вітчизняних та іноземних постачальників при розміщенні державного замовлення ускладнюється обмеженнями, технічними стандартами та іншими бар'єрами;

- важливу роль у підвищенні ефективності розміщення замовлень відіграє інформаційна складова державних закупівель. Процес глобалізації викликав численні тенденції до застосування світовим співтовариством передових інструментів «нової економіки», зокрема широке поширення серед багатьох країн набуло застосування електронних засобів розміщення замовлення. Широке застосування ресурсів мережі Інтернет зумовило напрям вдосконалення сис-

теми державних закупівель в усьому світі, а саме – застосування електронного інструментарію та мережі Інтернет для розміщення замовлень в режимі online. Очевидні тенденції заміщення звичайних процедур розміщення замовлення їх електронними аналогами з використанням ресурсів мережі Інтернет, що є ще одним кроком до стирання «національних економічних кордонів» і переходу світового співтовариства до створення глобальної економіки.

Висновки. Як показав аналіз світового досвіду, спеціальне законодавство для регулювання сфери державних закупівель за бюджетні кошти товарів, робіт і послуг вкрай необхідне. Можна сказати, що основними негативними факторами, які гальмують розвиток держзакупівель в Україні, є розрізненість і відсутність єдиної методології в проведенні конкурсних торгів, суперечності в законодавстві стосовно питань регулювання даної сфери, відсутність кваліфікованих спеціалістів, які мають відповідати за належну організацію тендерів та їх результат, високий рівень корупції.

Враховуючи стратегічний курс України на запровадження в економічній діяльності й регулюванні економічних відносин стандартів ЄС як передумови набуття членства у Європейському Союзі, беручи до уваги положення угод про асоціацію та вільну торгівлю з ЄС, розвиток національного законодавства стосовно державних закупівель має здійснюватися у напрямку максимального наближення та імплементації норм Європейського Союзу, насамперед закупівельних директив ЄС. Уніфікація законодавства, окрім інших можливостей, дозволить українським постачальникам брати участь у тендерах інших держав на загальних умовах.

Запровадження в Україні системи електронних закупівель, на зразок США, дозволить підвищити прозорість та ефективність використання державних коштів, знизити витрати потенційних постачальників на участь у конкурсі; забезпечить інформаційно-аналітичну підтримку процесів прийняття рішень на всіх стадіях та етапах управління державними закупівлями, зменшить негативний вплив бюрократизму, протекціонізму та суб'єктивізму під час вибору переможців конкурсних торгів, підвищить рівень конкурентності під час закупівель та забезпечить рівні умови для всіх учасників.

Застосування стандартних контрактів допоможе уникнути зайвих витрат, пов'язаних з юридичним оформленням процесу закупівель й оцінкою заявок.

Вважаємо за доцільне рекомендувати запровадження кримінальної відповідальності за організацію змови з метою порушення процедур державних закупівель. Для забезпечення більш ефективного контролю та нагляду за реалізацією принципів державних закупівель, у тому числі щодо добросовісної конкуренції під час проведення конкурсних процедур, ефективності державних закупівель, Міністерству фінансів України було б доцільно скоординувати дії державних контрольних органів за напрямками моніторингу та контролю публічних закупівель та участі представників громадянського суспільства у цьому процесі.

Зрозуміло, що такі пропозиції мають рекомендаційний характер і можуть бути предметом наукової дискусії. До того ж, зважаючи на складність процедур закупівлі за державні кошти і значні проблеми з їх регулювання та контролю, наукові розвідки в даному напрямі потребують подальшого розвитку.

Стаття надійшла до редакції: 13.01.2019

**UKRAINIAN REALITIES AND THE WORLD
EXPERIENCE OF FIGHTING CORRUPTION IN THE FIELD
OF PUBLIC PROCUREMENT**

Ljudmyla Ivashova, Doctor of Public Administration, professor, professor of the Department of Public Administration and Customs Administration, University of Customs and Finance, Dnipro, Ukraine

Mykhailo Ivashov, Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher, Professor, Department of Public Administration and Law, Dnipro Academy of Continuing Education Dnipro, Ukraine

~~~~~  
*The article analyzes the current state and effectiveness of anti-corruption measures in Ukraine, substantiates the relevance of the study of*

*the experience of counteraction to corruption in the world and the necessity of its implementation in the domestic practice. The main mechanisms for overcoming corruption in the field of public procurement in Ukraine and the priority measures aimed at their implementation are determined.*

*The purpose of the paper is to highlight the real state and threats of corruption in the field of public procurement for the economic development of Ukraine and, based on foreign experience, identify effective mechanisms for combating corruption and their implementation in Ukraine.*

*The study used and summarized officially published results of scientific researches of domestic and foreign authors, statistical data, reports of state controlling bodies and international expert organizations, creative reflection on the basis of application of the system approach and methods of statistical and comparative analysis, content analysis and the synthesis of the results allowed to make substantiated conclusions.*

*The work substantiates that effective mechanisms of counteraction to corruption are the further development of institutional, informational and technological monitoring and monitoring of the mechanism of "electronic auctions", which, provided they are effectively used and activated by civil society, can create the necessary grounds for reducing volumes and eradicating corruption as in the field of public procurement, as well as in other spheres of vital activity of the state.*

*It is determined that counteracting abuses and combating corruption in the sphere of public procurement in Ukraine is at a rather low level. Therefore, overcoming corruption in the system of placing government orders is one of the most important tasks of public administration in the field of public procurement for budget funds. Positive in this direction is that the state has started to develop new mechanisms for combating corruption - the introduction of the ProZorro electronic procurement system, the launch of authorized electronic platforms and the web portal of the Authorized Purchasing Authority, the ongoing monitoring and monitoring of public procurement operations, the placement of results control on the monitoring portal DOZORRO, etc. However, the ineffective use of these tools leads to a high level of corruption in the field of public procurement.*

*In order to increase the effectiveness of counteraction to corruption, taking into account the experience of foreign countries, it is proposed: to completely abandon placing an order in a single source without bidding; to improve the procedure of contesting agreements concluded with violation of the requirements of the current legislation. This will reduce the number of abuses and limit the possibility of using corruption schemes in the public procurement system for budget funds.*

*In general, for successful implementation of these measures, first of all, it is necessary to make changes to the institutional mechanism of public administration through the system of public procurement and to strengthen the role of state monitoring and audit on the justified and targeted use of budget funds in the public procurement system.*

**Keywords:** *public procurement, electronic auctions, state monitoring and control in the field of procurement, corruption, counteraction to corruption.*

**Received: 13.01.2019**

## **References**

1. Dremov, S.V., Kalnysh, Yu.G., Klimenko, D. B., Usatii, G. O., Usachenko, L. M. (2010) Koruptsiya v Ukrayini: prychny poshyrennya ta mekhanizmy protydyi. Zelena knyha derzhavnoyi polityky [Corruption in Ukraine: Causes of Distribution and Mechanisms of Counteraction. Green book of state policy] Kyiv: DP “NVTS “Priorytety” [in Ukrainian]
2. Glodan S.Yu. Stan i problemy koruptsiyi v Ukrayini [State and Problems of Corruption in Ukraine] Retrieved from: <https://zakjust.gov.ua/yurydychni-konsultatsii/464-stan-i-problemy-koruptsii-v-krainian> [in Ukrainian]
3. Kritenko, E. (2013) Counteraction to corruption in public procurement in Ukraine. Przemysł: Nauka i studia. Fellowship, 4 (72), p. 79-85 [in Poland]
4. Krytenko, O. O., Pis'machenko L.M. (2010). Svitovyy dosvid derzhavnogo rehulyuvannya zakupivli za byudzhetni koshty [World experience of state procurement regulation for budgetary funds] Visnyk Akademiyi mytnoyi sluzhby Ukrayiny. Seriya: “Derzhavne upravlinnya” 1 (2), Dnipropetrovsk: AMSU, p. 69-74 [in Ukrainian].
5. Rudoy, K.M. (2015) Zapobihannya koruptsiyi yak napryamok zabezpechennya mizhnarodnoyi bezpeky [Preventing Corruption as a Way to

Secure International Security]. *Pravova derzhava*, 19. p. 69–73. Retrieved from: [http://Prav\\_2015\\_19\\_16.pdf](http://Prav_2015_19_16.pdf) [in Ukrainian]

6. Taranenko, O.P. (2014) *Suchasni zakhody zapobihannya koruptsiyi u sferi derzhavnykh zakupivel'*. *Derzhavne upravlinnya: teoriya ta praktyka* [Modern measures to prevent corruption in the field of public procurement] *Public Administration: Theory and Practice*. 2. Retrieved from: <http://academy.gov.ua/ej/ej20/PDF/4.pdf> [in Ukrainian]

7. Tkachenko, N. B. (2007) *Upravlinnya derzhavnymy zakupivlyamy* [Public Procurement Management]: monohrafiya Kyiv: Vyd-vo “Knyha” [in Ukrainian]

8. Shatkovs'kyi, O., Fayvesh, G. (n.d.) *Elektronni derzhavni zakupivli: poshuk ukrayins'koho shlyakhu* [Electronic Government Procurement: Search of the Ukrainian Way] /O.P. Shatkovs'kyi, H.. Retrieved from <http://eupublicprocurement.org.ua/e-procurement-finding-a-way-forukraine.html?lang=UK> [in Ukrainian].

9. Bondar, I. (2007) *Derzhavni zakupivli v Shveysarii* [Public Procurement in Switzerland] *Derzhavni zakupivli v Ukrayini*. 11. pp. 41–44. [in Ukrainian]

10. Buchko, O. (2009) *Derzhavni zakupivli: Kanada* [Public Procurement: Canada] *Derzhavni zakupivli v Ukrayini*. 7. pp. 42–44. [in Ukrainian]

11. Bublik, M.P. (2011) *Mizhnarodnyy dosvid orhanizatsiyi ta zdiysnennya derzhavnykh zakupivel'* [International experience in the organization and implementation of public procurement] *The theory and practice of public administration: sciences. Bulletin of the Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*. issue. 3. Kharkov: KHRIDU NADU. Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-4/doc/1/05.pdf> [in Ukrainian]

12. Kaydash, T. (2007) *Derzhavni zakupivli v Spoluchenykh shtatakhs Ameryky* [Public Procurement in the United States of America] *Derzhavni zakupivli v Ukrayini*. 12. pp. 39 – 44. [in Ukrainian]

13. Mischenko, O. (2008) *Osoblyvosti provedennya torhiv u krayinakh Tsentral'noyi ta Skhidnoyi Yevropy* [Peculiarities of Bidding in Central and Eastern Europe] *Derzhavni zakupivli v Ukrayini*. pp. 32–40. [in Ukrainian]

14. Mishchenko, R. (2012) *Elektronni zakupivli: realiyi vprovadzhennya v suchasnykh heoekonomichnykh umovakh* [Electronic purchases: the realities of implementation in modern geo-economic conditions] *Journal of public service*. 3. - pp. 55–60 [in Ukrainian]

15. Pappas, S. (2005) *Polityka ES u sferi derzhavnykh zakupivel'* [EU Policy in Public Procurement]. Kyiv: IMV KNU im. T. Shevchenka (Prohrama Tacis Yevropeys'koho Soyuzu v Ukrayini) [in Ukrainian].

16. Sidorenko, I. (2007) *Systema derzhavnykh zakupivel' v Latviyi* [Public Procurement System in Latvia] *Derzhavni zakupivli v Ukrayini*. 10. pp. 37–44. [in Ukrainian]

17. Kharchenko, G. A. (2009) *Mizhnarodnyy dosvid u systemi derzhavnykh zakupivel'* [International Experience in the System of Public Procurement] *Ekonomika ta derzhava*. 11. pp. 200-204 [in Ukrainian].

18. (2016) *Strashni vidomosti prynesyly sotsiologichni doslidzhennya* [Terrible information brought by sociological research] *S-H Reytynh Chynnist' zakonu* Retrieved from <http://www.rol.org.ua/newsitem.cfm?unid=5594> [in Ukrainian]

19. (n.d.) *Kozhna tretya ukrayinka/ets' hotovi doluchytysya do orhanizovanoyi protydyi koruptsiyi* [Every third Ukrainian woman is ready to join the organized counteraction to corruption] / Retrieved from <https://dif.org.ua/article/kozhna-tretya-ukrainkaets-gotovi-doluchitysya-do-organizovanoi-protidii-koruptsii> [in Ukrainian]

20. (2019) *Koruptsiya v Ukrayini spryynyattya, dosvid, stavlennya: analiz zahal'nonatsional'nykh opytuvan' 2015-2018* [Corruption in Ukraine perception, experience, attitudes: analysis of nationwide polls 2015-2018] Retrieved from <https://dif.org.ua/uploads/pdf/6343688805c078ceeea4aa6.97852084.pdf> [in Ukrainian].

21 (2006) *Corruption assessment: Ukraine. views: final report* Retrieved from [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADK247.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADK247.pdf). Washington [in English]

22. *Rachkevych Mark* (2011) *Under Yanukovich, Ukraine Slides Deeper In Ranks Of Corrupt Nations* (Eng.). *Kyiv Post* (1 December 2011) Retrieved from <https://www.kyivpost.com/article/content/ukraine-politics/under-yanukovich-ukraine-slides-deeper-in-ranks-of-118032.html> [in Ukrainian]

23. (2015) *Rezultaty doslidzhennya «Stan koruptsiyi v Ukrayini dlya proektu UNITER»* [Results of the study "The state of corruption in Ukraine for the UNITER project"] Retrieved from <http://www.uniter.org.ua/ukr/press/uniter-project-anti-corruption-perception-survey-2015.html> [in Ukrainian]

24. (2015) *2015-y: politychni pidsumky – dumka naseleння (doslidzhennya provely Fond «Demokratychni initsiatyvy imeni Il'ka Kucheriva» ta Kyivskyy mizhnarodnyy instytut sotsiologiyi z 15 po 25 hrudnya 2015 roku)* [2015: Political Results - Public Opinion [The study was conducted by the Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation and the Kyiv International Institute



of Sociology from December 15 to 25, 2015] Retrieved from <http://dif.org.ua/publications/press-relizy/2015-i-pol.-pids.html> [in Ukrainian]

25. (2015) Monitorynhove opytuvannya hromads'koyi dumky naselennya Ukrayiny, provedene Ukrayins'kym instytutom sotsial'nykh doslidzhen' im. O. Yaremenka ta Tsentrom «Sotsial'nyy monitorynh» [The monitoring survey of public opinion of the population of Ukraine, conducted by the Ukrainian Institute of Social Studies them. O. Yaremenko and the Social Monitoring Center] Retrieved from <http://www.uisr.org.ua/> [in Ukrainian]

26. Shatkovsky O., Götler P. (n.d.) Novyy zakon Ukrayiny pro derzhavni zakupivli cherez pryzmu mizhnarodnykh standartiv [The New Law of Ukraine on Public Procurement through the Prism of International Standards] / O. Shatkovsky] Harmonizatsiya system konkurensiyi ta derzhavnykh zakupivel' Ukrayiny zi standartamy ES. Retrieved from <http://competitionproject.org.ua/en/publishing/pres-relzi/125-lexpeterarticleujbl.html> [in Ukrainian]

27. (2019) Derzhadyt-sluzhba prosyt' posylyty vidpovidal'nist' zamovnykiv. Yedynyy vebportal orhaniv vykonavchoyi vlady Ukrayiny [The State Service requests that the responsibility of the customers be strengthened. The only web portal of executive bodies of Ukraine. Retrieved from: [https://www.budgetnyk.com.ua/news/1432-derjaiditslujba-prosit-posiliti-vdpovdalnst-zamovnikv?from=PW\\_Click\\_Budgetnyk&ustp=W](https://www.budgetnyk.com.ua/news/1432-derjaiditslujba-prosit-posiliti-vdpovdalnst-zamovnikv?from=PW_Click_Budgetnyk&ustp=W) [in Ukrainian]

28. Yedynyy vebportal orhaniv vykonavchoyi vlady Ukrayiny. The only web portal of executive bodies of Ukraine. Retrieved from [https://www.budgetnyk.com.ua/news/1432-derjaiditslujba-prosit-posiliti-vdpovdalnst-zamovnikv?from=PW\\_Click\\_Budgetnyk&ustp=W](https://www.budgetnyk.com.ua/news/1432-derjaiditslujba-prosit-posiliti-vdpovdalnst-zamovnikv?from=PW_Click_Budgetnyk&ustp=W) [in Ukrainian]

29. Brun-Nielsen, S. (2015) Derzhavni zakupivli: shist' klyuchovykh urokiv vid ES [Public Procurement: Six Key Lessons from the EU] Yevropeys'ka pravda. Retrieved from <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/06/4/7034467/> [in Ukrainian]

29. Yeshchenko, P. S. (2011) Dohmy i realiyi “novoyi ekonomiky” [Dogma and the realities of the "new economy"] Teoretychni ta prykladni pytannya ekonomiky Zbirnyk naukovykh prats'. Issue 24 Kyiv: Publishing and Printing Center "Kyiv University" pp. 13-22. [in Ukrainian]

30. (2016) Zakon Ukrayiny Pro publichni zakupivli vid 25.12.2015 r. #922-VIII . Z podal'shymy zminamy [On Public Procurement: Law of Ukraine dated December 25, 2015 # 922-VIII. With further changes] Vidomosti Verkhovnoyi Rady (VVR). 9. St. 89. [in Ukrainian]

32. Ovisnyuk, O. (2005) Komparatyvnyy analiz systemy derzhavnykh zakupivel' krayin Yevropeys'koho Soyuzu [Comparative Analysis of the Public

Procurement System of the European Union Countries] Naukovi zapysky. Issue 14. pp. 32-34[in Ukrainian]

### **Відомості про авторів / Information about the Authors**

**Івашова Людмила Миколаївна:** Університет митної справи та фінансів: вул. Володимира Вернадського, 2/4, м. Дніпро, 49000, Україна

**Ljudmyla Ivashova:** University of Customs and Finance: street. Volodymyr Vernadsky, 2/4, Dnipro, 49000, Ukraine

**ORCID.ORG/ 0000-0003-3176-919X**

**E-mail: [pln1204@ukr.net](mailto:pln1204@ukr.net)**

**Івашов Михайло Федорович:** Дніпровська академія неперервної освіти вул. Володимира Антоновича, 70, м. Дніпро, 49006 Україна

**Mykhailo Ivashov:** Dnipro Academy of Continuing Education street. Volodymyr Antonovich, 70, Dnipro, 49006 Ukraine

**ORCID.ORG/ 0000-0002-2127-2676**

**E-mail: [imf77@ukr.net](mailto:imf77@ukr.net)**

UDK 303.42:911.375-049.5=162.1

DOI: 10.34132/pard2019.04.06

## METODOLOGIA BADAŃ NAD BEZPIECZEŃSTWEM MIASTA. W KIERUNKU TRANSDYSCYPLINARNOŚCI

**Rafał Kamprowski**, doktor, adiunkt w Zakładzie Studiów nad Bezpieczeństwem, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska

Artkuł ten ma na celu ukazanie roli badań nad bezpieczeństwem miasta i weryfikację skuteczności prowadzenia ich w oparciu o podejście transdyscyplinarne. W artykule zostało ukazane miasto jako przedmiot badań różnych dyscyplin naukowych. W dalszej części tekstu autor wskazał i omówił miejsce nauki o bezpieczeństwie jako perspektywy spojrzenia na miasto w kontekście zmieniających się zagrożeń. Sformułowano, w postaci pytań, następujące problemy badawcze: dlaczego badania transdyscyplinarne, z zakresu badań zintegrowanych, w największym stopniu umożliwiają najpełniejsze poznanie zmiennych warunkujących poczucie bezpieczeństwa w miastach? Co należy przedsięwziąć celem opracowania modelu, który przyczyni się do podwyższenia bezpieczeństwa jednostki w mieście? W jakim wymiarze nauki o bezpieczeństwie wnieść mogą swój wkład w naukowy dyskurs nt. miast? Jakie są najczęściej spotykane bariery, utrudniające prowadzenie badań transdyscyplinarnych nad bezpieczeństwem miast? Przeprowadzona refleksja badawcza wskazała, iż badania transdyscyplinarne, choć najtrudniejsze do uzyskania, w przeciwieństwie do pozostałych badań zintegrowanych uwzględniają współpracę między środowiskiem akademickim oraz nieakademickim. Niezmiernie istotnym będzie jednak możliwość skutecznego zdiagnozowania problemów generujących współczesne zagrożenia. Wiąże się to z koniecznością odejścia od, cały czas obecnego, postrzegania bezpieczeństwa przez pryzmat korporacji i resortów siłowych. Wskazano, iż badania transdyscyplinarne stanowią najwyższą formę badań zintegrowanych. Równocześnie jest to zaletą, jak i pewnym mankamentem.

**Keywords:** *bezpieczeństwo, metodologia, interdyscyplinarność, miasto, badania zintegrowane*

**Wprowadzenie.** Bezpieczeństwo sensu largo należy bezsprzecznie do podstawowych wartości istotnie wpływających na dobrostan człowieka. Już Abraham Maslow, na gruncie psychologii, wskazał w swym artykule z 1943 roku, iż potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa jest drugą najważniejszą potrzebą jednostki, zaraz po potrzebach fizjologicznych [1]. Również William Thomas, jeden z twórców amerykańskiej psychologii społecznej zauważył, iż bezpieczeństwo jest główną i niezbędną potrzebą konieczną do normalnego funkcjonowania człowieka [2]. W kontekście współczesnych przemian, których wspólnym mianownikiem jest rozwój technologiczny czy postępująca globalizacja, należy ponownie sformułować fundamentalne pytania: o jakie i czyje bezpieczeństwo chodzi? Skutkuje to nie lada wyzwaniem dla badaczy, a mianowicie jak uchwycić owe przemiany, zdefiniować czynniki determinujące współczesne bezpieczeństwo, określić ich wzajemne powiązania, zdefiniować – lub może redefiniować – miejsce i rolę jednostki jako kreatora bezpieczeństwa w danej przestrzeni.

Mnogość zmiennych implikuje, iż bezpieczeństwo stało się przedmiotem badań naukowców reprezentujących różne dyscypliny naukowe. Stan niepewności i rozregulowania, w którym obecnie żyjemy, a którym pisał libański dziennikarz i pisarz Amin Maalouf [3], powoduje konieczność porzucenia okopów własnych dyscyplin i zwrócenie się w kierunku badań zintegrowanych, tj. interdyscyplinarności, transdyscyplinarności czy multidyscyplinarności. Autor, w niniejszym artykule, skoncentruje się na drugim z wymienionych podejść badawczych, która z założenia, skierowana jest poza istniejące dyscypliny naukowe uwzględniając i doceniając zdanie różnych grup społecznych bądź opinię publiczną. Wymiar teoretyczny łączy się, w tego typu badaniach, z aspektem praktycznym i partycypacyjnym.

Reorientacja studiów nad bezpieczeństwem, odejście od tzw. podejścia twardego, charakteryzującego się postrzeganiem zagrożeń w kategoriach militarnych, zwrócenie się i dostrzeżenie jednostki ludzkiej wraz z jej dobrostanem psychicznym, fizycznym czy

społecznym skutkowało także ponownym odkryciem przestrzeni życia i funkcjonowania jednostki ludzkiej. Jak wskazują prognozy Organizacji Narodów Zjednoczonych, obecnie 55% światowej populacji zamieszkuje na terenach zurbanizowanych. Do 2050 roku wskaźnik ten osiągnie 68% [4]. Miasto jawi się więc jako obszar, w którym bezpieczeństwo jednostki nabywa szczególnego znaczenia, a zasadnym wydaje się być wskazanie w jaki sposób badacze mogą uchwycić dynamikę rozwoju miasta, nie pomijając zmiennych generujących zagrożenie dla ich mieszkańców.

Pierwsze próby wskazania na rolę badań zintegrowanych w badaniach nad miastem miały miejsce już w 1969 roku. Odkryło się wtedy, w Wiśle, sympozjum zatytułowane Miasto jako przedmiot badań naukowych. Zebrani na nim uczeni jednogłośnie stwierdzili, że opis i analiza fenomenu miasta wymaga spojrzenia zintegrowanego. Choć od tego wydarzenia mija właśnie 50 lat, cały czas prowadzenie badań zintegrowanych, w tym transdyscyplinarnych stanowi nie lada wyzwanie dla środowiska naukowego. Obecne w nauce postrzeganie danego zjawiska tylko przez pryzmat własnej dyscypliny, uwzględniając prędkość zmian środowiska bezpieczeństwa okazuje się niewystarczające. Podążając za Martinem Heideggerem należy wskazać, iż podstawowym dążeniem człowieka zawsze było osiągnięcie poczucia bezpieczeństwa. Stało się to możliwe w momencie tryumfu jednostki nad technologią oraz przede wszystkim umiejscowienia człowieka w centrum rzeczywistości [5]. Jeśli sprowadzimy to na poziom funkcjonowania jednostki w aglomeracji miejskiej stajemy przed nie lada wyzwaniem, dzięki jakim narzędziom w pełni oddać ową rzeczywistość (miejską), w której znajduje się człowiek. Uwzględniając postępującą urbanizację, powstawanie tzw. megamiast, należy liczyć się również ze wzrostem zagrożeń: klimatycznych, ekologicznych, żywnościowych czy społecznych.

Przedmiotem niniejszych rozważań jest bezpieczeństwo w aglomeracjach miejskich. Z kolei zasadniczym przedsięwzięciem badawczym jest ukazanie znaczenia podejścia transdyscyplinarnego w konkretnie prowadzenia badań nad tzw. bezpiecznym miastem.

Celem badawczym jest analiza i ocena możliwości wykorzystania badań transdyscyplinarnych w kontekście zwiększenia poczucia bezpieczeństwa mieszkańców miast. Realizacja tak określonego

zamierzenia badawczego wymaga uzyskania odpowiedzi na następujące pytania:

1. Dlaczego badania transdyscyplinarne, z zakresu badań zintegrowanych, w największym stopniu umożliwiają najpełniejsze poznanie zmiennych warunkujących poczucie bezpieczeństwa w miastach?

2. Co należy przedsięwziąć celem opracowania modelu, który przyczyni się do podwyższenia bezpieczeństwa jednostki w mieście?

3. W jakim wymiarze nauki o bezpieczeństwie wnieść mogą swój wkład w naukowy dyskurs nt. miast?

4. Jakie są najczęściej spotykane bariery, utrudniające prowadzenie badań transdyscyplinarnych nad bezpieczeństwem miast?

**Miasto jako przedmiot badań.** Początki powstania i rozwoju miast sięgają epoki starożytnej. Wznoszono je wtedy celem zwiększenia bezpieczeństwa, utrzymania kontroli nad danym terenem czy zaspokojenia potrzeb ludności zamieszkującej dany teren. Lokowano je często w konkretnych miejscach – ujścia rzek czy skrzyżowania traktów handlowych. W rezultacie rozwoju społeczeństw mamy powoli do czynienia ze swoistym zróżnicowaniem miast, ze względu na ich rolę i specyfikę (wytwórczą, obronną, itp.). Rodzi się również pojęcie *civitas*, które definiowało przestrzeń miejską otoczoną fortyfikacjami, wewnątrz których funkcjonowała ludność miejska w oparciu o konkretne prawa miejskie [6]. W epoce renesansu zastanawiano się jakie cechy winno posiadać miasto idealne. Wskazano m.in. iż winno być one funkcjonalne, powinno dbać o higienę mieszkańców oraz łączyć wygodę mieszkańców z dostarczaniem przez nich konkretnych usług. Tomasz Campanella w swoim *Mieście słońca*, postulował by było ono wzniesione w miejscu, które cechuje idealny klimat sprzyjający zdrowiu i samopoczuciu jego mieszkańców. Powiększenie się miast i ich stopniową transformację w kierunku aglomeracji miejskich obserwujemy jednak dopiero, na znaczną skalę, w okresie tzw. rewolucji przemysłowej. Próbując określić co charakteryzuje współczesne miasto, należy wskazać przede wszystkim na zwartą zabudowę wzrastającą od krańców do centrum oraz uwzględniającą punkty handlowe, rozrywkowe, usługowe i kulturalne [7]. Z kolei zgodnie z brzmieniem ustawy, z dnia 29 sierpnia 2003 roku o

urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, miasto jednostka osadnicza, w której przewagę ma zabudowa zwarta. Pełni ono również funkcje nierolnicze oraz posiada prawa miejskie bądź status nadany w trybie określonym odrębnymi przepisami [8].

Próba jednoznacznego zdefiniowania miasta rodzi szereg problemów. Najczęstszą trudnością jest przyjęcie odpowiedniego aspektu miejskości oraz jego zinterpretowanie [9].

Perspektywa zrozumienia miasta, poznania zmiennych warunkujących jego rozwój przy równoczesnym wskazaniu na czynniki ów hamujący jest zależna od reprezentowanej przez badacza dyscypliny. Prowadzi to również do trudności w uchwyceniu czym są problemy miejskie, jako zjawiska posiadające nie jednowymiarowy, społeczny charakter [10]. Urbaniści w swych badaniach podkreślają przede wszystkim kwestie miasta rozproszonego, komercjalizacji czy prywatyzacji przestrzeni miejskiej. Zwracają oni uwagę również na problematykę ładu przestrzennego, który winien być kreowany racjonalnie. Architekci uwypuklają z kolei konieczność stworzenia przestrzeni integrującej społeczeństwo, którą charakteryzować będzie m.in. dostęp dla osób niepełnosprawnych czy sprawniejsza komunikacja. Miasto jest również przedmiotem badań filozofów kultury, którzy dostrzegają potrzebę kreowania przestrzeni kulturowej zgodnej z przebiegającymi w mieście procesami, która włączałaby jak najwięcej mieszkańców. Z drugiej jednak strony filozofia miasta zakłada jego niejednoznaczny charakter, w którym występuje szereg kultur tworzących swoisty archipelag.

Znaki i znaczenia obecne we współczesnym mieście czy kwestia migracji, wielokulturowości i przenikania się danych grup coraz częściej stanowią także przedmiot badań antropologów.

Stosunkowo szybko rozwijającym się nurtem w prowadzeniu badań nad miastem jest zarządzanie i kreowanie wizerunku miasta w kontekście wykorzystania nowoczesnych mediów jako narzędzia sprawnej i szybkiej komunikacji [11]. Analiza miasta z perspektywy ulokowania działalności gospodarczej cechuje podejście charakterystyczne dla nauk ekonomicznych. Ponadto podkreślają oni znaczenie miasta jako swoistego mechanizmu napędzającego rozwój i postępek. Miasto z perspektywy

nauk geograficznych, przez wiele lat badane było z perspektywy formy osadniczej. Obecnie to również takie obszary badawcze jak typologia i klasyfikacja funkcjonalna miast czy geografia społeczna miasta w realiach postępującej globalizacji. Psychologia miasta to cały czas młoda subdyscyplina, która staje się coraz bardziej popularna. W centrum swej analizy stawia ona psychologię społeczną, psychologię środowiskową czy psychologię społeczności. Socjologia, która ma niepodważalny wkład w rozwój studiów nad miastem koncentruje się głównie na jednostce i jej miejskim stylu życia. Próbuje określić czym ów styl jest i zdefiniować czynniki go warunkujące. Poza tym współcześnie socjologia coraz częściej zwraca się w kierunku tzw. przestrzeni relacyjnej jako nowej formy doświadczenia społecznego [12]. Wymienione powyżej perspektywy postrzegania miasta, ich wielopłaszczyznowość i wielorakość prowadzą do sformułowania pytania w jakim zakresie nauki o bezpieczeństwie, jako młoda dyscyplina, mogą przyczynić się do lepszego poznania miasta, w całej jego złożoności. Rację ma bowiem David Harvey, profesor antropologii w City University of New York, zauważając, iż postępujący rozwój miast przekształcił nas jako ludzi, ale czy przyczynił się do poprawy naszego dobrostanu, w tym także i bezpieczeństwa? [13].

**Miasto jako przedmiot badań nauki o bezpieczeństwie.** Jeśli miasto jako przedmiot dociekań naukowych różnych dyscyplin potraktowalibyśmy jako sieć, w której następuje transfer wiedzy, doświadczeń zarówno pomiędzy jej elementami jak i zdefiniowanymi węzłami otrzymamy swoistą mnogość przestrzeni jak i elementów ją kształtujących, zarówno z perspektywy społecznej, psychologicznej, kulturowej, politycznej czy ekonomicznej. Rację mają Gary Bridge wraz z Sophie Watson, którzy w swojej fundamentalnej pozycji pt. *A Companion to The City* stwierdzili, iż spojrzenie na miasto tylko i wyłącznie z jednej perspektywy – czy to ekonomicznej czy też nauk o kulturze nie jest już możliwe [14]. Miasto nie żyje bowiem jednym rytmem, współcześnie trudnym jest określić co stanowi jego centrum, a co składa się na tzw. peryferia. Miejskie życie staje się wielowymiarowe, pluralistyczne. Są to tendencje, które należy uwzględnić w prowadzeniu badań nad miastem, także z perspektywy nauki o bezpieczeństwie. Uwzględniając swoistą niepewność miasta, jego nieprzewidywalność wynikającą z ciągłej transformacji,



rozpoczynając proces badawczy analizowania miasta z perspektywy nauki o bezpieczeństwie należy pamiętać, by postrzegać przedmiot badań z perspektywy zrównoważonego rozwoju. Został on zdefiniowany w 1987 roku jako proces zmian, w którym eksploatacja zasobów, ukierunkowanie rozwoju technologicznego, zmiany instytucjonalne uwzględniają i akcentują potrzebę harmonii i zwiększenia bieżącego i przyszłego potencjału celem zaspokojenia ludzkich potrzeb i aspiracji [15].

Zwrot, jaki dokonał się w postrzeganiu bezpieczeństwa w 1994 roku, kiedy Organizacja Narodów Zjednoczonych przedstawiła w swym raporcie koncepcję human security, która to stawiała człowieka w centrum dociekań prowadzonych badań, widziała go jako aktywnego aktora będącego zarówno podmiotem jak i przedmiotem kreowanego bezpieczeństwa, prowadzi do konstatacji, iż winien on również zostać umiejscowiony w centrum prowadzenia badań nad bezpiecznym miastem. Badanie miasta z perspektywy nauk o bezpieczeństwie winno dostrzegać człowieka nie tylko jako „niemego świadka” procesów urbanizacyjnych, ale i ich aktywnego uczestnika. Zygmunt Bauman słusznie zauważył, iż miasto winno wytworzyć środki umożliwiające danie ludziom szansy by ci mogli stać się odpowiedzialni za swe działania w nieprzewidywalnym społeczeństwie. Miasto nie powinno jednak stwarzać wrażenia harmonii, ustalonego porządku [16]. Uwzględniając amorficzny charakter współczesnego miasta stwarzałoby to uludę porządku, która zamiast wzmacniać dobrostan człowieka, jako fundament bezpieczeństwa, przyczyniałoby się to do jego obniżenia. Jeśli założymy, iż bezpieczeństwo to przede wszystkim stan umysłu człowieka, który warunkuje dopiero jego przestrzeń i środowisko, decyduje o powstaniu stanów lęku czy zagrożenia w relacji do wewnętrznych zewnętrznych czynników, dostrzegamy potencjalne pole do zagospodarowania przez nauki o bezpieczeństwie sfery dyskusji nad miastem. Jak podają raporty opublikowane przez Światową Organizację Zdrowia, na świecie umiera rocznie ok. 57 mln. osób, z czego największy odsetek z powodu choroby niedokrwiennej serca i udaru mózgu. Światowa Organizacja Zdrowia przewiduje, iż w perspektywie kolejnych lat największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa człowieka będzie zanieczyszczenie powietrza. Trujące substancje z łatwością przenikają do organizmu ludzkiego stając się powodem chorób

układu oddechowego i krążenia. 7 milionów ludzi co roku przedwcześnie umiera z powodu chorób takich jak rak, udar, choroba serca i płuc. W skali światowej, w 2016 roku, 1.4 miliona ludzi zginęło w wyniku wypadków drogowych [17]. Zjawiskiem w coraz większym wymiarze zagrażającym bezpieczeństwu jednostki są samobójstwa. W skali świata, liczba popełnianych samobójstw oscyluje wokół 800 tys. rocznie [18]. W Polsce, w 2016 roku więcej osób zginęło w wyniku samobójstwa niż w wypadkach drogowych. Z punktu widzenia roli nauki o bezpieczeństwie w badaniach nad miastem należy zaznaczyć, iż samobójstwa częściej popełniane są w miastach (ok. 56%) aniżeli na wsi (ok. 44%) [19].

Dążenie do osiągnięcia bezpiecznego miasta powinno uwzględniać również niepokojące dane wskazujące na otyłość i nadwagę jako przyczynę zgonu ok. 2.8 miliona osób na świecie w skali roku. Należąc do współczesnych chorób cywilizacyjnych, posiadają one swoje podłoże m.in. w środowisku życia jednostki. Infrastruktura miast winna więc zaspokajać niczym nieskrępowany dostęp umożliwiający aktywność fizyczną. I choć jak podaje raport Biura Analiz Sejmowych otyłość i nadwaga częściej występuje na obszarach wiejskich aniżeli w miastach (stosunek 17,7% do 16,2%) [20] nie można tego zjawiska bagatelizować a problematyka winna być ujęta w realizowanych politykach miejskich.

Żyjąc w realiach wszechobecnego przyspieszenia, miasto po raz pierwszy staje się centrum, którym żyje większość ludności świata. Badacze z zakresu dyscypliny nauki o bezpieczeństwie nie powinni biernie przyglądać się temu zjawisku. Sformułować bowiem można hipotezę, iż wraz z niekontrolowanym rozwojem miast, któremu towarzyszy zwiększenie się liczby mieszkańców następuje wzrost zagrożeń dla bezpieczeństwa w jego wielowymiarowości. Zagrożenie infrastruktury miejskiej bezsprzecznie powodować będzie niebezpieczeństwo dla życia ludzkiego. Miasto nie jest bowiem skończonym projektem, które posiada „panaceum” na wszelkie zagrożenia. Prowadzone badania należy więc prowadzić w jak największym wymiarze z uwzględnieniem nie tylko środowiska naukowego, lecz przedstawicieli rządu, planistów, firm, przedstawicieli samorządu jak i osób prywatnych. Jednymi z narzędzi to umożliwiających są badania zintegrowane, w szczególności podejście transdyscyplinarne.

**Transdyscyplinarność w badaniach nad bezpieczeństwem miasta.** Za słuszną należy uznać konstatację Profesora Jerzego Koniecznego z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, który stwierdził, iż obszar bezpieczeństwa i trwałego rozwoju należy do tego, w którym prowadzenie badań zintegrowanych jest niebywale ważne [21]. Transdyscyplinarność, na tle pozostałych podejść zintegrowanych, wyróżnia skoncentrowanie się oraz dopuszczenie do procesu badawczego wiedzy i tradycji danej społeczności [22]. W kontekście badań nad bezpiecznym miastem należałoby w tym kontekście dopuścić do dyskursu naukowego przedstawicieli organizacji pozarządowych, odpowiednich wydziałów urzędu miasta czy wcześniej określonych liderów społecznych. Stworzenie współpracującej ze sobą siatki uczestników, której uczoney byłby tylko elementem animującym cały proces. Wynikiem tak zdefiniowanej współpracy byłoby opracowanie strategii uwzględniających interesy różnych grup. Urzeczywistniłoby to jedno z założeń badań transdyscyplinarnych jakim jest zbliżenie wyników prowadzonych badań do realnych potrzeb społeczeństwa [23].

Prowadzenie badań transdyscyplinarnych nad bezpiecznym miastem zakłada współpracę badacza-naukowca ze środowiskiem praktyków celem rozwiązania najważniejszych problemów wynikających ze zmieniającego się katalogu zagrożeń środowiskowych, społecznych czy kulturowych [24]. Uchwycenie różnych poziomów postrzegania danego zjawiska, stworzenie wspólnej platformy dyskusji, choć z założenia trudne do osiągnięcia, winno być celem, do którego dąży środowisko naukowe. Transdyscyplinarność jawi się tutaj jako najwyższa forma projektu badawczego w podejściu zintegrowanym. Współpraca środowiska akademickiego i nieakademickiego – jak grupy interesów, opinia publiczna, wymaga zdefiniowania konkretnych ram prowadzenia badań. Winna ona bazować na wzajemnym zaufaniu, braku chęci dominacji wynikającej z błędnej perspektywy nieomyślności. Wymaga podjęcia podjęcia osobistych relacji celem prowadzenia badań zintegrowanych i ukierunkowanych na rozwiązanie danych problemów [25].

**Podsumowanie.** Zjawiska generujące zagrożenia dla jednostki funkcjonującej w mieście nie powinny być rozpatrywane tylko i wyłącznie z perspektywy jednej dyscypliny, ponieważ uwzględniając

dynamikę rozwoju współczesnych zagrożeń nie dałoby to podstaw do ich właściwej oceny. Swoiste opuszczenie uniwersytetu i zaproszenie do współpracy praktyków doprowadzić może do wymiany doświadczeń, które przyczynią się do poprawy bezpieczeństwa na obszarach miejskich.

Na podstawie dotychczasowych rozważań można stwierdzić, że:

1. Badania transdyscyplinarne, choć najtrudniejsze do uzyskania, w przeciwieństwie do pozostałych badań zintegrowanych uwzględniają współpracę między środowiskiem akademickim oraz nieakademickim. Wzajemne sprzężenie tych dwóch obszarów w większym stopniu przyczynia się do opracowywania konkretnych strategii uwzględniających potrzeby zwykłych mieszkańców miast.

2. Dążąc do podwyższenia bezpieczeństwa jednostki w mieście należy opracować model, który uwzględniałby integrację wszystkich jednostek odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny w mieście. Należy ponadto wskazać liderów politycznych, operacyjnych i liderów środowisk akademickich w zakresie bezpieczeństwa w miastach.

3. Nauki o bezpieczeństwie mogą wnieść niepodważalny wkład w toczący się dyskurs naukowy nt. fenomenu miasta. Niezmiernie istotnym będzie jednak możliwość skutecznego zdiagnozowania problemów generujących współczesne zagrożenia. Wiąże się to z koniecznością odejścia od, cały czas obecnego, postrzegania bezpieczeństwa przez pryzmat korporacji i resortów siłowych.

4. Jak wskazano powyżej badania transdyscyplinarne stanowią najwyższą formę badań zintegrowanych. Równocześnie jest to zaletą, jak i pewnym mankamentem. Bazując na współpracy środowiska naukowego z praktykami, podstawową trudnością jest stworzenie jednolitej siatki pojęciowej umożliwiającej i ułatwiającej komunikację. Opracowanie akceptowalnej przez wszystkie strony terminologii jest cały czas jednym z największych mankamentów prowadzenia badań transdyscyplinarnych. Dodatkową barierą może być tendencja zrównania transdyscyplinarności z holizmem. Niewątpliwie kolejną trudnością jest wypracowanie niezbędnego zaufania, zarówno między badaczami jak i praktykami reprezentującymi sferę pozaakademicką.

**Received: 25.02.2019**

## References

1. Woodside G., Kocurek D. (1997). *Environmental, Safety, and Health Engineering*. New York, John Wiley & Sons – 252 p.
2. Obuchowski K. (1983). *Psychologia dążeń ludzkich*, Warszawa, PWN – 93 p.
3. Maalouf A. (2011). *Rozregulowany świat*. Warszawa, Czytelnik – 7 p.
4. United Nations (2018). 68% of the world population projected to live in urban areas by 2050. Retrieved from <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html>
5. Heidegger M. (1977). *The Questions Concerning Technology and Other Essays*. New York-London, Garland – 128 p.
6. Chyra-Rolicz Z. (2008). *Miasto jako przedmiot badań historii*. B. Jałowiecki (eds.), *Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku*. Warszawa, Scholar – 51 p.
7. Skarżyński M. (2016). *Zagrożenia w metropoliach z perspektywy mieszkańców*. J. Konieczny, R. Kamprowski (eds.), *Bezpieczne miasto w zagrożeniach środowiskowych. Ochrona ludności i ratownictwo*. Poznań-Inowrocław, Garmond – 118 p.
8. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 roku <<o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych>>, art. 2, pkt. 3.
9. Lisowska A., Szmytkie R. (2014). *Definicja miasta i kryteria miejskości w prawie polskim*. K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor (eds.), *Miasta, aglomeracje, metropolie w nurcie globalnych przemian*. Lublin, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej – 18 p.
10. Sagan I. (2017). *Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar - 18 p.
11. Paganoni M. C. (2015). *City Branding and New Media. Linguistic Perspectives, Discursive Strategies and Multimodality*. New York, Palgrave – 2-3 p.
12. Brzozowska B. (2017). *Miejskie tłumy. Miasto i wspólnotowość w dobie sieciowej współpracy*. Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego – 36 p.
13. Harvey D. (2012). *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja*. Warszawa, Wydawnictwo bęc zmiana – 22 p.
14. Bridge G., Watson S. (2003). *A Companion to The City*. Malden, Blackwell Publishing – 1 p.
15. *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*, Chapter 2: *Towards Sustainable Development*, 1987.
16. Bauman Z. (2000). *Globalizacja*. Warszawa, PIW – 56 p.

17. WHO, The top 10 causes of death, <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/the-top-10-causes-of-death>

18. WHO, Suicide data, [https://www.who.int/mental\\_health/prevention/suicide/suicideprevent/en/](https://www.who.int/mental_health/prevention/suicide/suicideprevent/en/)

19. <https://www.mp.pl/pacjent/psychiatria/aktualnosci/171261,9861-prob-samobojczych-w-2016-r>

20. Biuro Analiz Sejmowych.(2017). Nadwaga i otyłość w Polsce, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/E1076D55B37A9603C12580E2002F7655/\\$file/Infos\\_227.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/E1076D55B37A9603C12580E2002F7655/$file/Infos_227.pdf)

21. Konieczny J.(2014). Bezpieczeństwo w zrównoważonym rozwoju. Projekt badań zintegrowanych. J. Konieczny, M. Skarżyński (eds.), Studia nad bezpieczeństwem. Teoria i praktyka człowiek-technika-środowisko. Poznań, Wydawnictwo WNPiD UAM w Poznaniu – 10 p.

22. Messerli B., Messerli P. (2008). From local projects in the Alps to Global Change Programmes in the Mountains of the World: Milestones in Transdisciplinary Research. G. Hirsch-Hadorn, H. Hoffmann-Riem, S. Biber-Klemm (eds.), Handbook of Transdisciplinary Research. Bern, Springer – 53 p.

23. Kirst M., Altenberg J., Balian R. (2011). In search of Empowering Health Research for Marginalized Populations in Urban Settings: The Value of a Transdisciplinary Approach. M. Kirst, N. Schaefer-McDaniel, S. Hwang, P. O'Campo (eds.), Converging Disciplines. A Transdisciplinary Research Approach to Urban Health Problems. New York, Springer – 24 p.

24. Bill A., Oetliker S., Klein J.K. (2001). Why a globalized world needs transdisciplinarity. J. T. Klein, W. Grossenbacher-Mansuy, A. Bill (eds.), Transdisciplinarity: Joint Problem Solving among Science, Technology, and Society. An Effective way Managing Complexity. Basel-Boston-Berlin, Springer – 25 p.

25. Kamprowski R. (2015). Bezpieczeństwo żywnościowe w teorii i praktyce metodologii badań. Ż. Kaczmarek (ed.) Interdyscyplinarność i transdyscyplinarność w procesie kształcenia w szkole wyższej. Toruń, Wydawnictwo Adam Marszałek – 164 p.

### **Information about the Authors**

**Rafał Kamprowski:** doktor, adiunkt w Zakładzie Studiów nad Bezpieczeństwem, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska

**E-mail:** [rafal.kamprowski@amu.edu.pl](mailto:rafal.kamprowski@amu.edu.pl)

УДК 35.08:[81:005.336.2]

DOI: 10.34132/pard2019.04.07

## ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ МОВНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

**Козлова Л.В.**, канд. наук з держ. упр, ст. викладач, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

**Капустіна Н.В.**, магістр управління та адміністрування, Головне територіальне управління юстиції у Миколаївській області, м. Миколаїв, Україна

У статті розглянуто основні теоретичні питання щодо формування компетентностей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема, науковий інтерес становили питання формування саме мовної та комунікативної компетентності. Стаття присвячена визначенню напрямів удосконалення професійної компетентності державних службовців. Для досягнення мети були вирішені наступні завдання: дослідити основні особливості компетентності та компетенції державних службовців на теоретичному рівні, визначити складності формування мовної компетентності, проаналізувати основні проблеми при формуванні компетентностей державних службовців, які виникають в практичній діяльності. Матеріалами для дослідження стали основні наукові праці вітчизняних дослідників та фахівців в сфері вивчення компетентностей та компетенції державних службовців, а також аналіз загальних проблем, які виникають в практичній діяльності державних службовців. Серед методів, які були використані в дослідженні, слід зазначити метод системного аналізу, методи порівняння та моделювання ситуацій. В результаті дослідження було визначено основні механізми формування мов-

них компетентностей державних службовців, місце та роль в комунікативній діяльності державних службовців, важливості цих компетентностей для професійної діяльності та відповідності професійним кваліфікаційним характеристикам працівників органів державної влади та місцевого самоврядування. Що пов'язано з такими ключовими категоріями проходження державної служби, як оцінка діяльності державного службовця, оцінка компетентностей державних службовців та її вплив на сумлінне ставлення до виконання поставлених обов'язків та викликів, які постають на державній службі. Таким чином, було досліджено зміст основних понять і термінів, встановлено відмінності між термінами компетентність та компетенція, вивчено їх вплив на процедуру оцінки діяльності державного службовця, проаналізовано основні елементи мовної компетентності та її роль і місце в контексті реформування державної служби.

**Ключові слова:** компетентність, компетенція, мовна компетентність, державна служба, реформування державної служби.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Питання професійної компетентності державних службовців на сучасному етапі розвитку країни набуває великого значення, особливо актуально воно постає в контексті сучасних реформ в сфері державної служби, підвищення вимог до державних службовців, перш за все ці вимоги стосуються саме професійності діяльності посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

В умовах багатонаціональної країни питання мовної політики є одним із державно-управлінських складників поступу до стабілізації суспільства, формування єдності поліетнічного соціуму. Тому розроблення та оптимізація нормативно-правової бази мовної політики держави в сучасній Україні потребує свого нагального вирішення, а його теоретичне обґрунтування, у першу чергу з позицій науки державного управління, – оперативного здійснення.

Під час дослідження окресленої проблеми надзвичайно корисним було ознайомлення з працями сучасних, вітчизняних та зарубіжних дослідників, наукові інтереси яких пов'язано з розроблен-



ням проблематики державного регулювання мовної політики в тих чи інших вимірах.

Водночас питання підвищення мовної компетентності державних службовців потребують подальших уточнень та досліджень у зв'язку лише з початковим етапом реформ в сфері державної служби.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Окремі аспекти проблеми розглядаються у публікаціях В. Сороко, В. Мотренка, А. Вишневського, О. Хмельницької. Привертає увагу визначення компетенції органу державної влади О. Скакун. Спроба дати певні термінологічні визначення, а також сформулювати компетенції місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та компетенції посадових осіб цих органів міститься у деяких нормативних документах органів державної влади, наприклад, в Матеріалах робочої групи щодо обґрунтування політики/стратегії дій з реалізації пріоритетного напрямку «Запровадження демократичних інституційних стандартів професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», 2018 [16].

Значно більше публікацій, які розкривають питання компетенцій і компетентностей в аспекті економічної, соціальної, освітньої сфер та менеджменту. Наприклад, це висвітлення взаємозв'язку компетентності та компетенції у професійній діяльності менеджера у працях І.Іванової; розглядаються поняття «компетенція підприємства» у публікаціях В.Верби та А.Наливайко; дослідження з питань професійної орієнтації як важливого інституціонального елемента професіоналізації праці, проблем активізації індивідуальних психофізіологічних професійно важливих властивостей та якостей особистості, зорієнтованості професійної підготовки на конкретні галузі й виробництва, конкретні робочі місця у працях В.Івашова та ін. Їх положення можуть бути корисні при науковій розробці понятійного апарату для сфери державного управління.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є визначити напрями щодо удосконалення професійної компетентності державних службовців. Для досягнення мети були визначені такі завдання, як: дослідити основні особливості компетентності та компетенції державних службовців на теоретичному рівні,

визначити складності формування мовної компетентності, проаналізувати основні проблеми при формуванні компетентностей державних службовців, які виникають в практичній діяльності.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Компетенції і компетентності в державній службі ще не стали предметом фундаментальних, системних досліджень українських науковців, хоча у працях зарубіжних авторів цей напрям досліджень набув значного розвитку.

У наукових працях наведено низку визначень термінів «компетенція» і «компетентність», зокрема визначень, що характеризують різницю між цими термінами [6, 356-361]:

– компетенція (від лат. *competency*) – поняття, що визначає сферу професійної діяльності, в якій людина компетентна, – опис робочих завдань чи очікуваних результатів;

– компетентність (від лат. *competence*) – поняття, яке висвітлює аспекти поведінки людини, пов'язані з виконанням роботи, і визначає основну характеристику особистості, яка досягла або здатна домогтися високих результатів у діяльності. Певну увагу автор приділяє питанням професійної компетенції, типів, рівнів компетенції.

У деяких наукових публікаціях, у тому числі словникових виданнях, визначення поняття «компетенція» зводиться переважно до наступного:

– коло повноважень будь-якого органу або посадової особи; коло питань, в яких хтось обізнаний [23, с.34] ;

– сукупність повноважень, прав і обов'язків посадової особи, які вона повинна використовувати для виконання своїх функціональних завдань [23, с.34].

Враховуючи тему досліджуваної проблеми, слід навести такі визначення компетенції, зорієнтовані певною мірою на сферу державного управління, це:

– сукупність предметів відання та повноважень (прав і обов'язків), які надаються суб'єкту управління (органу або посадовій особі) для виконання відповідних завдань і функцій та визначають його місце в апараті державного управління. Компетенція державно-владним шляхом встановлює обсяг і зміст діяльності

суб'єкта державного управління з одночасним розмежуванням його функцій і функцій інших суб'єктів як по вертикалі, так і по горизонталі управлінської системи [15, с. 87];

– встановлена нормами Конституції та законів України сукупність прав, обов'язків і предметів відання органів виконавчої влади та їх посадових, службових осіб, які забезпечують здійснення функцій і завдань виконавчої влади [15, с. 87].

Що стосується компетентності – вона є похідним поняттям від компетенції і характеризує індивідуальну специфіку кожного окремого суб'єкта як носія компетенції. Визначається як:

– вимірюване вміння, здатність, знання або поведінкова характеристика, необхідні для успішного виконання певної роботи [18, с. 244-245];

– глибоке, доскональне знання своєї справи, суті виконуваної роботи, способів і засобів досягнення поставлених цілей, а також засвоєння відповідних умінь і навичок; сукупність знань, що дають змогу міркувати про щось зі знанням справи; риса особистості державного службовця, менеджера, спеціаліста, що полягає у здатності правильно оцінювати ситуацію, що склалася, і приймати у зв'язку з цим потрібне рішення, яке дозволяє домогтися практичного або іншого значущого результату [6, с.358];

– ступінь вираженості, виявленості властивого людині професійного досвіду в межах компетенції конкретної посади [7, с.224];

– володіння знаннями в будь-якій галузі, які дозволяють працівнику міркувати про щось предметно, з урахуванням різних точок зору [8, с. 4-5];

– важливий аспект професійної культури державного службовця, його здатність до здійснення нормативно-проектних, аналітичних, організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих, контрольних функцій та ефективної самореалізації в умовах практичної діяльності на підставі спеціальних знань, умінь, цінностей, необхідних для професійної діяльності у сфері державного управління [15, с. 159-160].

Наведені визначення не охоплюють усього спектра складових компетентності й можуть викликати дискусію. Більш прийнятним

є узагальнений на основі зарубіжного досвіду варіант визначення компетентності, що включає такі складові:

1) інтегративна компетентність – здатність до інтеграції знань, умінь і навичок та їх ефективного використання в умовах швидкої зміни вимог зовнішнього середовища;

2) соціально-психологічна (емоційна, перцептивна, концептуальна і поведінкова компетентність) – здатність до лідерства, до цілепокладання, уміння реалізувати накреслені плани і здатність до новаторської діяльності, знання і вміння у сфері сприйняття, розуміння поведінки людей, мотивація їх діяльності, високий рівень емпатичності й комунікативної культури;

3) організаційна сторона, компетентність у конкретних сферах управлінської діяльності – прийнятті рішень, збиранні й аналізі інформації, методах роботи з людьми, знання і використання обчислювальної техніки і технології тощо [20, с. 116].

У психології праці компетентність часто навіть ототожнюється з професіоналізмом. Співвідносячи ці поняття, професіоналізм визначається як найбільш загальна характеристика здатності фахівця ефективно виконувати свої професійні обов'язки (функції) у своїй професійній діяльності, а компетентність – як своєрідний вимірник, індикатор, якісно-кількісну характеристику рівня професіоналізму [9, с. 373].

Компетентність розглядається як складна, багатоаспектна категорія, яка найбільш повно і всебічно характеризує фахівця-професіонала. Виділяється професійна компетентність як практична реалізація професійних здібностей і ділових якостей працівника в їх синергетичному взаємозв'язку і взаємозалежності [12, с. 28]. Таким чином, доцільність уведення поняття «професійна компетентність» обумовлена широтою його змісту, інтегративною характеристикою, що поєднує такі широковикористовувані поняття, як «професіоналізм», «кваліфікація», «професійні здібності» та ін. [12, с. 28].

Визначення компетенції за конкретною посадою здійснюється у нерозривному поєднанні з компетентністю державного службовця, що обумовлюється основними рисами співвідношення понять

«компетенція» та «компетентність». Насамперед, це тісний діалектичний взаємозв'язок компетенції та компетентності, кожна з яких має свою специфіку розвитку. Вони перебувають у тісній гармонії, коли компетенція відповідає вимогам часу, а її носії – суб'єкти – відповідають її вимогам [31, с. 137].

На формування компетенції справляють вплив: соціальне замовлення, рівень розвиненості суспільства і його окремих представників, конкретно-історичні цілі тощо. За умови відставання та невідповідності особистісно-морально-ділових рис суб'єкта його новій компетенції, тобто новому колу повноважень, виникає конфліктна ситуація.

На формування компетентності впливають: сама компетенція та особистісно-морально-ділові риси суб'єкта [31, с. 137]. Якщо вони будуть перебувати у протиріччі з компетенцією державного службовця, то виникатиме конфлікт між суспільством та особистістю. Рівень професійних, спеціальних знань, які відповідають компетенції, ступінь розвинутої особистісних характеристик суб'єкта є передумовою успішної її реалізації або не реалізації. Особливістю професійної компетентності є стан організованості професійного середовища: чим менше організована професійна діяльність, тим необхіднішим є професійно компетентний спеціаліст [31, с. 137].

Відбір осіб на державну службу здійснюється на підставі завдань органу державної влади, які поділяються на певні частини, що закріплюються за окремими робочими місцями (посадами) [32]. Ці чітко визначені посадові вимоги є критеріями для підбору працівників та оцінки їх діяльності. За такого підходу працівники підбираються на конкретні посади з чітко визначеними і відносно стабільними обов'язками та вимогами до знань, навичок, психофізіологічних характеристик особи. Чим краще кандидат на посаду відповідає всім визначеним критеріям, тим більше в нього шансів зайняти її в процесі конкурсного відбору.

В умовах реформування системи державного управління зазначена процедура не може гарантувати ефективності роботи органу в разі зміни певних повноважень чи структурної реорганізації. Тому в процесі вивчення якостей кандидата на посаду важливо брати до

уваги наявність у нього певних потенційних здібностей, ділових і професійних якостей, які можна ефективно використувувати для виконання поставлених завдань (Томсон Т., Дж. Бонито, 2001) [29].

Формування професіоналізму виступає як процес проходження психофізіологічних особистісних змін, які відбуваються під час тривалого виконання людиною службових обов'язків, що забезпечують якісно новий, більш ефективний рівень вирішення складних професійних завдань в особливих умовах [25].

У науці та практичній діяльності закріпилася особистісно-діяльнісна парадигма професіоналізму, яка базується на системних уявленнях про становлення особистості в професійній діяльності [3, с. 46].

Професійна спроможність виникає завдяки інтегруванню всієї багаторівневої структури особистості з її вродженими та набутими здібностями у професійне середовище і проявляється у відповідних способах діяльності, поведінкових характеристиках, які визначають як компетентності [3, с. 46]. Професійна компетентність розглядається як поглиблене знання предмета; сукупність професійних знань і професійно значущих особистісних якостей, що детермінують самостійну й відповідальну діяльність людини; здатність та вміння виконувати певні професійні функції; виявлення єдності професійної та загальної культури; інтегративна характеристика фахівця, що демонструє готовність та визначає його здатність успішно здійснювати професійну діяльність; як важливий компонент підсистеми професіоналізму діяльності [3, с. 46].

Основними елементами та складовими механізму оцінки професійності державного службовця є такі: соціально обумовлені риси (цілеспрямованість, морально-етичні якості, ставлення до роботи, мотивації праці); ознаки кваліфікації (знання, навички, вміння та звички, отримані працівником у процесі навчання та роботи); психологічні особливості працівника (пам'ять, воля, почуття, відчуття тощо); сукупність органічних рис (тип нервової системи, темперамент, характер, емоційно-вольова сфера, здібності) [24, с. 248].

Професійні та ділові якості державних службовців можуть визначатися з урахуванням таких критеріїв: особистісний (активність,

комунікація, мотивація, вміння приймати правильні рішення); інтелектуальний (компетентність, аналітична складова мислення); діловий, пов'язаний з особливостями нервової системи (працездатність, стійкість до стресів) [24, с. 248].

У кожному випадку визначення цих якостей залежить від вибору місця роботи державними службовцями; ситуацій, що виникають у повсякденній роботі на тій чи іншій посаді; конфліктів; мотивації до зміни роботи; інновацій, що пов'язані зі змінами характеристик трудового середовища; змісту, форм і методів набуття відповідних знань і навичок професії державного службовця; їхніх професійно-кваліфікаційних характеристик.

Окремим блоком для оцінки ділових і професійних рис державних службовців має бути аналіз специфічної професійної компетентності державного службовця [28, с. 41].

В контексті чинних теоретико-наукових праць можна визначити структурний зміст професійної компетентності державних службовців через такі компоненти [26, с. 215]:

- емоційно-регулятивний (визначає здібності фахівця до саморегуляції, самоконтролю, передбачає володіння вміннями й навичками управління емоційною сферою, різними технологіями подолання професійної деструкції);

- поведінково-діяльнісний (представлений психологічними характеристиками, що віддзеркалюють спрямованість особистості, її ставлення до діяльності, до себе, розвиток вольових рис), комунікативний (визначається як система знань, мовних і немовних умінь, навичок спілкування);

- соціально-психологічний (передбачає здатність державного службовця ефективно взаємодіяти з колегами як на рівні формальних, так і неформальних відносин);

- спеціально-професійний (репрезентований такими характеристиками, як професійні знання, здібності, вміння, що пов'язані з фаховою спрямованістю особистості).

Функціонально-професійні компетенції, що складають зміст виокремлених структурних компонентів, характеризуються наявністю професійно-важливих якостей, що в процесі професіона-

лізації фахівця інтегруються та утворюють цілісні комплекси, які визначають ефективну професійну реалізацію. Комплекс професійно важливих якостей державних службовців розглядається як організаційно-комунікативні уміння особистості, у якому об'єднано когнітивні, поведінкові й афективні характеристики. Професійна успішність державного службовця залежить від апробації функціональних характеристик [29, с. 27].

Публічна служба ставить високі вимоги до посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Передусім це вимоги, які стосуються професійної діяльності, а й вимоги щодо освіти, інтелектуального рівня, етичні та естетичні вимоги, високі моральні якості, комунікативні вміння та навички. Публічна служба в контексті подальшого реформування та демократизації ставить особливі вимоги щодо комунікативних стратегій державних службовців, особливо в час посилення мережевого суспільства, появи різноманітних соціальних мереж тощо. Таким чином, статус державного службовця вимагає високої грамотності та писемного мовлення, не лише усного.

Науково доведено, що існує прямий зв'язок між мовленнєвою компетенцією та стилем керівництва, який соціальні психологи та педагоги визначають як прояви в службовій поведінці керівника особливих якостей, зумовлених його типом нервової системи, рівнем оволодіння рідною мовою як засобом пізнання і способом специфічно людського спілкування [1, с. 116].

Термін комунікативна компетентність в науці поширився в 80 років ХХ століття, коли провідні країни світу обрали шлях освітніх реформ. Комунікативна компетентність є однією з базових характеристик професійної компетентності та професійної підготовки фахівців.

Комунікативна діяльність державних службовців посідає важливе місце в наукових дослідженнях, присвячених питанням компетентності державних службовців. Ці питання часто розглядаються в єдності з особистими характеристиками, але водночас підкреслюється важливість мовних компетентностей серед інших професійних компетентностей.



Багато вчених психологів, педагогів, лінгвістів займаються дослідженням цієї проблеми. Термін «комунікативна компетентність» (від лат. *communico*-роблю загальним, зв'язую, спілкуюся і *competens* (*competentis*)- здатний, означає сукупність знань про норми і правила ведення природної комунікації-діалогу, суперечки, переговорів та ін. [1, с. 116].

На думку В. Куніциної, комунікативна компетентність – це є володіння складними комунікативними навичками та вміннями, формування адекватних умінь в нових соціальних структурах, знання культурних норм і обмежень в спілкуванні, знання звичаїв, традицій, етикету у сфері спілкування, дотримання пристойності, вихованість, орієнтація в комунікативних засобах, властивих національному, становому менталітету і що виражаються в рамках даної професії [14, с. 397].

Таким чином, як показує аналіз джерельної бази дослідження та вивчення категоріально-понятійного апарату з питань компетентності в державному управлінні, наукові засади створюють належне підґрунтя в теоретичному контексті для запровадження компетентнісного підходу в практику публічного управління. Але теоретичні напрацювання мають набувати свого нормативно-правового втілення для того, щоб стати державною політикою в цій сфері та сприяти удосконаленню компетентнісного підходу на практиці.

Дослідження професійних компетентностей державних службовців дозволяє зробити висновки про те, що їх необхідно розглядати комплексно у взаємозв'язку з професійною діяльністю певного державного службовця та функцій, які він виконує безпосередньо. Такий підхід надає можливість вивчати та формулювати вимоги та критерії щодо кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, більш чітко оцінювати професійні якості особистості та сприяти удосконаленню професійної діяльності державних службовців.

Комунікативна компетентність є «показником поінформованості суб'єкта спілкування в сфері комунікації», задовільного оволодіння певними вміннями і навичками, правилами, нормами поведінки спілкування [17, с. 42].

Безперечно, успіх комунікації великою мірою залежить від співрозмовників, від компетенції адресанта і адресата [17, с. 42].

Вітчизняний мовознавець Ф.Бацевич виділяє чотири її типи [2, с. 175]:

1) предметна компетенція – розуміння предметного світу, його складових, їхніх системних та структурних зв'язків, функцій, тенденцій розвитку і змін, тобто орієнтація людини у фізичному світі, без якої неможлива будь-яка комунікація;

2) культурна компетенція – орієнтація в базових елементах культури, крізь які усвідомлюється предметний світ носіями мови (особистості);

3) мовна компетенція – володіння засобами мови, тобто одиницями і категоріями всіх її рівнів, стилістичними засобами, законами їх використання;

4) комунікативна компетенція – навички використання мови в конкретному контексті й ситуації спілкування, уміння зорієнтуватися у співбесіднику, ефективно впливати на нього.

Комунікативна компетенція залежить від багатьох факторів, а саме [2, с. 175]:

1) від комунікативних інтенцій (утримання в пам'яті сказаного й постійна кореляція плину спілкування з метою мовця, його результатами);

2) від дотримання комунікативних стратегій, (конкретної мети), що дають змогу досягти необхідного результату спілкування;

3) від знання особистості співрозмовника і зворотного зв'язку в комунікації, що передбачає врахування психологічних особливостей адресата (темпераменту, переваг, звичаїв, уподобань), його соціальних ролей;

4) від постійної орієнтації в умовах та ситуації спілкування, підтримання самого процесу і його контроль;

5) від навичок та вмінь завершення комунікації, виходу з неї тощо.

Отже, комунікативна компетенція – це сукупність знань про спілкування у різноманітних умовах і обставинах з різними комунікантами, а також знання вербальних і невербальних засад взаємодії,

умінь і навичок їх ефективного застосування у конкретній ситуації спілкування в ролі адресанта і адресата Комунікативна компетенція, на думку лінгвістів, включає і мовну компетенцію, і дискурсивну, і соціолінгвістичну, стратегічну, соціокультурну компетенції [4, с. 84].

Комунікативна компетенція (компетентність) особистості, зрозуміло, є основою вищезазначених компетентностей, перебуває на найвищому щаблі в ієрархії типів компетенцій людини, оскільки поєднує в собі всі інші. З огляду на це вважаємо, що формування комунікативної компетентності особистості є основною метою мовного навчання [2, с. 175].

Варто також акцентувати увагу на таких компонентах комунікативної компетентності, як мовна компетентність.

Державний службовець під час виконання своїх безпосередніх обов'язків виступає в різних комунікативних ролях: веде ділове листування, складає законопроекти, проекти постанов, договори й угоди, спілкується з іншими державними службовцями та громадянами різного рівня культури. Недотримання та порушення державним службовцем мовних норм може стати причиною непорозуміння, викликати заперечну реакцію у співрозмовника і негативно позначитися на його подальшій кар'єрі [8].

Оскільки мова і мовлення обслуговують усі види діяльності державного службовця, доцільно розрізняти мовну і мовленнєву компетенції (Козієвська О. І., 2003) [13]. Мовна компетенція – це засвоєння, усвідомлення мовних норм, що склалися історично в фонетиці, лексиці, граматиці, орфоепії, семантиці, стилістиці та адекватне їх застосування в будь-якій людській діяльності в процесі використання певної мови. Мовна компетенція – це інтегративне явище, що охоплює цілу низку спеціальних здібностей, знань, умінь, навичок, стратегій і тактик мовної поведінки, установок для успішного здійснення мовленнєвої діяльності в конкретних умовах спілкування. Цей вид компетенції властивий високоосвіченій, культурній людині, сформованій особистості.

Мовленнєва компетенція – це вміння адекватно і доречно практично користуватися мовою в конкретних ситуаціях (висловлювати свої думки, бажання, наміри, прохання тощо), використовувати для

цього як мовні, так і позамовні (міміка, жести, рухи) та інтонаційні засоби виразності мовлення. Лексична компетенція – наявність певного запасу слів у межах професійного розвитку, здатність до адекватного використання лексем, доречне вживання образних виразів, приказок, прислів'їв, фразеологічних зворотів.

Вплив російської мови на українське ділове мовлення в державному управлінні виявляється у змішуванні типів відмінювання або в запозиченні окремої форми, властивої російській мові [30, с.169].

На підставі аналізу відомих досліджень у галузі психології і педагогіки, стану розв'язання проблеми на практиці, а також, виходячи з того, що мовленнєві уміння особистості формуються не тільки у предметній діяльності, а й у самому процесі життєдіяльності, самореалізації, А. Капська виділяє два блоки мовленнєвих умінь, які по суті відображають їх спрямованість на певний вид професійної діяльності. А відтак кожен з блоків має свій обсяг і зміст мовленнєвих умінь, що відображено в таблиці 1.1. Саме вони забезпечують оптимальний варіант прояву комунікативності державного службовця (Технології соціально-педагогічної роботи, 2000) [11].

Таблиця 1.1

**Обсяг і зміст мовленнєвих умінь  
(Технології соціально-педагогічної роботи, 2000) [11]**

| <b>Перший блок:</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <b>Другий блок:</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- володіння технікою мовлення;</li><li>- володіння логікою мовлення;</li><li>- володіння інтонаційною варіативністю;</li><li>- прогнозування комунікативної поведінки;</li><li>- здійснення взаємодії;</li><li>- здійснення емоційно-експериментального впливу;</li><li>- володіння мовленнєвим етикетом.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- формування цілі мовлення (всього комунікативного процесу);</li><li>- ініціювання процесу мовлення;</li><li>- вибір і реалізація видів мовлення;</li><li>- адаптація комунікативних умінь до соціально-виховних умов і конкретного клієнта;</li><li>- використання результатів аналізу мовлення і комунікативного процесу;</li><li>- здійснення управління мовленнєвим процесом і його корекція.</li></ul> |

Перший блок мовленнєвих умінь охоплює переважно ті, які забезпечують якісний характер мовлення; другий блок включає мовленнєві уміння, які посилюють ефективність комунікативного процесу взагалі і соціально-виховного впливу зокрема (Технології соціально-педагогічної роботи, 2000).

Для здійснення характеристики і оцінки професійних комунікативних умінь на базі визначених двох блоків А. Капською розроблено критерії професійних рівнів готовності до комунікативної дії (Технології соціально-педагогічної роботи, 2000) [11].

Високий рівень – фахівець вільно володіє мовленнєвими вміннями, вміє прогнозувати результати комунікативного процесу, добирати адекватну цілям інтонацію; він має чітку установку на оволодіння різними видами мовлення і може уже на перших порах роботи реалізувати власні уміння не менше як у п'яти видах діяльності.

Середній рівень – фахівець на достатньому рівні володіє мовленнєвими вміннями в комунікативному процесі й адекватно до цілей застосовує їх. Проте не завжди може оперативно вибирати вид мовлення. Він вміє аналізувати якість мовлення, але не завжди вміє управляти комунікативним процесом і здійснювати корекцію окремих якостей мовлення. Водночас він проявляє інтерес до комунікативності, прагне удосконалювати цей процес, та не завжди знає, як це зробити; включається у різні види комунікативної діяльності, але лише за умови крайньої необхідності.

Низький рівень сформованості мовленнєвих умінь характеризується тим, що у фахівця недостатньо сформовані вміння. В комунікативний процес він включається лише за вимогами керівників соціально-виховної структури. Не проявляє інтересу до особливостей комунікативного процесу, його поліпшення за рахунок удосконалення власних мовленнєвих умінь. Проте охоче включається в комунікативний процес лише тоді, коли його зацікавлює конкретна проблема і коли бачить цікаві шляхи її вирішення.

Визначені показники рівнів дозволяють спеціалістові проаналізувати власні уміння, виявити «білі плями» у власному мовленні, а керівникам відповідних соціально-виховних інститутів – об'єктивно і критично оцінити одну із професійних якостей державного служ-

бовця і визначити чи навіть окреслити його функції в даній організаційній структурі.

Культура мовлення – це поєднання мислення і мови, точність вираження думок, почуттів, ясність, зрозумілість смислових зв'язків і відношень одиниць мови в мовленні зв'язкам і відношенням предметів і явищ у реальній дійсності. Культури ділового мовлення, як і культурі ділового спілкування, потрібно вчити на всіх етапах підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Мовна компетенція як система знань з граматики, фонетики, лексики, стилістики тієї мови, що вивчається, не повинна розглядатися окремо від мовленнєвої, а слугувати її теоретичною основою шляхом аналізу і синтезу текстів. До мовних компетенцій належать [2, с. 176]:

- знання базових мовознавчих понять, основних відомостей з різних розділів мовознавства, передбачених програмою з української мови за професійним спрямуванням;
- базові лексичні, граматичні, стилістичні, орфоепічні, правописні вміння;
- внутрішня потреба вивчати українську мову (як рідну, державну);
- розуміння зображувально-виражальних можливостей рідної (української) мови;
- уміння внутрішньо проникати в смисл дидактичного тексту;
- уміння здійснювати різні види мовного розбору;
- лінгвосоціокультурні компетенції (інтеграція знань лінгвістичної і соціокультурної змістової лінії курсу української мови, серед них знання правил мовленнєвого етикету українців, виразів народної мудрості);
- досвід самостійної предметної діяльності-навчально-пізнавальної, аналітичної, синтетичної та ін.

Висновки. На основі аналізу наукових праць щодо професійної компетентності та комунікативних навичок як складових її елементів, можна зробити висновки, що комунікативні компетенції є певним чином потенціалом особистості щодо її здатності отримувати

та управляти інформацією в соціальному просторі та ефективно виконувати поставлені завдання та державно-управлінські функції. Таким чином, цей вид компетентності найбільш важливий для налагодження відповідного мікроклімату в державному органі, визначає характер комунікацій з громадянами, які звертаються до органів державної влади, що також формує імідж органів публічної влади.

Отже, мовну компетенцію можна розглядати, як загальне комплексне поняття, що свідчить про рівень навчальних досягнень з мови та мовленнєвого розвитку державного службовця; у вузькому тлумаченні, як одну з її складових (різновид навчально-предметної компетенції з ділової мови), тобто власне мовну, пов'язану із засвоєнням лінгвістичної змістової лінії курсу української мови за професійним спрямуванням.

Таким чином, можна визначити комунікативну компетентність як один із основних компонентів професійної готовності, що включає знання про способи цілеспрямованого використання мовних засобів для вирішення завдань спілкування; високий рівень володіння рідною та іноземною мовами; володіння культурою спілкування, знання національної культури, менталітету, володіння інформаційно-комп'ютерними технологіями, особисту готовність, що забезпечить співпрацю і взаємодію співробітників колективу.

Навички та вміння володіння мовою і мовленням для державних службовців завжди були однією з достатньо суворих вимог. Це визначається власне характером публічної служби, її функціональними зв'язками між пересічними громадянами та державою. Дуже важливою умовою є саме соціальні функції при здійсненні державної служби. Це також визначає високі вимоги до мовних компетентностей державних службовців. Слід зазначити, що мовні компетентності пов'язані не тільки з усним спілкуванням, а вмінням грамотно готувати державно-управлінські рішення, які виражаються в документальному вигляді.

**Стаття надійшла до редакції: 05.03.2019**





*on the conscientious attitude to fulfilling the duties and challenges before the civil service. Thus, the content of the basic concepts and terms was examined, the differences between the terms competence and competency were determined, their influence on the civil servant's activity evaluation process was analyzed, the main elements of language competence and its role and place in the context of civil service reform were analyzed also.*

**Keywords:** *competence, language competence, civil service, civil service reform.*

**Received: 05.03.2019**

## References

1. Aleksandrova, S.A. (2008). Profesiyino-komunikatyvna kompetentnist: texty lekciy [Professional-communicative competence: Text of lectures]. Kharkiv, KSAME [in Ukrainian].
2. Batsевич, F. (2004). Osnovy komunikativnoy lingvistiky [The Basics of Communicative Linguistics: Textbook]. - K. : Publishing Center "Academy", 344 pp. [in Ukrainian].
3. Bibik, N.V. (2004). Kompetentnisiy pidhid: reflexivniy analiz [Competency Approach: Reflexive Analysis] Kompetentnisiy pidhid v suchasnoy osvity: svitoviy dosvid ta ukrainsky perspektivy – Competency Approach in Modern Education: World Experience and Ukrainian Perspectives (p.45-50) Kiev, "K.I.S.", p.45-50. [in Ukrainian].
4. Bulgakova, V. (2015) Adaptuvaty liudynu do zittya: do pitannya pro spivvidnoshenya ponyat "komunikativna kompetentnist" ta "komunikativna kompetentia" [Adapt the person to life: to the question of the correlation between the concepts of "communicative competence" and "communicative competence"] Inozemny movy v navchalnykh zakladah - Foreign languages in educational institutions, 6 (16), 82-86. [in Ukrainian].
5. Diyalnist Golovderzhsluzhby Ukraini: Vistup Nachalnika Golovnoho upravlinnia dergavnoi sluzhbi na Miznarodnomu regionalnomu seminari "Derzavna sluzhba ta administrativna reforma" (2006) [Activities of the Civil Service Agency: Speech by the Head of the Main Department of Civil Service of Ukraine at the International Regional Seminar "Civil Service and Administrative Reform"]. Visnyk derzhavnoyi sluzhby. - Bulletin of the Civil Service of Ukrain, 4, 6-9. [in Ukrainian].

6. Encyclopedic Dictionary of Human Resources Worker (2008). (Vol. VIII). Moscow, INFA-M [in Russian].

7. Golovan, M.S. (2011). Kompetencya ta kompetentnist: porivnyalnyi analiz ponyt [Competence and competences: comparative analysis of concepts]. *Pedagogichny nauky: teoriya, istoriya, innovaciyni tecknologiyi – Pedagogical sciences: theory, history, innovative technologies*, №8, 224-233 [in Ukrainian].

8. Grytsyak, I.A. (2010) *Publichne upravlinnya v Ukrainy: stanovlennya za evropeyskimi standartamy* [Public administration in Ukraine: becoming according to European standards]. Retrieved from: [file:///C:/Users/user/Downloads/vamcudu\\_2010\\_2\\_1.pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/vamcudu_2010_2_1.pdf).

9. Ivanova, I.V. (2006) *Profesionalizaciya menedgmentu* [Professionalization of management]. K. : Nat. Trade.Ekonom. Unt. [in Ukrainian]

10. Ivashov, M.F. (2017). *Proforientaciya z poglyadu socialnoi tecknologii (do pytanniya pro vidbir ta pidgotovku profissionaliv, zdatnih diyaty v ekstremalnyh umovah)* [Professional orientation from social technology (to the question of selection and training of professionals capable of acting in extreme conditions)]. *Materialy 5 miznarodnoi naukovo-practichnoi konferencii “Etnonacionalniy rozvitok v Ukrainy ta stan Ukrainskoi etnichnosti v diaspori: sutnist, realii konfliktnosti, problem ta prognozi na porozi XXI stolittiya”* – Materials of the fifth International Scientific-practical conference “Ethnic development in Ukraine and the state of Ukrainian ethnicity in the diaspora: the essence, realities of conflict, problems and predictions on the threshold of the XXI century”, Ch. II, (pp. 519-524). Chernivtsi [in Ukrainian]

11. Kapskaya, A. Ya. (Eds.) (2000). *Tekhnologii socialno-pedagogichnoi roboty* [Technologies of social and pedagogical work]. Kiev [in Ukrainian]

12. Kisyi, L. E. (2008) *Kerivnyk pidprienstva: kompetencia ta administrativna vidpovidalnist* [Head of the enterprise: competence and administrative responsibility]. K.: NAS of Ukraine, Institute of State and Law of V.M. Koretsky [in Ukrainian]

13. Kozievska, O. I. (2003) *Osoblivosti formuvannya kultury movlennya u profesiyniy diyalnosti derzhavnyh sluzhbovtsiv* [Features of the formation of the culture of communication in the professional activities of civil servants]. Candidate's thesis. K. [in Ukrainian]

14. Kunitsina, V.M. (2001) *Mizhosobistisne spilkuvannya* [Interpersonal communication: Textbook for high educational establishments]. St.-Ptrb: Pyter [in Ukrainian]

15. Malinovsky, V.Ya. (2005) Slovník terminiv i ponyat z dergavnogo upravlinnya [Glossary of Terms and Concepts on Public Administration]. (2-nd, ed.rev.). K. : Center for the Promotion of Institutes. state development service [in Ukrainian]

16. Materily robochoi grupy z obgruntuvannya politiki/strategii z realizatsii prioritetnogo napryamu "Zaprovadzhennya demokraticnyh institutsiynih standartiv profesiyniy diyalnosti derzhavnyh sluzhbovtziv ta posadovyh osib mistseвого samovryaduvannya" [Materials of the group's work on the justification of the policy / strategy of action on the implementation of the priority line "Implementation of democratic institutional standards for the professional activity of civil servants and officials of local self-government"]. Retrieved from: [http://www.academy.kiev.ua/reform/docs/priorit1\\_5\\_1.doc](http://www.academy.kiev.ua/reform/docs/priorit1_5_1.doc)

17. Melnikova, K.I., & Ryazanova, S.E. (2009). "Public relations" yak funkciya upravlinniya v organah derzavnoi vlady ["Public relations" as a function of management in state authorities]. Actualni problemi derzhavnogo upravlinnya: Naukoviy zbirnyk – Actual problems of public administration: Scientific bulletin, 2, 40-46. [in Ukrainian]

18. Motrenko, T., Vishnevsky, A., Bayev, V., Bondarenko A. (2006) Plan diy novogo Ministra [Action Plan for the New Minister: Pract. manual]. K. : Center for the Promotion of Institutes. state development service [in Ukrainian]

19. Nalyvaiko, A. (2001) Teorii strategii pidpriemstva. Suchasniy stan ta napryami rozvitku [The theory of enterprise strategy. Current status and directions of development]. K.: KNEU [in Ukrainian]

20. Roberts, Gareth. (2005) Rekrutment i otbor. Podhod, osnovanni na kompetentsiyah [Recruitment and selection. An approach based on competencies]. (L. Zayko, Trans.). Moscow: HIPPO [in Russian]

21. Skakun, O.F. (2001) Teoriya derzhavy i prava [Theory of State and Law: Textbook]. (Translation from Russian). X. : Consum [in Ukrainian]

22. Soroko, V. (2003) Pobudova ocinki dilovih ta profesiynih yakostey derzhavnyh sluzhbovtziv [Construction of a mechanism for assessing the business and professional qualities of civil servants]. Visnik derzhavnoi sluzby Ukrainy - Bulletin of the Civil Service of Ukraine, 1, 65-75. [in Ukrainian]

23. Seryogin, S.M., Shpektorenko, I.V., Lipovskaya N.A., et.al. Suchasni tehnologii roboty z personalom [Modern technologies of personnel work]. K.: NAPA [in Ukrainian]

24. Tymoshenko, V.F., & Filinska, T., (2011) Viktoristannya zarubizhnogo dosvidu v upravlinni personalom [Using Foreign Experience in Personnel Management]. V.K. Prisyazhniuk, V.D. Bakumenko, T.I. Ivanova (Eds.),

Actualni problem regionalnogo upravlinnya ta misceвого samovyriaduvannya – Actual Problems of Regional Governance and Local Self-Government: Proceedings of the Sciences. conf. under international participation. (Vols.2), (pp.247-249). K.: Publishing and Printing Center of the Academy of Municipal Administration [in Ukrainian].

25. Thomson T., J. Bonito. Obzor modeli professionalnoy kompetencii konsultanta [Overview of the model of professional competence of the consultant]. Retrieved from: <https://www.cfin.ru/consulting/ccm.shtml>.

26. Vachevsky, M.V. (2015). Marketing. Formirovanie profesiynoi kompetencyi Marketing. [Formation of professional competence]. K., Professional, 2015 [in Ukrainian].

27. Verba, V.A., & Grebeshkova, O.M. Problemi identifiatsii kompetencyi pidpriemstva [Problems of identifying the competencies of the enterprise]. Retrieved from: <http://www.management.com.ua/strategy/str100.html> [in Ukrainian].

28. Vishnevsky, A., & Khmel'nitskaya, O. (2014) Zastosuvannya modeli ta profiliu kompetentnosti dlya upravlinnya personalom v systemy derzhavnoy sluzhy [Application of the model and proficiency profiles for personnel management in the civil service system]. Visnyk derzhavnoy sluzhy – Bulletin of the Civil Service of Ukraine, 4, 39-44 [in Ukrainian].

29. Yelnikova, G.V. (2015) Upravlinskaya kompetentnist [Management competence]. K: Editions of general-pedagogical newspapers [in Ukrainian].

30. Yushchuk, I. (2003) Yedyna derzhavna mova yak osnova yednosti suspilstva [Unified state language as the basis of the unity of society]. K.: KMU: Legal sources [in Ukrainian].

31. Zhitteva kompetentnist osobistosti (2013) [Life competence of the person: Scientific method. Manual]. K.: Bogdana [in Ukrainian]

32. Zakon Ukrainy "Pro derzhavnu sluzhbu" [Law of Ukraine "About Civil Service"]. (n.d.) zakon.rada.gov.ua. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

**Відомості про авторів / Information about the Authors**

**Козлова Людмила Василівна:** Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 десантників 10, м. Миколаїв, 54003, Україна.

**Liudmyla Kozlova:** Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

**ORCID. ORG./ 0000-0003-4808-6846**

**E-mail: [kozlovalife@ukr.net](mailto:kozlovalife@ukr.net)**

**Капустіна Надія Валентинівна:** Головне територіальне управління юстиції у Миколаївській області, вул. 8 Березня 107, м. Миколаїв, 54020, Україна.

**Nadiya Kapustyna:** The Main of Territorial Department of Justice in the Nikolaev Region, str. 8 of March, 107, Mykolaiv, 54020, Ukraine.

**E-mail: [kozlovalife@ukr.net](mailto:kozlovalife@ukr.net)**

УДК 352.07(477-21/-22)

DOI: 10.34132/pard2019.04.08

## РОЗВИТОК ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

*Лізаковська С. В.*, канд., наук з держ. упр., доцент, викладач  
Військово-морська академія імені Героїв Вестерплатте м. Гдиня,  
Польща

Стаття присвячена особливостям функціонування органів самоорганізації населення на вітчизняному рівні. Розглядаються сучасні практики самоорганізації жителів територіальних громад для вирішення питань місцевого значення.

Проаналізовано основні аспекти, форми та напрями взаємодії між органами державної влади та організаціями громадянського суспільства на регіональному рівні з точки зору втілення Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки.

Показано нові можливості та проблеми органів самоорганізації населення у розв'язанні завдань громади у сфері житлово-комунальних послуг, благоустрою, охорони навколишнього середовища та соціальної допомоги пільговим категоріям громадян.

Наголошується на актуальних ризиках протестної самоорганізації громадян на місцевому рівні. З'ясовано поточний стан комунікації влади з громадськістю, реагування на протестну активність.

Висвітлено роль соціальних мереж у контексті взаємодії органів державної влади та органів самоорганізації населення. Наголошено на актуальних проблемах та ризиках їх застосування. Пропонуються заходи щодо підвищення ролі органів самоорганізації населення у вирішенні питань місцевого значення, зниження радикалізації конфліктів у процесі планування житлової забудови території громад.

Доведено, що подальше поширення органів самоорганізації населення в країні потребує проведення цілеспрямованої, стратегічно

*виваженої державної політики, постійної масштабної інформаційної роботи, спрямованої на підвищення рівня обізнаності населення про характер, проблеми та досягнення, пов'язані з їх реалізацією як в Україні, так і за її межами.*

**Ключові слова:** *благоустрій, громадська самоорганізація, громадянське суспільство, державна політика, житлово-комунальні послуги, маніпулятивний вплив, органи державної влади, охорона навколишнього середовища, протестна активність, самоорганізація населення, соціальні мережі, територіальна громада.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Важливу роль у розв'язанні проблем місцевого значення відіграють органи самоорганізації населення, завдяки яким мешканці громад здійснюють контроль якості житлово-комунальних послуг, захищають свої інтереси у сфері використання земель та майна громади, покращують стан благоустрою прибудинкових територій, вулиць, парків, проводять заходи з охорони навколишнього середовища, надають соціальну допомогу пільговим категоріям громадян, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування.

Орган самоорганізації населення (далі - ОСН) – це специфічні утворення, що поєднують у собі риси як органу публічної влади, так і громадської організації. З органами публічної влади орган самоорганізації населення пов'язує те, що вони беруть участь у вирішенні питань місцевого значення, а також те, що органи самоорганізації населення здійснюють свої повноваження в межах відповідної території. Органи самоорганізації населення працюють на громадських засадах, їх діяльність базується на засадах добровільності щодо взяття на себе окремих повноважень публічної влади.

Створення державою сприятливих умов діяльності органів самоорганізації населення є однією з важливих складових реформи системи місцевого самоврядування та реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Успішність виконання такого завдання залежить, серед іншого, від якості програм органів місцевого самоврядування, спрямованих на покращення взаємодії місцевої влади з ОСН. Успішна взаємодія між органами

влади та організаціями громадянського суспільства є запорукою якісної державної політики, спрямованої на потреби суспільства, підконтрольність та підзвітність йому, відповідність стратегічним національним інтересам.

У Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки визнано необхідність підвищення присутності інститутів громадянського суспільства у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування задля забезпечення реальної участі населення в управлінні місцевими справами [6].

Метою статті є аналіз діяльності, функціонування органів самоорганізації населення, та перспектив розвитку й удосконалення діяльності цих органів.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблемам створення, розвитку та вдосконалення органів самоорганізації населення присвячено праці вітчизняних та зарубіжних науковців: В. Бабич, П. Біленчук, В. Бульба, Н. Діденко, О. Корнієвський, В. Куйбіда, А. Мацокін, А. Меляков, В. Михайлюк, Н. Мішина, О. Молодцов, М. Мягченко, В. Олуйко, О. Онищенко, В. Пархоменко, Н. Пеліванова, В. Рубцов, А. Руденко, О. Сушинський, С. Чугунов, Т. Щербань та ін.

Незважаючи на достатньо велику кількість досліджень із зазначеної тематики, констатуємо відсутність всебічного аналізу існуючих протиріч у сфері законодавчого забезпечення, загроз радикалізації, протестної самоорганізації та подальшого розвитку органів самоорганізації населення в Україні.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). У процесі дослідження діяльності ОСН були сформульовані наступні завдання:

- розкрити поняття, призначення і специфіку діяльності ОСН;
- проаналізувати нормативно-правову базу взаємодії органів державної влади і ОСН;
- виявити основні проблеми і небезпеки діяльності ОСН;
- визначити перспективи і напрями розвитку та вдосконалення діяльності ОСН, їх взаємодії з органами місцевої влади.



**Виклад основного матеріалу дослідження.** У Енциклопедичному словнику з державного управління наведено трактування терміну ОСН: «Органи самоорганізації населення – громадська представницька форма місцевого самоврядування населення певної мікротериторії для самостійного, під свою відповідальність вирішення питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення цієї території, із використанням власних та залучених матеріальних і фінансових ресурсів.

Основними завданнями ОСН є:

- створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення у межах Конституції і законів України;
- задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;
- участь у реалізації програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території.

Місцеві ради можуть делегувати ОСН частину власних повноважень із наданням відповідних фінансів і майна. Сприяючи ефективному здійсненню функцій територіальних громад, ОСН розширюють згідно з принципом субсидіарності соціальну основу самоврядування, забезпечують для жителів можливість реалізувати їхні конституційні права на участь в управлінні державними та громадськими справами, а також створюють умови для соціалізації особистостей, реалізації їх духовного та інтелектуального потенціалу» [21, с. 493–494].

ОСН характеризуються окремими ознаками як органу публічної влади, так і громадської організації, а доцільність їх існування зумовлена двома основними чинниками:

- прагненням забезпечити реальні можливості для розгортання місцевої демократії, залучення членів територіальної громади до безпосередньої участі у вирішенні окремих питань місцевого значення;
- намаганнями вивільнити органи місцевого самоврядування від розгляду питань місцевого значення, що можуть бути успішно вирішені самим населенням шляхом передачі відповідних повноважень, фінансових і матеріальних ресурсів органам самоорганізації населення [7].

Науковець Т. Щербань підкреслює важливе значення ОСН як інституту, що забезпечує ефективне використання різних форм прямої демократії та поліпшення якості громадських послуг, що надаються населенню в системі місцевого самоврядування, оскільки вони:

– беруть участь у виконанні публічних функцій, пов'язаних з вирішенням питань місцевого значення. Здійснення публічних функцій, у свою чергу, передбачає наявність в органі самоорганізації населення відповідних повноважень, якими він наділяється місцевою радою, що дає підстави характеризувати їх як владні структури, що мають певні спільні риси з органами місцевого самоврядування;

– як і органи публічної влади, органи самоорганізації населення здійснюють свої функції виключно в межах відповідної території.

Необхідність та доцільність існування ОСН обумовлена двома факторами:

– прагненням створити реальні можливості для розгортання місцевої демократії, залучення членів територіальної громади до безпосередньої участі у вирішенні окремих питань місцевого значення;

– намаганням розвантажити органи місцевого самоврядування від вирішення тих питань місцевого значення, що можуть бути успішно вирішені самим населенням, шляхом передачі відповідних повноважень місцевих рад разом з необхідними фінансовими та матеріальними ресурсами ОСН [19, с. 84-85].

В Україні правовий статус ОСН визначається Конституцією (ст. 140), законами «Про місцеве самоврядування в Україні» [12] та «Про органи самоорганізації населення» [13]. Особливості поточної діяльності ОСН мають регулюватися Положенням про цей орган, затвердженим відповідною радою.

Орган самоорганізації населення – це представницький орган, що створюється жителями, які на законних підставах проживають на території селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом України «Про органи самоорганізації населення». Згідно зі статтею 3 зазначеного Закону основними завданнями ОСН є:

– створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;

– задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;

– участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Основні завдання органів самоорганізації населення обумовлені завданнями та функціями органів місцевого самоврядування.

Обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території, а порядок виборів визначається Законом України «Про органи самоорганізації населення».

Законом обумовлені певні обмеження при виборах ОСН, що забезпечують свідоме волевиявлення жителів, – цензи:

– осілості – вимога проживати на відповідній території на законних підставах;

– віковий – вимога щодо необхідності досягнення жителем вісімнадцяти років;

– дієздатності – у виборах ОСН не беруть участі жителі, яких визнано судом недієздатними.

Забороняються будь-які обмеження права жителів, які проживають на відповідній території, на участь у відповідному органі самоорганізації населення залежно від їхньої раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак [13, ст. 3].

Організація та діяльність органу самоорганізації населення ґрунтуються на принципах: законності; гласності; добровільності щодо взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської ради; територіальності; виборності; підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами; фінансової та організаційної самостійності [13, ст. 5].

Гласність роботи і підзвітність ОСН забезпечується шляхом:

– інформування населення про своє місцезнаходження, час роботи і прийом громадян;

– звітування не рідше одного разу на рік про свою діяльність на зборах жителів за місцем проживання;

– надання можливості громадянам, які проживають на території дії ОСН, знайомитися з його рішеннями [13, ст. 18].

Організація роботи ОСН здійснюється шляхом проведення засідань, які скликаються його керівником або заступником керівника в міру необхідності, але не рідше одного разу на квартал. Порядок позачергового скликання засідання ОСН визначається Положенням про цей орган. Засідання ОСН є правомочним, якщо в ньому бере участь більше половини його загального складу [13, ст. 19].

Орган самоорганізації населення з питань, віднесених до його повноважень, може приймати рішення організаційно-розпорядчого характеру. Рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більше половини загального складу цього органу.

Рішення ОСН, що не відповідають чинному законодавству або прийняті з питань, не віднесених до його повноважень, зупиняються відповідною сільською, селищною, міською радою з одночасним зверненням до суду про скасування такого рішення [13, ст. 20].

О. Онищенко звертає увагу на відмінності ОСН і органів державної влади та органів місцевого самоврядування: йдеться про статус органів самоорганізації населення, які не є органами влади, хоча й можуть отримувати від місцевих рад на певний період деякі з їх повноважень (делеговані повноваження). З іншого боку, судячи з підпорядкованого статусу ОСН, оскільки їх створення та легалізація пов'язані з дозвільною діяльністю органів місцевого самоврядування, їх важко віднести й до громадських організацій, хоча вони безпосередньо обираються зборами жителів за місцем проживання. Крім того, можна виділити:

- похідний характер ОСН від органів місцевого самоврядування;
- локально-територіальний масштаб ОСН;
- відсутність єдиної ієрархічної системи ОСН, на відміну від системи органів державної влади.

Такий статус ОСН дозволяє створити можливість для залучення громадян до безпосередньої участі у вирішенні окремих питань місцевого значення, а також перекласти на них ту частку функцій органів місцевого самоврядування, що можуть бути успішно вирішені самим населенням [7, с. 45–46].

Щодо особливостей сучасного спрямування діяльності ОСН з місцевого розвитку фахівці зазначають збільшення користі від цього органу при вирішенні питань місцевого розвитку. У реальній практиці ОСН вирішуються питання:

- внесення у встановленому порядку пропозицій до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, проектів місцевих бюджетів;
- визначення разом із депутатами місцевих рад пріоритетів у використанні коштів з депутатського фонду на допомогу виборцям;
- участі у плануванні забудови територій;
- здійснення контролю за якістю надаваних громадянам житлово-комунальних послуг та проведених ремонтних робіт;
- лобіювання перед місцевою владою надання соціальної допомоги мешканцям, введення нових чи відміни наявних транспортних маршрутів, відкриття шкіл, дитячих садків, молодіжних клубів, спортивних секцій, нових магазинів, ремонту та реконструкції комунальних мереж або будинків, благоустрою територій, проведення свят, публічних акцій та інше [7, с. 47].

Складною і невирішеною проблемою у діяльності ОСН Т. Щербань вважає взаємовідносини різних видів органів самоорганізації населення, які співіснують на одній території. Фахівець пропонує створити певну ієрархію органів самоорганізації населення, де б будинкові, вуличні, квартальні комітети були підпорядковані комітету мікрорайону, чисельність жителів якого перевищує 20 тисяч, оскільки великою територією важко управляти, не маючи своїх представників на місцях. Але така ієрархія ОСН суперечить принципам організації та діяльності, передбачених ст. 5 Закону України «Про органи самоорганізації населення», зі змісту якої випливає, що органи самоорганізації населення не можуть бути підпорядковані одне одному [19, с. 90].

Наявні суттєві чинники, що гальмують розвиток ОСН.

О. Онищенко пропонує розглядати проблему системно, згрупувавши виявлені негативні фактори наступним чином: ціннісні (ідеологічні), політичні, інституційні, функціональні.

До чинників ціннісного рівня, що гальмують розвиток ОСН у країні, віднесено:

- діючу пострадянську парадигму розвитку ОСН як допоміжних структур влади;
- низький рівень їх правової та менеджерської культури;
- недостатню поінформованість населення про місце і роль ОСН у місцевому розвитку.

До чинників політичного рівня, що уповільнюють розвиток ОСН, належать:

- несформованість стабільної системи державної влади;
- правова та інституційна незавершеність розбудови системи місцевого самоврядування;
- розбіжність у поглядах політичних сил на необхідність децентралізації та деконцентрації державної влади;
- невизначеність щодо підвищення ролі та матеріальних можливостей органів місцевого самоврядування стосовно вирішення питань місцевого значення;
- відсутність за сучасної пропорційної виборчої системи безпосередньої зацікавленості кандидатів у депутати у розвитку ОСН.

До чинників інституційного рівня, що стримують розвиток ОСН у країні, віднесено:

- дуалізм місця ОСН у системі місцевого самоврядування як представницького органу на своїй території та форми громадської участі населення у вирішенні питань місцевого значення;
- законодавчу невизначеність делегованих ним повноважень, що фактично приводить до визначення меж їх дій за домовленістю з місцевими радами;
- безпосередню залежність розвитку сфери діяльності ОСН від зацікавленості, ініціативності та активності місцевої влади.

До чинників функціонального рівня, що перешкоджають розвитку ОСН, віднесено:

- низький рівень фінансування діяльності ОСН;
- незадовільні кадрові забезпечення та стан управління персоналом;

– неефективну реалізацію підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для такої роботи [7, с. 91–92].

Сучасні дослідження виявили низку проблем та перешкод, що заважають посиленню ролі цих органів та позитивному впливу їх діяльності на соціально-економічний розвиток столиці. З метою проведення системного аналізу існуючі проблеми класифіковано як внутрішні і зовнішні.

До зовнішніх проблем і перешкод віднесено: невизначеність статусу ОСН; недосконалість Закону України «Про органи самоорганізації населення», відсутність місцевих нормативно-правових актів, що регулюють процеси створення та діяльності ОСН на території міста; проблема співіснування ОСН різного рівня на одній території (квартальні, вуличні, будинкові); невизначеність принципів та порядку делегування повноважень ОСН міською радою; відсутність механізму виконання рішень ОСН; невизначеність підстав та форм фінансування і матеріально-технічного забезпечення діяльності ОСН; відсутність чіткої уяви у керівництва органів місцевого самоврядування про необхідність розвитку системи ОСН, стратегії, чітких цілей і завдань такого розвитку; відсутність дієвого механізму широкого залучення ОСН органами місцевого самоврядування міста до вирішення гострих проблем локальних громад; відсутність налагодженої системи «зворотного зв'язку» між ОСН як представниками локальних громад та міською владою.

Внутрішні проблеми і перешкоди: відсутність у громадян сформованої потреби у створенні та розвитку ОСН на своїх локальних територіях; неінформованість широких верств населення щодо можливостей та механізму створення ОСН; сумнівна легітимність організації та діяльності існуючих ОСН; відсутня чи дуже низька кваліфікація керівництва ОСН, неможливість системно її підвищувати; недостатній авторитет ОСН та його керівництва серед широкого кола мешканців, що проживають на відповідній території його діяльності; відсутність стратегій і тактик розвитку ОСН, якісних та реалістичних програм розвитку відповідних територій; неспроможність більшості ОСН самостійно залучати фінансові та матеріальні ресурси [5; 7, с. 92].

Таким чином, існуючі невирішені проблеми та перешкоди у діяльності ОСН в Україні призводять до негативних наслідків – протестів населення. Протестна активність є своєрідним індикатором діяльності чи бездіяльності органів влади, бажання чути громадян на місцях, іти на діалог.

Національним інститутом стратегічних досліджень (НІСС) опрацьовано дані обласних державних адміністрацій та Київської міської державної адміністрації і сформульовано висновок, що рівень протестної активності у регіонах загалом характеризується як середній.

Основні причини акцій протесту мають переважно соціально-економічний характер, зокрема:

- підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги та оплати в громадському транспорті – в цілому для всіх регіонів;
- земельні питання, у тому числі виділення землі учасникам АТО;
- заборгованість заробітної плати;
- проблеми реалізації соціальних пілг учасників АТО та членів їх сімей, а також житлові проблеми переселенців;
- вимоги відновлення фінансування соціальних пілг та виплат ліквідаторам та постраждалим внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС;
- питання нелегального видобутку бурштину;
- проблеми власників автомобілів з іноземною реєстрацією [10].

В Аналітичній записці НІСС, підготовленій Н. Пелівановою, визначено особливості протестної самоорганізації на місцевому рівні:

- підштовхують громадян до активної участі в різноманітних протестних акціях слабкість та низький вплив ОСН на місцеву владу у процесі підготовки та прийняття рішень, зростання корупційних ризиків унаслідок розширення повноважень місцевих органів влади;
- провокують ситуації, коли органи місцевої влади обходять процедури громадської участі при здійсненні повноважень у сфері містобудування та використання земель територіальних громад;



– населення обурює лояльність органів державної та місцевої влади до безконтрольного надання земельних ділянок та їх самозахоплення релігійними громадами.

Підкреслено, що неефективність інституційних механізмів відстоювання інтересів та прав громадян створює небезпечний для місцевої демократії формат вирішення конфліктів, за яким активна громадськість взагалі відмовляється від легальних способів.

Констатується: широкого розповсюдження набула практика блокування доріг, до якої жителі громад, як правило, вдаються за відсутності реакції місцевої влади на їх звернення.

Отже, Н. Пеліванова стверджує, що на місцевому рівні зростає радикалізація соціального протесту, що, у свою чергу, зумовлено суттєвим падінням відповідальності обраних органів місцевого самоврядування перед громадянами [11].

Актуальне і досить складне завдання держави – виявити перспективи та ефективні форми і методи взаємодії органів державної влади з ОСН, створити сприятливі умови діяльності органів самоорганізації населення – є однією з важливих складових реформи системи місцевого самоврядування [5].

Успішність виконання такого завдання, як зазначено у звіті Відділу стратегій розвитку громадянського суспільства НІСС, залежить значною мірою від якості програм органів місцевого самоврядування, спрямованих на покращення взаємодії місцевої влади з ОСН [4].

Змістовні, виважені й обґрунтовані Програми розвитку ОСН ухвалено, зокрема, у Бахмуті [15], Вінниці [16], Закарпатській обл. [17], Києві [3], Миколаївській обл. [18], Одесі [2], Сумах [14].

Аналіз змісту зазначених програм дозволяє виокремити такі загальні особливості: широкий спектр напрямів підтримки ОСН; підвищення ролі ОСН у вирішенні питань місцевого значення; визначення обсягів та напрямів бюджетного фінансування місцевих програм; організація контролю за їх виконанням [4].

Наприклад, головною метою Програми розвитку органів самоорганізації населення міста Вінниці на 2017–2021 роки є створення організаційно-правових і матеріально-технічних умов для подальшого розширення участі населення міста у вирішенні завдань його

соціально-економічного та культурного розвитку і, в першу чергу, більш повного задоволення потреб та інтересів жителів приватного сектору шляхом об'єднання зусиль Вінницької міської ради та її виконавчих органів з органами самоорганізації населення міста [16].

Отже, аналіз стану співпраці ОСН з органами місцевої влади дозволяє виокремити наступні форми такої взаємодії:

- включення ОСН у вирішення пріоритетних проблем громад за використанням механізму соціального замовлення;

- залучення на конкурсній основі ОСН як виконавців соціальних проектів дозволяє місцевим радам ефективніше вирішувати такі завдання, як соціальний захист інвалідів, боротьба із бездомністю, дитячою безпритульністю та бездоглядністю, профілактика СНІДу, ВІЛ-інфекції та наркоманії, захист та покращення стану навколишнього середовища і навіть розвиток туризму;

- делегування місцевими радами органам самоорганізації населення додаткових повноважень;

- вироблення місцевими радами стратегій розвитку ОСН [7, с. 59; 8].

Відносно новим, перспективним та ефективним засобом громадської самоорганізації в сучасній Україні виявилися соціальні мережі. Щодо ролі соціальних мереж у контексті взаємодії органів державної влади та громадськості існують протилежні судження. У дослідженні НІСС наголошено на актуальних проблемах та ризиках їх застосування. Виокремлено основні форми громадської самоорганізації у Facebook (на 01.01.2018 р. налічувалось 11 млн. користувачів – мешканців України) як найбільш популярної сьогодні платформи. Активно використовують українці також платформи обміну повідомленнями Twitter, Instagram, Viber, WhatsApp, Skype, Telegram тощо.

Станом на січень 2018 року в Україні 58 % населення користуються Інтернетом (23 млн осіб), 29 % – соціальними мережами (13 млн).

Важливо підкреслити тенденцію: за 2017 рік кількість українських користувачів соціальних мереж зросла на 67 %.

Основними причинами стрімкого зростання популярності соціальних мереж, окрім очевидної зручності їх використання, є й той

безперечний факт, що соціальні мережі як джерело інформації мають значний рівень довіри населення. За даними дослідження, наприкінці 2017 року соціальним мережам довіряли 37 % українців [5, с. 2].

Соціальні мережі дедалі більше стають певною мірою інформаційним відбитком громадянської активності, оскільки саме цей канал комунікації використовується для поширення ідей, об'єднання однодумців у спільноти, організації заходів, координації зусиль. Практично всі суспільно значущі процеси, події, явища залишають певний інформаційний відбиток у соціальних мережах [5, с. 3].

Відносно використання соціальних мереж у діяльності громадських організацій варто зазначити, що вони займають перше місце серед електронних інструментів, які використовують у своїй діяльності ОСН. До переваг соціальних мереж відносять:

- кращу прозорість управління і підзвітність організацій – надають інформацію про витрачені кошти;

- можливість організаціям безпосередньо взаємодіяти з аудиторіями: PR, інформування про організацію, її місію, досягнення, поширення важливої інформації;

- швидкість поширення своєчасної інформації (актуальні анонси, збір коштів);

- прозорість публічного обговорення і вирішення локальних проблем (забудови, прибирання), пропагування ідей;

- можливість створити високочутливе громадянське суспільство;

- соціальні мережі дозволяють організаціям залучити групи населення, увагу яких важко привернути за допомогою традиційних засобів масової інформації [5, с. 6–7].

З іншого боку, існують проблеми та ризики застосування соціальних мереж. Цілком очевидним є той факт, що використання соціальних мереж у громадському секторі, окрім багатьох переваг, має певні ризики, оскільки вони:

- впливають на громадську думку, використовуються як мобілізаційний засіб у протестних акціях з метою залучення масової підтримки;

– як середовище здійснення впливу на свідомість населення в умовах недостатньо сформованої інформаційної культури населення підсилюють можливості маніпулятивного впливу на користувачів;

– сприяють замовному характеру роботи «лідерів думок», цілеспрямованій дезінформації, що практикується в українському інформаційному просторі.

Отже, з одного боку, можливості інформаційно-комунікаційних технологій дозволяють залучати широке коло громадян до вирішення певних проблем чи акцентування на них уваги, а з іншого – є ризик того, що вони можуть використовуватися як мобілізаційний засіб у протестних акціях задля маніпулятивного впливу та цілеспрямованої дезінформації [5, с. 12–14].

Таким чином, подальше вдосконалення діяльності ОСН базується на нових тенденціях їх розвитку, зокрема:

– розуміння їх частиною населення як громадської організації, яка частково дублює повноваження органів місцевого самоврядування;

– здійснення їх політизації, фіктивність створення;

– обрання службовців місцевого самоврядування через комітети самоорганізації;

– робота комітетів на громадських засадах;

– організація перешкод у створенні комітетів самоорганізації;

– контроль за діяльністю об'єднань співвласників багатоквартирних будинків;

– голова комітету самоорганізації міста є альтернативою міським депутатам;

– активізація професіоналів у створенні та розвитку комітетів самоорганізації населення.

Висновки. Активна діяльність органів самоорганізації населення сприяє адаптації громадян до умов децентралізації, дозволяє вирішувати важливі питання місцевого розвитку швидко та ефективно, узгоджувати різні, навіть протилежні, інтереси членів громад.

Особливістю органу самоорганізації населення є його статус, за яким ОСН не є органом влади, хоча й може отримувати від місце-

вої ради деякі делеговані нею повноваження. ОСН також не можна віднести до громадських організацій, хоча він безпосередньо обирається зборами жителів за місцем проживання. Саме такий його реальний статус надає потенційні можливості залучити широкий спектр докладання зусиль у напрямку розвитку територіальних громад.

Найбільш ефективно ОСН розв'язують місцеві проблеми у тих територіальних громадах, де органи місцевого самоврядування оперативно ухвалюють статути, власні програми сприяння розвитку ОСН, активно залучають їх до виконання цільових програм, творчо впроваджують механізми соціального замовлення та співфінансування проектів з розвитку територій громад.

Виявлені недосконалість законодавства щодо діяльності ОСН та їх взаємодії з органами місцевої влади, низькі якості планування та використання місцевих бюджетів, слабка відповідальність та відсутність належного зв'язку між громадянами та органами місцевого самоврядування призводять до поширення протестних настроїв та загрожують радикалізацією окремих представників місцевих громад.

Сьогодні ставлення громадян до ОСН є неоднозначним. Для успішного розвитку системи ОСН необхідно забезпечити більш високий рівень їх підтримки населенням, що безпосередньо пов'язано з більшою зацікавленістю громадян у таких органах. Тому запорукою громадської підтримки діяльності ОСН є надання ними все більш реальної користі населенню.

Подальше поширення органів самоорганізації населення вимагає проведення цілеспрямованої, виваженої державної політики, постійної масштабної інформаційної роботи, спрямованої на підвищення рівня обізнаності населення про характер, проблеми та досягнення ОСН.

Стаття надійшла до редакції: 17.03.2019

## **DEVELOPMENT OF POPULATION SELF-ORGANIZATION BODIES**

***Svitlana Lizakowska***, PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department Polish Naval Academy, str. Inżyniera Jana Śmidowicza 69, Gdynia, 81-103, Poland.

*The article is devoted to the study of the peculiarities of population self-organization bodies at the executive bodies. The contemporary practices within civil self-organization of local communities for solving local issues are considered.*

*The main aspects, forms and directions of interaction between public authorities and civil society organizations at the regional level as to the implementation of the National Strategy for Promoting the Civil Society Development in Ukraine for 2016-2020 are explored.*

*The new possibilities and issues of population self-organization bodies at solving community problems within the sphere of housing and communal services, improvement, environmental protection and social assistance to preferential categories of citizens are analyzed.*

*The actual risks of protest citizen self-organization at the local terms are emphasized. The current state of communication between authorities and the public, reaction to protest activity is revealed.*

*The role of social networks in the context of interaction between public authorities and the public is analyzed. The actual problems and risks of their application are emphasized. Measures to increase the role of population self-organization bodies at solving local issues, reducing the radicalization of conflicts in the process of planning the housing development of community territories are proposed.*

*It is proved that the further spread of population self-organization bodies in the state requires a purposeful, strategically balanced state policy, a constant large-scale informational activity aimed at increasing the awareness of the population about the nature, problems and achievements associated with their implementation either in Ukraine or abroad.*

*The peculiarity of a population self-organization body (further – PSB) is its status, according to which this is not an authority, although it*

may receive some delegated powers from the local council. PSBs cannot be attributed to civic organizations, although they are directly elected by residential gatherings. It is this real status of PSBs that offers potential opportunities to attract a wide range of efforts thereto.

There have been revealed the imperfection of legislation as to the PSB activity and their interaction with local authorities, low quality planning and the discipline of local budgets use, low responsibility and lack of proper communication between citizens and elected local authorities leads to the spread of protest moods and threatens to bring the radicalization of individual representatives within local communities.

Further spread of PSBs requires a focused, well-balanced state policy, a constant large-scale informational activity aimed at raising public awareness of the nature, problems and achievements associated with their implementation in Ukraine.

**Keywords:** *improvement, public self-organization, civil society, state policy, housing and communal services, manipulative influence, state authorities, environmental protection, protest activity, population self-organization, social networks, local community.*

**Received: 17.03.2019**

## References

1. Bulba V., & Meliakov A. Analiz diialnosti orhaniv samovriaduvannia v Ukraini [Analysis of Self-Government Bodies' Activity in Ukraine.] Retrieved from [http://www.drdu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011\\_01\(8\)/11bvgsnu.pdf](http://www.drdu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_01(8)/11bvgsnu.pdf)
2. Miska tsilova Prohrama rozvytku orhaniv samoorganizatsii naselennia v m. Odesi na 2016–2019 roky [Urban Target Program for the Development of Population Self-Organization Bodies in Odesa City for 2016-2019] Retrieved from <https://omr.gov.ua/ru/acts/council/78744/>
3. Miska tsilova prohrama «Spryiannia rozvytku hromadianskoho suspilstva u m. Kyievi na 2017–2019 rr.» [Urban Target Program Promoting of the Civil Society Development in Kyiv City for 2017-2019] Retrieved from [http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1\\_docki2.nsf/alldocWWW/DAD116B508DA1E09C225809E006E0C4B?OpenDocument](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/DAD116B508DA1E09C225809E006E0C4B?OpenDocument)

4. Mistsevi prohramy spryanniia rozvytku orhaniv samoorhanizatsii naselennia: dosvid ukhvalennia ta realizatsii. Analitychna zapyska [Local Programs for the Promotion of the Population Self-Organization Bodies' Development: The Experience of Adoption and Implementation. Analytical Note] Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/articles/1356/>

5. Mykhailiuk V. Efektyvnist diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia yak zaporuka nadannia yakisnykh posluh naselenniu [Effectiveness of Local Self-Government Bodies as a Guarantee of Providing Quality Services to the Population] Retrieved from <http://intkonf.org/mihaylyuk-vs-efektivnist-diyalnosti-organiv-mistsevo-go-samovryaduvannya-yak-zaporuka-nadannya-yakisnih-poslug-naseleennyu/>

6. Natsionalna stratehiia spryanniia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini na 2016–2020 roky / Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 26 liutoho 2016 roku # 68/2016. Uriadovyi kurier ot 02.03.2016, # 41 [National Strategy for Promoting the Development of Civil Society in Ukraine for 2016-2020 / Decree of the President of Ukraine dated 26.02.2016 No. 68/2016 // Uriadovyi Courier dated 02.03.2016, No. 41] [in Ukrainian].

7. Onyshchenko O.V. (2015) Diialnist orhaniv samoorhanizatsii naselennia yak instrument sotsialno-ekonomichnoho rozvytku terytorii (na prykladi m. Kyieva) [Activity of Population Self-Organization Bodies as an Instrument of Socio-Economic Development at the Territories (Kyiv City as an example)] Kyiv: NADU [in Ukrainian].

8. Orhanizatsiia roboty orhaniv samoorhanizatsii naselennia / Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia [Organization of Activity within Population Self-Organization Bodies / State Building and Local Self-Government] Retrieved from <http://radnuk.info/pidrychnuku/482-bydivnutstvo/8892-s-7html>

9. Orhany samoorhanizatsii naselennia [Population Self-Organization Bodies] Retrieved from [http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/dergh\\_bud/91.php](http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/dergh_bud/91.php)

10. Osnovni formy ta napriamy vzaiemodii orhaniv derzhavnoi vlady z orhanizatsiiami hromadianskoho suspilstva v Ukraini na rehionalnomu rivni. Analitychna zapyska [The Main Forms and Directions of Cooperation between Public Authorities and Civil Society Organizations in Ukraine at the Regional Level. Analytical Note] Retrieved from [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Rudenko\\_region-0c8fe.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Rudenko_region-0c8fe.pdf)

11. Postmaidanni praktyky samoorhanizatsii hromadian ukrainy u vyrishenni pytan mistsevoho znachennia. Analitychna zapyska [Post-Maidan Practices of Self-Organization among Ukrainian Citizens in Solving Local



Issues. Analytical Note] Retrieved from [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/1\\_Pelivanova-06.2018-ddb84.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/1_Pelivanova-06.2018-ddb84.pdf)

12. Pro mistseve samovriaduvannia / Zakon Ukrainy # 280/97–VR vid 21 travnia 1997 roku [On Local Self-Government / Law of Ukraine No. 280/97-VR dated 21.05.1997 // Verkhovna Rada of Ukraine, 2008, No. 48] VVR Ukrainy, 2008, # 48 [in Ukrainian].

13. Pro orhany samoorhanizatsii naseleattia / Zakon Ukrainy # 2625-III vid 30.11.2001 // VVR Ukrainy, 2001 r., # 48, stattia 254 [On Population Self-Organization Bodies / Law of Ukraine No. 2625-III dated 30.11.2001 // Office of Verkhovna Rada of Ukraine, 2001, No. 48, Article 254] [in Ukrainian].

14. Prohrama ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku m. Sumy na 2019 rik ta osnovni napriamy rozvytku na 2020–2021 roky [Social and Economic Development Program of Sumy City for 2019 and the Main Directions in the Development for 2020–2021] Retrieved from <https://smr.gov.ua/uk/dokumenty/ekonomichnij-i-sotsialnij-stan-mista.html>

15. Prohrama rozvytku orhaniv samoorhanizatsii naseleattia m. Bakhmuta na 2016–2020 roky [Program of Population Self-Organization Bodies' Development in Bakhmut Town for 2016-2020] Retrieved from <http://artemrada.gov.ua/11573>

16. Prohrama rozvytku orhaniv samoorhanizatsii naseleattia m. Vinnytsia na 2017–2021 roky [The Program of Population Self-Organization Bodies' Development in Vinnytsia City for 2017-2021] Retrieved from <http://www.vmr.gov.ua/municipalenyreprise/lists/populationselforganizationassociation/showcontent.aspx?id=6>

17. Prohramy sotsialno-ekonomichnoho rozvytku Zakarpastkoi oblasti [Social and Economic Development Programmes of Zakarpattia Region] Retrieved from <https://carpathia.gov.ua/storinka/regionalni-programy-rozvytku>

18. Rozvytok orhaniv samoorhanizatsii naseleattia u mistakh ta selakh Mykolaivshchyni [Population Self-Organization Bodies' Development in Cities and Villages of Mykolaiv Region] Retrieved from <http://www.frgn.mk.ua/wp-content/uploads/2014/02/broshura%20OSN.pdf>

19. Shcherban T. Pidvyshchennia znachennia ta roli orhaniv samoorhanizatsii naseleattia v systemi mistsevoho samovriaduvannia [Increasing the Value and Role of Population Self-Organization Bodies in the System of Local Self-Government] Retrieved from [http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008\\_2/visnik\\_st\\_19.pdf](http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008_2/visnik_st_19.pdf)

20. Sotsialni merezhi yak efektyvnyi zasib hromadskoi samoorhanizatsii v suchasni Ukraini. Analitychna zapyska [Social Networks as an Effective Means

of Civil Self-Organization in Contemporary Ukraine. Analytical Note] Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Rudenko-52ea7.pdf>

21. Surmin Yu. P., & Bakumenko V. D., & Mihnenko A. M. (2010) Encyklopedichnij slovník z derzhavnogo upravlinnya [Encyclopaedic Dictionary of Public Management] Kyiv: NADU [in Ukrainian].

**Відомості про авторів / Information about the Author**

**Лізаковська Світлана Володимирівна:** Військово-морська академія ім. Героїв Вестерплатте, вул. Шмідовіча 69, Гдиня, 81-103, Республіка Польща.

**Svitlana Lizakowska:** Polish Naval Academy, str. Inżyniera Jana Śmidowicza 69, Gdynia, 81-103, Poland.

**ORCID.ORG/0000-0002-1524-2673**

**E-mail: svema84@mail.ru**

УДК 353.072.2 + 334.723](477)

DOI: 10.34132/pard2019.04.09

## ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК МЕХАНІЗМ УЗГОДЖЕННЯ ІНТЕРЕСІВ СОЦІАЛЬНИХ ГРУП НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

**Малиновська Н.Л.**, канд. іст. наук, доцент, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

У статті розглянуто сутність державно-приватного партнерства як механізму узгодження інтересів держави і бізнесу з подальшою користю для суспільства в цілому, розкрито можливості застосування цього інструментарію для реалізації інфраструктурних проектів та надання публічних послуг в Україні, розглянуто переваги ДПП, показано соціальну вагомість та результативність як для громадян, так і для органів державної влади та місцевого самоврядування. Наведено приклади з історії і практики суспільного життя щодо відстоювання інтересів соціальних груп різними способами й методами (середньовічні гільдії, політичні клуби в період Французької революції, професійні союзи найманих робітників у Новий час, підприємницькі організації, страйки шахтарів тощо). Акцентується особлива увага, що узгодження інтересів соціальних груп є історично важливим та необхідним фактором щодо запобігання виникнення соціальних викликів та соціальних непорозумінь. Простежено появу ідеї державно-приватного партнерства та її сприйняття як органами влади, так і приватним сектором і громадянами. Робиться акцент на тому, що укладення партнерського договору між державою та приватною організацією є результатом компромісу між пріоритетом економічної і фінансової ефективності, які є головними для бізнесу, та соціальними пріоритетами, які є головними для органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Наведено приклади державно-приватного партнерства на регіональному рівні – на Півдні України, показано пере-

*ваги використання механізму державно-приватного партнерства в контексті суспільних інтересів країни та регіону.*

**Ключові слова:** *державно-приватне партнерство, інтереси соціальних груп, органи місцевого самоврядування, соціалізація бізнесу, регіональний рівень.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Узгодження інтересів соціальних груп варто розглядати і як фактор соціальної безпеки, і як фактор соціального розвитку. За своєю природою інтереси соціальних груп є різними, від деяких непорозумінь до повного несприйняття, навіть до ворожого ставлення, що провокує конфлікти, призводить до соціальних викликів та соціальних ризиків. Ситуація ускладнюється і за рахунок регіонального рівня, оскільки людські, природні, промислові та інші ресурси того чи іншого регіону різні, і від того, як вони використовуються, які результати отримують різні соціальні групи, можна говорити про вдале чи не зовсім вдале управління з боку органів місцевого самоврядування. Оскільки сьогоденне суспільство визнається не тільки інформаційним, а й комунікативним, пошук механізмів узгодження інтересів має відбуватись мирно й продуктивно. Одним з таких механізмів, на нашу думку, має виступати державно-приватне партнерство на регіональному рівні.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Питання державно-приватного партнерства викликають інтерес як у теоретиків, так і у практиків. Систематизацією науково-методичних підходів щодо трактування поняття «державно-приватне партнерство» займались Л. Гриценко, М. Солодаренко, теоретичні та регуляторно-інституціональні основи ДПП досліджували Л. Руденко-Сударева, О. Мозговий, К. Пашинська; зарубіжний досвід ДПП та можливості його використання для України висвітлюється у працях Г. Панікар, М. Ленджел, Б. Винницький, Ю. Ратейчак, І. Санжаровський; державно-приватне партнерство як форма взаємодії влади та бізнесу є предметом уваги таких науковців, як Т. Пахомова, Н. Піроженко. Треба зазначити, що більшість праць розглядають питання державно-приватного партнерства з точки зору правового, економічного та організаційного забезпечення, питання соціального значення ДПП залишається менш дослідженим.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** В процесі дослідження було поставлено наступні завдання:

- дослідити інтереси соціальних груп на предмет існуючих та потенційних протиріч;
- розглянути державно-приватне партнерство як альтернативне фінансування суспільно важливих проектів;
- запропонувати державно-приватне партнерство як механізм для узгодження інтересів держави і бізнесу з подальшою користю для суспільства в цілому.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Узгодження інтересів соціальних груп є історично важливим фактором щодо запобігання виникнення соціальних ризиків. Відомо, що інтереси різняться за сферою спрямованості: державні, політичні, економічні, духовні; вони можуть бути реальними та уявними; можуть мати прогресивний, регресивний чи консервативний характер тощо. Але саме інтереси об'єднують людей, спонукають їх до дій.

Загальні інтереси кожної з груп залежать від того, який стан посідає її член у виробництві, суспільному, релігійному житті тощо. За різних часів історії ті чи інші групи виступали як активні учасники подій, були рушійною силою (повстання рабів, боротьба «третього стану» проти монархії, національно-визвольні рухи, релігійні війни та інші факти). З історії і практики суспільного життя можна навести багато прикладів щодо відстоювання інтересів соціальних груп різними способами й методами (середньовічні гільдії, політичні клуби в період Французької революції, професійні союзи найманих робітників у Новий час, підприємницькі організації, страйки шахтарів тощо).

У сучасних умовах спробуємо розглянути державно-приватне партнерство (ДПП) як дієвий механізм узгодження інтересів соціальних груп на регіональному рівні, розглянути переваги ДПП, показати соціальну вагомість та результативність як для громадян, так і для органів державної влади та місцевого самоврядування.

Нагадаймо, що інтереси — це об'єктивні відносини між потребами й середовищем, у якому потреби реалізуються внаслідок певної діяльності. Розглядаючи механізм узгодження інтересів соціальних груп, варто розрізняти поняття «суспільний інтерес» та

«соціальний інтерес». Суспільний інтерес характеризується наявністю спонукальної сили діяльності соціальних груп, мас людей, що дає можливість суспільству здійснювати управлінський вплив на цю діяльність. Соціальний інтерес спрямований на соціальні інститути, установи, норми взаємовідносин у суспільстві, від яких залежить розподіл предметів, цінностей і благ, що забезпечують задоволення потреб.

При аналізі суспільних інтересів обов'язково треба звертати увагу на категорію суспільних потреб. Потреби як спосіб реалізації суспільних відносин становлять іманентну сутність особистості, а інтереси виступають зовнішнім проявом суспільних відносин. Зміст інтересів формується на основі як потреб, так і соціальних засобів, залучених до їх реалізації [23].

Людина задовольняє потреби лише в суспільстві, інтереси реалізуються тоді, коли вирішуються протиріччя, які виникають внаслідок різних потреб різних соціальних верств і груп. Інтереси мають об'єктивний характер, тому одним із суттєвих питань є їх усвідомлення. Успішність реалізації інтересів різних соціальних груп пов'язана з мірою їх усвідомлення. Якщо об'єктивні інтереси не усвідомлено або усвідомлено хибно, будь-яка соціальна група може або досягти мети, що об'єктивно не відповідає її інтересам, або взагалі не прагнути вигідного для себе рішення.

Усвідомлення інтересів передбачає також їх диференціацію на поточні й фундаментальні. Перші відображають умови існування суб'єкта, пов'язані з задоволенням елементарних потреб; другі тісно пов'язані з основними умовами існування індивіда, з суттю цього соціально-економічного ладу.

Групи інтересів та групи тиску існують впродовж усієї історії людства, відтоді, коли почали формуватися системи влади. Специфіка конкретної групи інтересів виявляється в тому, що, по-перше, саме конкретний інтерес відрізняє цю групу від інших суб'єктів господарської діяльності; по-друге, ці інтереси можуть виходити за межі норм, правил, навіть закону; по-третє, вони повинні мати можливість представити свої прагнення державним структурам. Специфіка інтересу є однією з базових ознак групи.

Ускладнення структури суспільства відображається у складній конфігурації різноманітних групових інтересів, громадських потреб та шляхів їх вирішення.

Ситуація є неоднозначною і за рахунок регіонального рівня. Можливості того чи іншого регіону мають свої особливості, певні людські, природні, промислові та інші ресурси, і від того, як вони використовуються, які результати отримують різні соціальні групи залежить оцінка діяльності органів місцевого самоврядування. В умовах науково-технічного прогресу, в час інформаційно-комунікативних технологій, коли йдуть постійні розмови про соціалізацію бізнесу, про загальнолюдські цінності та інші гуманістичні підходи до вирішення соціальних проблем, пошук механізмів узгодження інтересів має відбуватись мирно й продуктивно. Одним з таких механізмів, на нашу думку, має виступати державно-приватне партнерство на регіональному рівні.

В літературі наводяться приклади державно-приватного партнерства як в давні часи, так і недалекого минулого. Звичайно, що це лише елементи ДПП, але сама ідея перевірена часом і заслуговує уваги. У 1887 році між Паризьким муніципалітетом та Гюставом Ейфелем був підписаний договір на експлуатацію земельної ділянки в центрі міста на 25 років. Також цей договір передбачав співфінансування: 25 % - муніципалітет, решта – це кошти Гюстава Ейфеля. Наступного року, 1888, була створена спеціальна компанія з уставним капіталом в 5 млн. франків, з них 50 % Ейфеля, 50 % - 3 банки. Загальна вартість будівництва склала 7,8 млн. франків, які компенсувалися вже протягом роботи виставки з нагоди відкриття вежі завдяки екскурсіям, сувенірам тощо [2, 11, 23].

В нових умовах регіональної політики в Україні з'явилась можливість на основі державно-приватного партнерства залучити приватний капітал для вирішення невідкладних і нагальних питань, пов'язаних із задоволенням громадських потреб. Інфраструктура, що існує, знаходиться у поганому стані або ж перевищила терміни експлуатації, планові терміни служби і є не здатною функціонувати на рівні, як того вимагає забезпечення конкурентоспроможності країни.

Не зупиняючись на причинах появи державно-приватного партнерства, нагадаємо лише схематично, чому ця ідея взагалі виникла і як сприймається та реалізується в світі і в Україні, і чому саме на державно-приватне партнерство покладаються такі надії.

Упродовж другої половини ХХ століття у багатьох країнах органи влади були вимушені вирішувати близькі за характером фінансові проблеми. Розвиток суспільств і ринків неминуче призвів до зростання попиту населення на громадські послуги, а, отже, до збільшення відповідних бюджетних видатків. Довгий час органи влади задовольняли попит населення за допомогою традиційного інструментарію, а саме: збільшення обсягу бюджетних надходжень шляхом збільшення обсягів чи бази оподаткування. Однак, наприкінці минулого століття комплекс чинників – стрімке зростання державного дефіциту, поглиблення глобалізації, протести громадськості щодо зростання податків – позбавив уряди можливості збільшувати надходження до відповідних бюджетів. Така перешкода стала поштовхом до пошуку нових моделей фінансування громадських послуг і публічної інфраструктури [2].

На початку 1990-х років стало зрозумілим, що держава не може використовувати механізм приватизації для підвищення ефективності використання чи розвитку інфраструктури, яка традиційно є монополією держави і з правової та політичної позицій не може бути передана у власність бізнесу [2].

В першу чергу, це стосувалось соціальної інфраструктури (лікарні, школи, дитячі садки), стратегічні об'єкти (авто- і залізничні магістралі, газо- і нафтопроводи), комунальні об'єкти (водогони, теплоцентралі, місцеві дороги). У багатьох країнах світу сильну опозицію щодо можливості приватизації цих об'єктів сформували профспілки. В літературі наводяться факти, що в деяких країнах, де були здійснені прецеденти приватизації базової інфраструктури, наприклад, у регіоні Південної Америки, неефективна державна монополія була замінена на більш успішну приватну монополію, вартість послуг якої, крім того, зросла [2].

Саме тоді почав стрімко збільшуватися інтерес до ідеї державно-приватного партнерства (ДПП). ДПП виникло як механізм забез-



печення доступу до капіталу і досвіду управління у приватному секторі з метою їх застосування у сферах, які є традиційно державними монополіями: громадські послуги і утримання та розвиток інфраструктури. Відповідно до очікувань, ДПП мало досягти успіху там, де приватизація зазнала невдачі; крім того, партнерство сприймали як альтернативу приватизації в тих випадках, коли через різні перешкоди було неможливо її провести.

Перші прецеденти укладання ДПП сприймалися як одноразові акції, які не будуть мати повторення після покращення фінансового стану органів влади. Однак, у 1992 році консервативний уряд Дж. Мейджора в Об'єднаному королівстві Великої Британії та Північної Ірландії запровадив Ініціативу приватного фінансування (Private Finance Initiative), яка стала першою систематизованою програмою, спрямованою на заохочення ДПП, зокрема у сфері надання позик приватним секторам урядових структур. Партнерство почало сприйматися як оптимальний механізм залучення органами влади фінансових ресурсів та управлінських навичок бізнесу для надання громадських послуг населенню та розвитку інфраструктури без втрати власності та контролю за цими процесами.

У 1990-х роках, стали помітними перші перешкоди, які заважали поширенню практики укладання партнерства. У деяких випадках рушійними силами впровадження ДПП були не лише прагнення підвищити економічну і соціальну ефективність, але й бажання вивести державні інвестиції із сфери бюджетного та громадського контролю. Наслідком цього стало формування у багатьох регіонах світу організованого супротиву ДПП з боку профспілок, які використовували вплив на громадськість і механізм судових позовів для заборони на національному рівні можливості започаткування проєктів на засадах державно-приватного партнерства. Профспілки переконували громадськість, що впровадження державно-приватного партнерства приведе до зменшення кількості робочих місць у бюджетній сфері, що, без сумніву, було вагомим аргументом для працівників галузі публічного [7].

Окрім того, в рамках приватних інфраструктурних проєктів послуги населенню надавалися за значно вищою ціною, ніж якби було

використано процедуру тендеру серед потенційних виконавців замовлень органів влади.

Пріоритетним завданням для приватних інвесторів було швидке повернення вкладених коштів, незважаючи на те, що урядові структури гарантували їх фінансові ризики.

Способом подолання цього бар'єру було запровадження формальних процедур оцінки ДПП, основним критерієм якої була «вартість грошей» (Money value), що вимірювалася досягнутим розподілом фінансового ризику між органом влади (замовником) і приватною компанією (виконавцем).

Незважаючи на перешкоди, практика формування державно-приватного партнерства поширюється у всіх регіонах світу. Фундаментальною причиною, яка веде до утворення партнерства, є усвідомлення факту, що приватний і публічний сектори мають унікальні характеристики, які забезпечують їм перевагу у наданні послуг населенню. Іншою засадничою передумовою формування і поширення практики партнерства була зміна підходу до розуміння функцій урядів, зокрема усвідомлення необхідності передачі частини їх приватному сектору як більш мобільному й ефективному.

Отже, державно-приватне партнерство розглядається як довгострокове співробітництво, засноване на договорі між державою (державними органами та органами місцевого самоврядування), а також приватними компаніями, спрямоване на фінансування, проектування, впровадження та управління публічними об'єктами і публічними послугами (public facilities and public services), які традиційно забезпечуються державою (публічним сектором) [2].

Законом України «Про державно-приватне партнерство» ч. 2 ст. 4 визначено сфери реалізації ДПП, але перелік сфер діяльності не є вичерпним, оскільки за рішенням державного партнера ДПП може застосовуватися в інших сферах діяльності, крім видів господарської діяльності, які відповідно до закону дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям. Результати сумлінної діяльності на основі ДПП у всіх сферах людської діяльності за визначенням мають позитивний соціальний ефект [15].

Отже, державно-приватне партнерство (публічно-приватне партнерство) – це система відносин між органом публічної влади (управління) та приватною організацією, у яких приватній організації надається більша роль у плануванні, фінансуванні та реалізації певної послуги для населення, аніж при використанні традиційних процедур співпраці (наприклад, тендеру), і менше, аніж при використанні механізму приватизації. При цьому захист державних і комунальних інтересів гарантується через інституційні основи, положення нормативних актів та укладених договорів [4, 15].

Згідно з визначенням Європейської комісії, запропонованим у 2003 році, державно-приватне партнерство можна охарактеризувати як передавання приватному сектору частини повноважень, відповідальності та ризиків щодо реалізації інвестиційних проектів, які традиційно впроваджувалися чи фінансувалися публічним сектором.

Найбільш поширеним є визначення державно-приватного партнерства як такої системи співробітництва, у якій розподіляються ризики між партнерами за принципом кращої спроможності їх нейтралізувати, а також існує узгоджений підхід до поділу винагород.

На початку XXI століття стало очевидним, що ДПП є однією з найбільш ефективних форм співробітництва між публічним і приватним секторами. Ця співпраця заснована на визнанні факту, що обидві сторони отримують вигоди від об'єднання фінансових ресурсів, технологій і управлінських знань заради підвищення рівня послуг для громадян.

До основних переваг державно-приватного партнерства фахівці відносять наступні:

- фінансові вигоди для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, соціально-економічні вигоди для територіальної громади, а також політичні переваги;

- рентабельні проекти державно-приватного партнерства можуть виступати джерелом надходження нових фінансових ресурсів завдяки розподілу прибутку між приватним оператором (партнером) та органами влади/органами місцевого самоврядування. Таким чином, проект може реалізовуватись, не створюючи тягаря для бюджету, а вивільнені бюджетні ресурси можуть спрямовуватись на інші

цїлі, такі як охорона здоров'я, освіта, та інші соціальні проекти;

- прискорена реалізація проектів дозволяє швидше отримати ефект для громади від впровадження нових послуг чи підвищення якості існуючих та сприятиме збільшенню приватних інвестицій та економічному розвитку регіону;

- державно-приватне партнерство змінює роль уповноважених органів державної влади/органів місцевого самоврядування з органу, який володіє та експлуатує, в орган, який адмініструє і контролює. Це дозволяє державним органам влади та органам місцевого самоврядування підвищити рівень якості державних і комунальних послуг, зменшивши при цьому видатки державного/місцевого бюджету, у т.ч. витрати людських ресурсів на надання цих послуг.[2].

Окрім того, ДПП є альтернативою приватизації об'єктів державної та комунальної власності, оскільки об'єднує переваги публічного та приватного секторів, зокрема такі: соціальну відповідальність, громадську підзвітність і пріоритетність екологічних стандартів у діяльності, що є притаманною для державних і комунальних організацій; фінансові ресурси, технології, управлінську ефективність і підприємницький дух приватного сектору.

За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні станом на 01.01.2017 року на засадах ДПП реалізується 186 проектів<sup>1</sup> (укладено 153 договорів концесії, 32 договори про спільну діяльність, 1 договір державно-приватного партнерства). Понад 60 % проектів ДПП від загальної кількості було реалізовано в сфері оброблення відходів, 20 % у сфері збору, очищення та розподілення води, понад 8 % в сфері інфраструктури та понад 3 % в сфері виробництва, транспортування і постачання тепла [3].

Найбільш серйозною перешкодою на шляху реалізації проектів ДПП є загальний стан інституційного середовища, в якому приватному партнеру доводиться реалізовувати проект ДПП. До найбільш серйозних проблем системного характеру варто віднести: труднощі з отриманням дозвільних документів та погоджень, що необхідні для реалізації проекту ДПП; складність в переоформленні на приватного партнера права користування земельною ділянкою, на якій розташований об'єкт ДПП; недостатня фахова підготовка посадо-

вих осіб, які займаються питаннями ДПП, низький рівень їх мотивації; наявність корупційних проявів; складність практичної реалізації гарантій, що надаються державним партнером для цілей реалізації проекту ДПП тощо.

Фахівці зазначають, що під час застосування законодавства про ДПП на практиці виникає значна кількість проблемних моментів. Водночас, варто підкреслити, що більшість цих проблем стосується проектів, що реалізуються на державному рівні за участю центральних органів виконавчої влади (понад 80%). Для проектів, що реалізуються на місцевому рівні за участю органів місцевого самоврядування, існує набагато менше перешкод, оскільки практично відсутня необхідність погодження таких проектів з іншими державними органами, що потенційно може сприяти розвитку державно-приватного партнерства на регіональному рівні.

За даним ряду досліджень, в ЄС щороку реалізується велика кількість проектів ДПП. За даними Європейського центру експертизи у сфері ДПП, у 2016 році в ЄС було реалізовано майже 60 проектів ДПП загальною вартістю 12 млрд. євро. Більшість проектів ДПП в ЄС було реалізовано в наступних сферах: транспорт – 31 %, медицина – 19 %, освіта – 13 %, телекомунікації – 10 %. Найбільш успішними проектами ДПП в зарубіжних країнах на місцевому рівні є проекти водопостачання та водовідведення (Чилі, Вірменія), управління твердими побутовими відходами (Канада), будівництво житла (Польща та Великобританія), вуличне освітлення (Великобританія). В Україні найбільш успішними проектами ДПП є проекти в сфері виробництва та постачання теплової енергії (м. Малин, м. Остер).

Завдання, які розв'язуються за допомогою державно-приватного партнерства, можна узагальнити таким чином:

- дає змогу органам влади зосередитись на основних функціональних питаннях. Основна роль органів влади полягає в просуванні інтересів громадськості шляхом упровадження дієвої політики. Коли приватний сектор бере на себе відповідальність за другорядні, неосновні функції, це дає змогу владі перерозподілити свої ресурси й зосередитись на виконанні своєї основної ролі;

- сприяє поліпшенню управління державними активами Традиційні цикли планування закупівель часто базуються на коротко-терміновій перспективі, внаслідок чого утримання та відновлювання активів часто буває неоптимальним. З іншого боку, приватний сектор застосовує до планування та бюджетування підхід з позицій «життєвого циклу», використовуючи довготермінові контракти. До цих контрактів включають кошти для утримання, що гарантує збереження активів у доброму стані та належний догляд за ними.

- сприяє підвищенню якості надання послуг унаслідок упровадження інновацій Залучення приватного сектору на конкурентних конкурсних засадах сприяє виробленню ним творчих рішень у сфері створення інфраструктури, планування, будівництва й управління активами.

- дає змогу перекласти ризик із платників податків на приватний сектор. Завдяки такому підходу ризики, пов'язані із несподіваними витратами перевитратами, затримками із виконанням і відхиленнями від календарного графіка й необхідністю реагування на коливання попиту на послуги, дієвим чином перекладаються з державного сектору на приватний [3, 4, 10, 15].

Зазначимо, що впровадження та використання механізму ДПП в Україні починається з 2010 року, з прийняттям Закону України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 року № 2404-VI. [15].

Джерельною базою дослідження стали офіційні сайти органів державної влади і органів місцевого самоврядування; інформаційні ресурси, доступні в мережі Internet; нормативно-правові документи Європейського Союзу, які розміщені на офіційних сторінках в мережі Internet (наприклад, <https://curia.europa.eu/>); аналітичні матеріали, розміщені в мережі Internet на офіційних сторінках офісів з реалізації проектів ДПП, які створені та діють з метою розширення сфери використання механізму ДПП у різних сферах; методичні та практичні рекомендації з питань впровадження проектів ДПП, які розроблені за ініціативи та підтримки міжнародних фінансових організацій з метою сприяння поширенню такого механізму співпраці приватного та публічного секторів.

Дані щодо проектів ДПП, які реалізуються в Україні було отримано з інформаційних джерел Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, яке відповідно до покладених на нього законодавством завдань проводить моніторинг ефективності діяльності органів виконавчої влади та ОМС у сфері ДПП; організовує перевірки виконання договорів, укладених у рамках ДПП; проводить моніторинг, узагальнення та оприлюднення в установленому порядку результатів здійснення ДПП, у тому числі оцінку та моніторинг загального рівня ризиків державного партнера в договорах, укладених у рамках ДПП; проводить моніторинг дотримання вимог законодавства у сфері ДПП, у тому числі під час проведення конкурсів з визначення приватного партнера.

Як показує попередній досвід співпраці держави з приватними партнерами, існує висока ймовірність невиконання зобов'язань з боку інвесторів. Зокрема Голова Проектного офісу SP3ILNO Юрій Гусев наводить приклад нереалізованої концесії з будівництва автомагістралі Одеса – Броди у 2002 році. У 2007 році приватні інвестори недотримали зобов'язань на суму 2,7 млрд грн, тобто 79 %. Саме для реалізації конкретних пілотних проектів при Міністерстві інфраструктури України, за підтримки Фонду WNISEF, створили Проектний офіс SP3ILNO [3, 10].

Інструмент концесії відповідно до міжнародного досвіду є найефективнішим механізмом залучення інвесторів до інфраструктури. Таку думку поділяють міжнародні партнери України – ЄБРР, Світовий Банк, WNISEF та інші. Завдяки механізму ДПП існує можливість використати досвід приватних компаній в управлінні державним майном та створити нову інфраструктуру без залучення значних інвестицій з державного бюджету. Цей механізм дозволяє підвищити ефективність роботи не лише окремих об'єктів інфраструктури чи підприємств, але й усієї системи логістики України в цілому.

Приклади державно-приватного партнерства на регіональному рівні. Як зазначає Юрій Гусев, із 185 проектів, що реалізуються у рамках державно-приватного партнерства в Україні, лише 16 – у сфері інфраструктури. Враховуючи ще й те, що потенціал державних морських підприємств є недостатньо реалізованим через брак інвес-

тицій та низьку ефективність державного управління, у концесію вирішили передати три інфраструктурні об'єкти – ДП «Стивідорна компанія «Ольвія» у Миколаєві, залізничний поромний термінал у ДП «Морський торговельний порт «Чорноморськ» та ДП «Херсонський морський торговельний порт» у Херсоні. За результатами попередньої оцінки, усі ці проекти викликають зацікавленість із боку як українських, так і міжнародних приватних компаній. Загалом їх реалізація передбачає залучення до 300 млн доларів інвестицій у модернізацію наявної інфраструктури та побудову нової [3, 10].

Перевагою стивідорної компанії «Ольвія», активи якої передаватимуться в концесію, є значні вільні площі, доступні для подальшого розширення порту та розвитку припортового виробництва. «Ольвія» розташована в Корабельному районі Миколаєва в Бузькому лимані за 30 км від Чорного моря. Порт є диверсифікованим, структура вантажообігу майже рівномірно розподілена між зерном, металами та глиною (близько 30 % кожен).

Передовсім необхідно реалізувати потенціал екстенсивного розвитку порту та будівництва нової інфраструктури на вільних ділянках, підвищити вантажообіг й відповідно збільшити частку на ринку (нині вона складає 5% при вантажообігу 2,2 млн т.). Після проведення попереднього ТЕО вдалося виявити і деякі проблемні сфери. Зокрема багато років не вирішеним є питання автомобільного сполучення із портом: місцева влада досі не реалізувала проект із будівництва 24 км об'їзної дороги навколо Миколаєва. Також існує проблема із залізничним сполученням: пропускна здатність залізничної станції «Жовтнева» є досить обмеженою, тому також потребує модернізації.

Як зазначає Проектний менеджер SP3ILNO Тарас Бойчук, порт є універсальним, має 7 причалів довжиною понад 1,5 км, що робить його привабливим для потенційних інвесторів. Тому стоїть завдання оновити інфраструктуру і підвищити ефективність використання наявних об'єктів. Враховуючи географічне розташування порту та промислові потужності, що вже існують у Миколаєві, завданням майбутніх приватних партнерів буде створити в зоні порту кластер із переробки вантажів [3].



Не менш важливою є і соціальна сторона проекту, оскільки планується не лише збереження наявного рівня заробітної плати, але і її можливе зростання за успішної реалізації проекту. Внаслідок модернізації операційних потужностей порту зменшиться екологічна напруга та підвищиться безпека праці на підприємстві. Загалом проект концесії дозволить поживити перевезення вантажів, що позитивно вплине на розвиток економіки регіону та суміжних галузей.

Характерною особливістю наступного проекту, а саме залізнично-поромного комплексу Морського торговельного порту «Чорноморськ», є низька операційна ефективність та значний нереалізований потенціал. За словами Юрія Гусєва, інвестиційна привабливість проекту є високою: ринкова частка терміналу складає 71 % внутрішнього ринку перевезень вантажівок та 95 % перевезень вантажних вагонів.

Як і у випадку з «Ольвією», одним із ключових завдань інвесторів є підвищення ефективності роботи терміналу. Проектний менеджер SP3ILNO Тарас Бойчук стверджує, що нині за вантажообігом 1,8 млн тон на рік потужність порту використовується лише на 40 %, при цьому операційна рентабельність його роботи за 2016 рік склала 41 %. За результатами попередньої оцінки, мета проекту полягає у збільшенні вантажообігу до 3,5 млн тон на рік. Важливими для успішної реалізації проекту є можливість застосування наявних знижок, нових портових зборів, підписання угод із Грузією та запуск проекту «Шовкового шляху», які суттєво впливають на завантаженість терміналу.

Налагодження ефективної роботи разом із модернізацією виробничих потужностей та впровадженням додаткових послуг сприятимуть тому, що «Чорноморськ» поступово нарощуватиме вантажообіг, відвоюючи частку ринку поромних перевезень не лише у портів України, але й Румунії та Болгарії.

Особливістю наступного об'єкту концесії, а саме Херсонського морського торговельного порту, є можливість створити на його базі мультимодальний транспортний хаб при перевезенні вантажів між Чорним морем та Дніпром. Водночас максимальна глибина порту є невеликою (7,6 м), а обладнання зношене на 90 %, що створює необхідність додаткових інвестицій в оновлення порту.

Попередня оцінка виявила й інші проблеми, що характеризують роботу та нинішній стан Херсонського порту. За словами Проектного менеджера SP3ILNO Артема Хорошуна, очевидною є необхідність підвищення ефективності роботи підприємства: при доходах у 7,9 млн доларів за 2016 рік операційна рентабельність склала лише 14%, наявні обмежені площі порту використовуються неефективно. Внаслідок зношеності усього обладнання перед інвесторами постане необхідність капітальних інвестицій у проект, що складатимуть від 25 до 45 млн доларів. Слід зазначити, що концесія може бути привабливою для виробників сільськогосподарської продукції, оскільки основну частку вантажопотоку за прогнозами складатимуть зернові, а також для портових операторів, що віддають перевагу змішаним портам із різними видами вантажів.

Важливим для зростання вантажообігу порту є збільшення судноплавства на Дніпрі, яке може значно підвищити привабливість створення якісної інфраструктури у ХМТП. Створення транспортно-го хабу на базі Херсонського порту може суттєво зменшити не лише час транспортування продукції, але й значно знизити транспортні витрати, цим самим здешевлюючи собівартість продукції [3].

Отже, на відміну від традиційних способів створення й утримання інфраструктури, державно-приватне партнерство передбачає розподіл відповідальності, винагороди і ризику між державним і приватним секторами. Більшість проектів, здійснених у рамках ДПП, розпочинаються із визначення ризиків, а також їх розподілу між державним чи приватним секторами, або ж між обома секторами одночасно. Передбачається, що завдяки подібному розподілу ризиків може бути досягнута головна мета партнерських проектів, а саме – надання послуг найвищої якості.

Однак зауважимо, що навіть сьогодні ДПП сприймається лише як додатковий і доповнюючий інструмент, який можна використати для потреб надання громадських послуг і розвитку інфраструктури.

Чинне європейське законодавство безпосередньо не регулює державно-приватне партнерство. Однак загальні принципи, встановлені Угодою про європейські співтовариства, зокрема положення про свободу створення юридичних осіб та надання послуг,

а також нормативно-правові акти про публічні тендери та концесії, створюють правові засади для формування ДПП. Так, Угода про європейське співтовариство визначає, що усі контракти, враховуючи контракти між державною та приватною організацією, повинні відповідати принципам прозорості, неупередженості, пропорційності та взаємного визнання. На практиці це означає, що створення партнерства не повинно мати негативний вплив на функціонування вільного ринку послуг, а також повинно бути засновано на принципах чесного відбору приватного партнера державою чи місцевим самоврядуванням.

**Висновки.** Підсумовуючи викладений матеріал доцільно зазначити, що державно-приватне партнерство успішно впроваджується практично в усіх галузях економіки і сферах суспільства. В рамках ДПП реалізуються проекти з будівництва й утримання шкіл, доріг, мостів, лікарень, інфраструктури водопостачання, водовідведення і електропостачання, аеропортів, громадського транспорту і всіх інших ключових компонентів сучасної цивілізації. Для того, щоб створити середовище, в якому потенціал ДПП може бути якнайповніше використаним, важливо, щоб орган влади, який має намір започаткувати партнерство, розумів справжні мотиви, що спонукають приватні структури до участі у реалізації публічних проектів.

Треба підкреслити, що за допомогою державно-приватного партнерства Україна може залучити приватний капітал для вирішення невідкладних і нагальних питань, пов'язаних із задоволенням громадських потреб, що само по собі вже буде сприяти узгодженню інтересів соціальних груп.

Без сумніву. вивчення та поширення досвіду країн, де активно впроваджуються проекти в рамках державно-приватного партнерства допоможе створити сприятливе середовище для розвитку ДПП, зокрема щодо забезпечення стандартів їх функціонування, враховуючи підзвітність перед владою та громадськістю.

Бажано враховувати думки фахівців Європейського Союзу, які вважають, що у випадку ініціювання державно-приватного партнерства органи влади повинні бути готовими до вирішення основної проблеми управління, а саме: створення відповідних стимулів



*be considered both as a factor of social security and as a factor of social development. By its nature, the interests of social groups are different, from some misunderstandings to a general rejection, even to a hostile attitude that provokes conflicts and leads to social challenges and social risks. The situation is also difficult due to differences that exist at a regional level, since the opportunities of one region or another have different human, natural, industrial and other resources. Therefore, depending on how the resources are used, and on the results which are received by different social groups, we can talk about the successful or not quite successful management of the parties of local self-government. Since today's society is acknowledged not only informational but also communicative, the search for mechanisms of harmonization of interests should be peaceful and productive. One of such mechanisms, in the opinion of the author, should be public-private partnership at the regional level.*

*The emergence of the idea of public-private partnership and its perception as authorities, private sector and citizens is outlined. Despite the obstacles, the practice of public-private partnership is spreading in all regions of the world. The fundamental reason for building partnerships is the realization that private and public sectors have unique characteristics that give them the advantage of providing services to the population. Another fundamental prerequisite for the formation and dissemination of the partnership practice was the change in approach to understanding the functions of governments. In particular, the awareness of the need in transferring a part of government functions to a private sector, as more mobile and efficient. Thus, public-private partnerships are considered as long-term cooperation based on an agreement between the state (state and local governments) and private companies, aimed at financing, designing, implementing and managing public facilities and public services, which are traditionally provided by the state (public sector).*

*Attention is drawn to the fact that, unlike traditional ways of creating and maintaining infrastructure, public-private partnership involves the sharing of responsibilities, rewards and risks between the public and private sectors. Most PPP projects start with the definition of risks, as well as their distribution between the public or private sectors, or between the two sectors at the same time. It is assumed that due to such*

*a distribution of risks, the main goal of the partnership projects, namely, the provision of the highest quality services, can be achieved.*

*It is noted that the current European legislation does not directly regulate public-private partnership. However, the general principles established by the Agreement on European Communities, in particular provisions on the freedom of establishment of legal persons and the provision of services, as well as legal acts on public tenders and concessions, create the legal basis for the formation of PPP. So, the European Community Agreement stipulates that all contracts, including public-private partnerships, must comply with the principles of transparency, impartiality, proportionality and mutual recognition. In practice, this means that the creation of partnerships should not have a negative impact on the functioning of the free market of services and should be based on the principles of the honest selection of a private partner by the state or local government.*

*The emphasis is placed on the fact that an authorization of a partnership agreement between the state and a private organization is the result of a compromise between the priority of economic and financial efficiency that are key to business and the social priorities that are central to public authorities and local authorities.*

*Examples of public-private partnerships at the regional level, in the South of Ukraine, are provided. It is shown, that a public-private partnership is a necessity for evolving public interests, at the country and at the region's level.*

**Keywords:** *public-private partnership, interests of social groups, local self-government bodies, business socialization, regional level.*

**Received: 06.03.2019**

## **References**

1. Hrytsenko, L.L., I. I. Rekunenko (2014). Derzhavno-pryvatne partnerstvo yak forma aktyvizatsii vzaiemodii derzhavy ta biznesu [Public-Private Partnership as a Form of Enhancing the Interaction of the State and Business] / Visn. Sum. derzh. un-tu. Ser. Ekonomika. Vol.3. - p. 60-70. [in Ukrainian].

2. Dosvid ta perspektyvy vprovadzhenia derzhavno-pryvatnykh partnerstv v Ukraini ta za kordonom (2008) [Experience and perspectives of the implementation of public-private partnerships in Ukraine and the currencies]/ B. Vynnytskyi, M. Lendel, B. Onyshchuk, P. Sehvari. – Kyiv.[in Ukrainian].

3. Derzhavno-pryvatne partnerstvo [Public-Private Partnerships].– Retrieved from: <http://mtu.gov.ua/content/proekt-koncesii-dp-stividornakompaniya-olviya.html>

4. Deiakі pytannia orhanizatsii zdiisnennia derzhavno-pryvatnoho partnerstva : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 kvitnia 2011 r. # 384 [Some issues of the organization of the implementation of public-private partnership]: Postanov Cabinet of Ministers of Ukraine of April 11, 2011, No. 384. – Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

5. Dovidnyk orhanizatsii, proektiv ta prohram mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy: (pidhot. Prohramoiu USAID RADA: vidpovidalnist, pidzvitnist, demokrat. parlament. Predstavnytstvo) (2017). [Directory of International Technical Assistance Organizations, Projects and Programs: (Prepared by USAID RADA: Responsibility, Accountability, Democrat, Parliament, Representation)] – Kyiv [in Ukrainian].

6. Zapatrina I. V. (2010). Publichno-pryvatne partnerstvo v Ukraini: perspektyvy zastosuvannia dlia realizatsii infrastrukturykh proektiv i nadannia publichnykh posluh [Public-Private Partnership in Ukraine: Prospects for Implementation of Infrastructure Projects and Public Services Provision ] / I. V. Zapatrina // Ekonomika i prohnozuvannia. - Vol.4. - p. 62-86.

7. Zrazok sprotyvu profspilok proty formuvannia DPP. [A sample of resistance of trade unions against the formation of PPP] – Retrieved from: <http://www.opseu.org/campaign/p3/P3index>.

8. Karpa M. I. (2017) Mistse ta rol derzhavno-pryvatnoho partnerstva u vykonanni funktsii publichnoi sluzhby [The place and role of public-private partnership in the performance of the functions of the public service] / M. I. Karpa // Visn. NAPA. - 2017. - # 2. - S. 95-103. [in Ukrainian].

9. Moskalenko O. M. Sotsialno-ekonomichni rezultaty tekhnolohichnoho derzhavno-pryvatnoho partnerstva u sviti ta problemy yoho vykorystannia v Ukraini [Socio-economic results of technological public-private partnership in the world and problems of its use in Ukraine ]/ O. M. Moskalenko // Ekon. teoriia. – Vol. 4. - p. 15-25.[in Ukrainian].

10. Nykyforuk O. I. (2018). Derzhavno-pryvatne partnerstvo: instyutsionalne seredovyshche dlia rozvytku ta modernizatsii infrastruktury Ukrainy [Public-Private Partnership: Institutional Environment for the

Development and Modernization of Ukraine's Infrastructure] / O. I. Nykyforuk, Yu. V. Husiev, L. Yu. Chmyrova // *Ekonomika i prohnouzuvannia*. – Vol.3. - p. 79-101. [in Ukrainian].

11. Pavlov V. I. (2015) / *Derzhavno-pryvatne partnerstvo v innovatsiinii sferi : monohrafiia [Public-Private Partnership in the Innovation Sector: Monograph ]* / V. I. Pavlov, O. O. Liakhovych; red.: V. I. Pavlov; Spilka ekonomistiv Ukrainy, Akad. ekon. nauk Ukrainy, Nats. un-t vod. hosp-va ta pryrodokorystuvannia, DU "In-t rehion. doslidzh. im. M.I. Dolishnoho NAN Ukrainy". - Rivne : NUVHP, 2015. - 187 p. [in Ukrainian].

12. Panikar H. Yu. (2011) *Derzhavno-pryvatne partnerstvo: zarubizhnyi dosvid ta mozhlyvosti yoho vykorystannia dlia Ukrainy [Public-Private Partnership: Foreign Experience and Possibilities for Its Usage for Ukraine]* / H. Yu. Panikar // *Stratehiia rozv. Ukrainy*. - Vol 3. - p. 104-109. [in Ukrainian].

13. Pakhomova T. I. (2012). *Derzhavno-pryvatne partnerstvo yak forma vzaiemodii vlady ta biznesu : konspekt lektsii [Public-private partnership as a form of interaction between government and business: a summary of lectures]* / T. I. Pakhomova, N. V. Pirozhenko; ORIPA. - Kyiv : NADU, - 54 p. [in Ukrainian].

14. *Posibnyk z monitorynhu ta otsiniuvannia prohram rehionalnoho rozvytku (2007) [Guidance on monitoring and evaluation of regional development programs]* / Lendel M., Vynnytskyi B., Rateichak Yu., Sanzharovskiyi I. / *Za red. Sanzharovskoho I., Polianskoho Yu.* – K.: K.I.S. – 80 p. [in Ukrainian].

15. *Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo [For Public-Private Partnership]*: (n.d.) zakon.rada.gov.ua. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

16. *Rozvytok pidpriemnytstva v rehioni : navch. posib. (2010) [Development of entrepreneurship in the region: training. Manual]* / red.: V. M. Vakulenko, M. K. Orlaty; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. - Kyiv - 214 p. [in Ukrainian].

17. Rudenko-Sudarieva L. V. (2017). *Derzhavno-pryvatne partnerstvo: teoretychni ta rehuliatorno-instyuttsionalni osnovy [Public-Private Partnerships: Theoretical and Regulatory-Institutional Foundations]* / L. V. Rudenko-Sudarieva, O. M. Mozghovyi, K. S. Pashynska; DVNZ "Kyiv. nats. ekon. un-t im. V. Hetmana". - Kyiv : KNEU. - 135 p. [in Ukrainian].

18. Sliusarenko V. Ye. (2015). *Stanovlennia instytutu trystoronnoho partnerstva derzhavy - biznesu - "tretoho sektoru" ta yoho vplyv na rozvytok efektyvnoho suspilstva [The formation of the institute of the state-business trilateral partnership - the "third sector" and its influence on the development of an effective society]* / V. Ye. Sliusarenko // *Visn. Sum. derzh. un-tu. Ser. Ekonomika*. -Vol 2. - p. 48-57. [in Ukrainian].



19. Solodarenko M. (2015). Sutnisno-teoretychni pidkhody do rozuminnia katehorii derzhavno-pryvatne partnerstvo [Essential-Theoretical Approaches to Understanding the Category Public-Private Partnership] // M. Solodarenko // Nauk. visn.. - Vol 3. - p. 156-172. [in Ukrainian].

20. Solodovnik O. O. (2017). Kompleksne otsiniuvannia realizatsii interesiv storin publichno-pryvatnoho partnerstva [Complex assessment of the realization of the interests of the parties of public-private partnership] / O. O. Solodovnik // Problemy ekonomiky. - Vol 2. - p. 132-139.[in Ukrainian].

21. Stratehiia staloho rozvytku: na shliakhu do synlshoi hromady = Sustainable Development Strategies: building stronger communities: materialy nauk.-prakt. konf., 21 zhovt. 2016 r. / red.: O. V. Porkuiian, I. M. Semenenko, D. M. Marchenko, E. V. Potapenko; Skhidnoukr. nats. un-t im. V. Dalia, Luhan. vid-nia Spilky ekonomistiv Ukrainy, NAN Ukrainy, Luhan. fil. In-tu ekon.-prav. doslidzh. - Sievierodonetsk : Vyd-vo Skhidnoukr. nats. un-tu im. V. Dalia. - 313 p. [in Ukrainian].

22. Shevchenko O. Mekhanizmy stymuliuвання mizhrehionalnoho spivrobotnytstva v Ukraini [Mechanisms of Stimulation of Interregional Cooperation in Ukraine] / O. Shevchenko/ O. Shevchenko. – Retrieved from: <http://niss.gov.ua/articles/1056>.

23. Shylepnytskyi P. I. (2011). Derzhavno-pryvatne partnerstvo: teoriia i praktyka: monohrafiia [Public-Private Partnership: Theory and Practice: Monograph] / P. I. Shylepnytskyi; NAN Ukrainy, In-t rehion. doslidzh. – Chernivtsi, - 454 p.[in Ukrainian].

### **Відомості про автора / Information about the Author**

**Малиновська Наталя Леонідівна:** Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

**Natalia Malynovska:** Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

**ORCID.ORG/0000-0003-0861-603X**

**E-mail: [chdunatali@meta.ua](mailto:chdunatali@meta.ua)**

УДК 351.852:796

DOI: 10.34132/pard2019.04.10

## ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ І СПОРТОМ

**Нікітенко С. В.**, канд. іст. наук, доцент, Херсонський державний аграрний університет, м. Херсон, Україна

На основі аналізу існуючих наукових підходів, у статті досліджується сутність механізмів державного управління фізичною культурою та спортом в Україні. Зокрема розглянуті актуальні наукові концепти до визначення поняття «фізична культура і спорт» та «механізм державного управління», «програмно-цільове управління», «програмно-цільовий метод управління», «програмно-цільовий принцип управління», «програмно-цільовий підхід».

Акцентовано увагу що в нашій країні ефективним способом по вирішенню значимих проблем стало напрацювання цільових комплексних програм, що вимагають суттєвих фінансових витрат, концентрації зусиль різних міністерств і відомств. У цій частині соціально-економічної сфери за роки незалежності накопичено суттєве теоретичне осмислення і практичний досвід.

Головними завданнями що постали перед автором це визначитися із суб'єктністю законотворчої ініціативи; осмислити відмову від парадигми самодостатності законодавчої діяльності; визначитися з підходами до теоретичних засад соціологічних досліджень становища фізичної культури і спорту; усвідомити необхідність і важливість запровадження контролю щодо законодавчої роботи владних суб'єктів з боку громадськості тощо.

Як специфічний вид життєдіяльності управління покликане реалізуватися за допомогою здійснення послідовних управлінських дій, які класифікуються як «функції» управління. Стаття акцентує увагу на необхідності визначення сутності відносно нового специфічного механізму державного управління, який виникає в резуль-

таті запровадження процесу децентралізації влади в Україні. На основі проведеного дослідження робляться висновки щодо розуміння сутності механізму державного управління фізичною культурою та спортом в Україні.

**Ключові слова:** фізична культура і спорт, механізми державного управління.

**Постановка проблеми у загальному виді.** У різних галузях знань до теперішнього часу ще немає єдиного загальноприйнятого визначення поняття «фізична культура і спорт». Така ситуація обумовлена цілою низкою чинників. Окрім того, необхідно враховувати, що фізична культура і спорт складають два значних сегменти: спорт вищих досягнень (професійний спорт), а також фізична культура і спорт, яким громадяни займаються для зміцнення власного здоров'я та змістовного проведення відпочинку. Поскільки професійний спорт є одним із важливих сегментів, що формує престиж держави на міжнародній арені, то ним опікуються органи управління на загальнодержавному і регіональному рівні, які потребують теоретичних напрацювань та соціологічних даних. Як правило, організацію занять населення фізичною культурою і спортом беруть під опіку в першу чергу органи місцевого самоврядування. Зрештою, у великих містах, що є засновниками або співзасновниками професійних спортивних колективів (футбольний клуб «Львів», баскетбольний клуб «Миколаїв» тощо) підтримка таких клубів, а також окремих визначних спортсменів здійснюється за рахунок спеціально акумульованих коштів із фондів місцевого бюджету та за рахунок спонсорської допомоги.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Необхідно враховувати, що фізична культура і спорт потребує теоретичного осмислення та методологічної підтримки. Проблему феномену фізичної культури та спорту як соціального, правового, економічного, культурного явища досліджує значне число вітчизняних і закордонних науковців, які у своїх трактуваннях його понятійної сутності виходять із концептуальних позицій, що притаманні відповідній науковій галузі до якої вони належать. Зокрема, трактування «фізичної

культури і спорту» ми маємо розглядати виходячи із контексту яким чином йде вивчення даного сегменту людської діяльності в рамках різних наукових дисциплін, а також науковими школами тощо. Особливої актуальності набувають дослідження змісту, форм, методів, принципів, механізмів державного управління на регіональному рівні в світлі проблем окреслених у концепції «Загальнодержавної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту» [10], та виходячи з мети надання більш широких повноважень місцевим органам влади і фізкультурно-спортивним товариствам тощо.

У нашій країні ефективним способом по вирішенню значимих проблем стало напрацювання цільових комплексних програм, що вимагають суттєвих фінансових витрат, концентрації зусиль різних міністерств і відомств. У цій частині соціально-економічної сфери за роки незалежності накопичено суттєве теоретичне осмислення і практичний досвід. Аналіз наукових публікацій З. Бурик, І. Гасюка показує, що при розгляді даного виду управління послуговуються низкою базисних понять, які широко застосовуються у вітчизняній практиці: «програмно-цільове управління», «програмно-цільовий метод управління», «програмно-цільовий принцип управління», «програмно-цільовий підхід» тощо. Очевидно маємо підстави поділяти твердження І. Нікуліної, що сутністю програмно-цільового управління є намагання досягнути певного результату і мети, що здійснюється при допомозі реалізації цільових комплексних програм [14, с. 190]. Необхідно підкреслити, що всі види управлінських дій на програмно-цільовій основі, які охоплюють планування, прогнозування, організацію, координацію, використовують єдину методологію, яка отримала назву програмно-цільового підходу або програмно-цільового методу. Вітчизняні науковці опрацьовуючи теорію соціального управління бачить в управлінні функцію організованих систем, що мають на меті гарантувати стабільність структури в режимі її функціонування та втілити програмні завдання і прагнення маючи на увазі досягнення наміченої мети.

**Формування цілей статті (постановка завдання).** Назріла необхідність:

- визначитися із суб'єктністю законотворчої ініціативи;

- осмислити відмову від парадигми самодостатності законодавчої діяльності;

- визначитися з підходами до теоретичних засад соціологічних досліджень становища фізичної культури і спорту;

- усвідомити необхідність і важливість запровадження контролю щодо законодавчої роботи владних суб'єктів з боку громадськості тощо.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Наразі здійснюються невідкладні кроки спрямовані на напрацювання системної роботи з метою організувати послідовну законотворчу роботу, яка при дотриманні всіх відповідних процедур, що забезпечить бажаний рівень ефективності такого роду діяльності, в тому числі гарантуватиме стійкість від зміни політичної кон'юнктури. В основу цього підходу потрібно закласти низку принципових положень. Динаміка суспільних відносин і окремих їх сфер не можлива без прийняття і реалізації визначеного кола законодавчих актів та норм, тому державне управління є феноменом, що має складну й універсальну суспільну структуру. Не підлягає сумніву те, що управління може бути притаманним для динамічних систем соціального і несоціального спрямування, одним з іманентних атрибутів яких виступає самоуправління, інакше кажучи, потенційна здатність системи впорядковуватися.

Управлінські технології державного управління фізичною культурою і спортом взаємопов'язані й опираються на фундаментальні засади, що виступають методологічним базисом всього цього процесу. Важливу роль науковці при напрацюванні теоретичних засад надають практичному підґрунтю своїх концептуальних положень. В цьому контексті важливе місце набувають статистичні методи дослідження. «Якщо у наукових дослідженнях середнє арифметичне значення і показник варіативності використовуються незалежно, то символи, якими вони позначаються, не мають такого «принципового» значення, адже вони не впливають на кінцевий результат аналізу, хоча очевидно, що вони повинні бути уніфікованими і позначатися загальноприйнятими «X» та «σ». Це обумовлено тим, що статистичні показники, як літери в абетці, дають можливість науковцям пра-

вильно «читати» експериментальний матеріал, а отже, об'єктивно сприймати результати дослідження. Зовсім інша ситуація виникає у випадку, коли аналізується співвідношення між середнім значенням і показником варіативності ( $X \pm$  – показник варіативності). У цьому разі має принципове значення, який саме показник варіативності використовується, адже між « $\sigma$ » і « $m$ » існує суттєва відмінність. Символом « $m$ » в описовій (прикладній) статистиці позначається показник, який має назву «помилка репрезентативності» (або статистична помилка). Він характеризує наскільки експериментальна вибірка представляє (репрезентує) генеральну сукупність. Тобто помилка репрезентативності характеризує відхилення вибіркового показника від його генерального параметра. Помилки репрезентативності притаманні тільки вибіркоким спостереженням. Вони виникають у результаті того, що вибіркова сукупність не повністю відтворює генеральну» [18, с. 84]. Загальновідомо, що головною та найсерйознішою причиною прогалин у фізкультурному русі є нерациональний спосіб життя, неоптимальне використання сьогоденних досягнень науки про людину, про її резерви, психофізіологічні, фізичні можливості. Результати статистичних досліджень здоров'я людини та чинників, що впливають на його стан, показують, що здоров'я людини залежить від:

- стану медицини – на 10%;
- впливу екологічних чинників – на 20–25 %;
- генетичних чинників – на 20%;
- умов і способу життя – на 50% [15, с. 41].

Якщо пильно придивитися до семантики змісту терміну «управління», то вона містить одну зі знакових ознак – мету, а також гармонізацію процесів, що спрямовані на її досягнення. Така гармонізація може бути набута в ході впровадження структурно-змістовного ранжування при постановці завдань і мети, в процесі впорядкування методів і засобів управлінських рішень виходячи з часово-просторових характеристик, визначення потрібного для цього ресурсного забезпечення. Спираючись на вищезазначене можемо констатувати, що планування є провідним складником при управлінні процесом розвитку фізичної культури та спорту в регіонах, воно покликане

бути гармонійним, тобто узгоджуватися із динамікою розвитку даної сфери. Стратегічне планування потрібне і надзвичайно важливе в процесі здійснення заходів спрямованих на покращення ефективності державного управління фізичною культурою та спортом на рівні регіону. Завдячуючи йому, вдається досягти комплексної та системної координації функціонування всієї системи державного управління, ефективність якої досягається завдяки передачі певних повноважень нижчим управлінським ланкам.

Вся сукупність методів, завдань, заходів та засобів спрямованих на досягнення відповідного розвитку галузі фізичної культури та спорту в середньостроковій і довгостроковій перспективі, становлять збалансовану науково обґрунтовану систему і стратегію розвитку сфери фізичної культури і спорту. Дану стратегію можна реалізувати завдяки залученню програмно-цілевих підходів, що виступають одним з елементів стратегічного планування. Тому низка дослідників, серед них І. Гасюк, сформулювали бачення програмно-цілевого підходу який є механізмом державного управління розвитком фізичної культури та спорту, що при використанні відповідних управлінських технологій (моніторинг, оцінювання, прогнозування, планування, програмування та ін.), засобів і методів може забезпечити досягнення мети та вирішити програмні завдання дотримуючись принципів і вимог до предметної сфери його застосування [3]. Науковці та управлінці послуговуючись програмно-цілевим підходом в якості інструментальної складової, зазвичай використовують програмно-цілевий метод, що дозволяє забезпечити координацію дій при управлінні між об'єктом та суб'єктом, регламентувати способи як задіяти засоби управління в процесі реалізації різноманітних управлінських технологій спрямованих на реалізацію програмних цілей і досягнення поставленої в процесі управління мети [4].

Більш глибокому розумінню сутності програмно-цілевого управління може сприяти знання про існуючі класифікації цільових комплексних програм. За характером мети, яку переслідують управлінці при виконанні програм і впливу результатів їх реалізації на розвиток народного господарства, вони поділяються на ключові кластери: виробничі; економічні; науково-технічні; соціальні

програми, безпосередньо розраховані на задоволення потреб населення, забезпечення найбільш сприятливих умов, які сприяють соціальному розвитку трудящих; ті, що впливають на розвиток культури, освіти, медичного забезпечення, побутового та інших видів обслуговування тощо. Комплексні програми також доцільно розділити наступним чином: функціональні програми; програми цільового розвитку; будівельні програми; організаційні програми. І, зрештою, ще одним важливим фактором, який впливає на формування систем управління комплексними програмами є період їх реалізації: безперервні; довгострокові; поточні.

Розробка програм в яких використано програмно-цільовий метод провадиться за дотримання певної послідовності:

1. Формується перелік найбільш важливих проблем та визначається ключова проблема цільової програми.

2. Формулюється вихідне завдання на розробку програми з метою вирішення певної проблеми, де відображено мету програми, ліміт задіяних ресурсів, безпосередні учасники і термін дії програми. На цьому етапі визначаються параметри, що характеризують мету програми і формуються заходи покликані реалізувати її відповідно до окремо визначених періодів. Інакше кажучи, генеральну мету розбивають на складові чинники.

3. Прописується перелік завдань та комплексні заходи спрямовані на реалізацію програми. Послідовність ключових дій покликаних виконати програму визначається, зважаючи на побудовану ієрархію цілей. Для реалізації кожного завдання напрацьовуються послідовні етапи їх виконання.

4. Здійснюється прогнозований розрахунок найважливіших показників та ресурсних потреб, щоб забезпечити реалізацію програми. Закладається показник матеріального, трудового, фінансового ресурсу, необхідного в процесі втілення у життя програми. Цей етап важливий для розрахунку показника наскільки ефективною може бути реалізація програми.

5. На завершальному етапі формування програмних документів, узгодження, за потреби, затвердження програми планування потрібно здійснювати дотримуючись чітко визначених принципів і



правил її формування. Важливе місце необхідно відвести обґрунтуванню і організації напрацювання планових документів. Ключове місце в цьому процесі посідають принципи науковості, соціальної спрямованості, пропорційності та збалансованості, пріоритетності, узгодженості короткострокових, середньострокових та довгострокових цілей [16].

Характерно, що програмно-цільовий метод управління використовувався в централізовано керованій радянській економіці в тій же мірі, що і в ринковій економіці капіталістичних країн в силу його відносної інваріантності стосовно типу і природи соціально-економічних систем. До особливостей цільової програми як самостійного об'єкту планування та управління, в першу чергу, відносять її орієнтацію на конкретну мету, що передбачає значний зсув, досягнення певного нового якісного стану. По-друге, цільова програма, зазвичай, є довгостроковою або середньостроковою і носить кінцевий за часом характер. По-третє, заходи, що становлять сутність програми, утворюють єдиний комплекс. По-четверте, програмні заходи, зазвичай, носять міжвідомчий характер і дуже часто відносяться до різних галузей, отже, їх узгодження і координація практично не може бути здійснена на основі роз'єднаних лінійно-функціональних структур управління.

Аналізуючи численні наукові праці ми прийшли до переконання, що методичною основою програмно-цільового підходу в якості механізму державного управління розвитком фізичної культури та спорту становлять предметна сфера його використання, можливості даного підходу стосовно вирішення виникаючих проблем, передумови щодо його впровадження у повсякденну практику управлінської діяльності, підходи до його застосування, методи та засоби, які сприяють вирішенню поставлених завдань і у досягненні визначеної мети, допомагають впорядкувати науково-категорійний апарат тощо.

Стратегічне планування і реалізація розробленої стратегії пов'язані з низкою важливих підвалин, що значною мірою обумовлюють ефективність дій управлінця та ефект від безпосередньої реалізації заходів, що покликані досягнути визначеної у них мети.

Успішно впоратися з цілим спектром питань, що зазвичай виникають у результаті проведення ґрунтового аналізу динаміки сутності правових засад і наслідків реалізації регіональних та місцевих програм, які скеровані на розвиток фізичної культури та спорту, удосконалення методологічних засад і підходів до стратегічного планування даної сфери людської діяльності. У вітчизняній науці достатньо мало праць, де висвітлено зміст етапів та методологічні особливості при стратегічному плануванні процесів галузі фізичної культури та спорту на рівні регіонів. Дослідники умовно виділяють два періоди регіонального стратегічного планування розвитку фізичної культури та спорту. Перший пов'язують із зародженням та становленням регіонального перспективного планування розвитку фізичної культури та спорту в нових соціально-економічних умовах (його датують 1992–2000 рр.). У цей час відбулося прийняття Закону України «Про фізичну культуру і спорт» датованого 24 грудня 1993 року, який заклав нормативно-правові підвалини стратегічного планування розвитку галузі. Започаткували другий етап прийняті Закони України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» (2000 р.) [6], «Про державні цільові програми» (2004 р.) [7].

На сьогодні напрацьовано і розроблено різноманітні форми і планові показники галузі державного управління фізичною культурою та спортом. Значного поширення набуло директивне, стратегічне й індикативне планування. Говорячи стосовно стратегічного планування сферою фізичної культури та спорту на регіональному рівні, є підстави бачити його цілеспрямованим та організованим процесом розробки першочергових, обґрунтованих економічно і соціально заходів, що мають бути досягнуті в середньостроковій чи довгостроковій перспективі. Стратегічне планування процесів розвитку фізичної культури та спорту в регіонах нашої держави повинно опиратися на чіткі нормативно-правові підходи, визначати конкретних виконавців на кожному управлінському рівні (державному, регіональному, місцевому) [19]. На центральному (загальнодержавному) проводиться напрацювання нормативно-правових підстав для стратегічних змін в розгортанні фізкультурно-спортивного руху в

регіонах. В їхню основу повинні бути покладені: Конституція України, Закон України «Про фізичну культуру та спорт», Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку», Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» [9], «Закон України про місцеве самоврядування», «Закон України про місцеві державні адміністрації» [8] та інше.

Основні напрями розробки і формування організаційної основи управління динамікою фізичної культури і спорту містяться в оптимізації системи спортивних і фізкультурних заходів; вдосконаленні взаємодії суб'єктів фізичної культури і спорту; розробці ключових параметрів рухової активності для населення різної вікової категорії і соціальної приналежності; напрацюванні системи фізичного виховання і вдосконалення людини на різних етапах її життя, в першу чергу, підростаючого покоління. Необхідно зближувати фізичну культуру і спорт з іншими сферами людської діяльності, що державою визначено в якості одного із важливих напрямків подальшого підйому масовості та закладено соціально-економічні підвалини її функціонування і розвитку. Особливої актуальності набувають кроки по розв'язанню цього питання за умов подальшого становлення і розвитку ринкової економіки. В цьому контексті важливе місце відводиться регіонам та їхнім органам управління, зміст діяльності яких має полягати в намаганні забезпечити розвиток нових суспільних відносин, в тому числі у сфері фізичної культури і спорту [11, с. 156].

Необхідно зважати на ту обставину, що управлінські дії здійснюються в системах, які складають мережу причинно-наслідкових залежностей, що здатні в межах цієї основної якості переходити з одного стану в інший. Дані процеси забезпечують стабільність та динаміку системи, обумовлюють зберігання її якісних показників, підтримують постійну взаємодію із зовнішнім середовищем. Маємо взяти до уваги, що дані системи можуть функціонувати за умови безперервної зміни внутрішнього і зовнішнього середовища, тому завдання управлінських структур повинно полягати в тому, аби вірно та своєчасно відреагувати на такі зміни. Це може бути забезпечено вчасним налаштуванням функціональної і організаційної

структури даної системи у відповідності притаманним для неї закономірностям та тенденціям [5, с. 21].

Нас не може не цікавити як тлумачити поняття «управління» яким послуговуються при характеристиці особливої управлінської дії в різноманітних сферах суспільної життєдіяльності, зокрема при забезпеченні державного управління фізичною культурою і спортом України. Адже фізична культура і спорт були і залишаються невід’ємною складовою соціального буття спільноти, атрибутом її нематеріального виробництва. При цьому, цілком правомірним і доцільним послуговуватися поняттям «управління» щодо фізичної культури і спорту як окремої галузі.

У загальному вигляді під управлінням розуміють спрямоване, усвідомлене переведення якогось об’єкта (завжди виступає складною системою) з первинного стану до іншого. Тому не випадково відбулося виділення управління в окремий кластер людського знання і в науку вже на кінець XIX сторіччя. Його наукове підґрунтя наразі становить весь накопичений досвід і навички щодо управління, котрі були сформовані в процесі практичного виконання управлінських дій. Воно представлене в якості різноманітних теоретичних розробок і концепцій, основу яких складають досліджені закономірності та обґрунтовані закони, підходи, засади, функціональні прояви, форми та методи цілеспрямованих дій індивідів, які скеровані з метою реалізації управлінської функції. Зачасту у повсякденні доводиться мати справу з твердженням, що управління є мистецтвом, яке пов’язують із вмінням управлінців ефективно послуговуватися накопиченими знаннями і напрацьованим досвідом в ході практичної управлінської діяльності. Очевидно такий підхід базується на підставі наступних чинників: об’єднання і організація фізкультурно-спортивного спрямування є складними відкритими соціальними (соціально-технічними) системами, діяльність яких залежить від різноманітних чинників пов’язаними із зовнішнім та внутрішнім середовищем. Окрім опори на досягнення науки при здійсненні управлінських дій, менеджер зазвичай, використовує в конкретних випадках й накопичений досвід та набуті знання. Тому наявні фахівці фізкультурно-спортивних організацій і їх кваліфіка-

ція є важливою складовою, що забезпечує ефективність системи. Державним службовцям притаманна напрацьована власна система преференцій і мотивації діяльності. Зважаючи на цю обставину, управлінський процес трактують в якості сукупності дій, де науковий підхід та досвід управлінця виступає мистецтвом, коли потрібне перманентне накопичення знань і теоретичне їх напрацювання, а також постійний розвиток і вдосконалення особистих менеджерських якостей фахівця, його здатність послуговуватися набутими навичками та знаннями, коли виникають неординарні ситуації в процесі практичного виконання покладених на нього обов'язків. Метою має бути максимальне забезпечення тісної взаємодії всього управлінського персоналу та створення умов, що сприяли би вичерпній реалізації потенціальних можливостей усіх працюючих. В свою чергу, поділ праці обумовив те, що управління виділилося в особливу функцію, яка є принципово відмінною за призначенням і змістом від звичної для нас виробничої функції. Як специфічний вид життєдіяльності управління покликане реалізуватися за допомогою здійснення послідовних управлінських дій, які класифікуються як «функції» управління. Звісно, що кожна управлінська функція має розглядатися в якості самостійного процесу. Тому, маємо враховувати, що функції управління – це низка окремих, зазвичай формально не пов'язаних дій менеджера, які складаються в цілісний процес з метою інтегрувати всю його діяльність. У цій ситуації при трактуванні управління як цілеспрямованого процесу робиться акцент на тій обставині, що виконання певних управлінських функцій (коли розглядаємо кожен окремий випадок) виступає як процес, що можна змістовно пов'язати з іншими управлінськими функціями. Тобто є підстави твердити – «мікропроцеси» в ході реалізації управлінських функцій розглядаються в якості розгорнутого управлінського «макропроцесу» [17].

Загальний контекст поняття «державне управління» можемо екстраполювати стосовно всіх трьох владних гілок – законодавчої, виконавчої і судової, а у вузькому трактуванні – виключно виконавчої. Поняття державного управління як самостійна форма діяльності держави набуло найбільшого поширення, яке проявляється як

організує, виконавчо-розпорядча функція, що характеризує особливу групу державних органів у процесі безпосередньої реалізації функцій і завдань представників держави в ході щоденного і безпосереднього керівництва економікою, соціально-культурною і адміністративно-політичною сферою країни. Значна частина вітчизняних дослідників поділяє думку стосовно організуючого, виконавчо-розпорядчого характеру управлінської діяльності, яка спрямовується на реалізацію функцій і завдань притаманних державі.

Енциклопедичні видання, спеціальна література та у дисертаційних роботах поняття «управління» загалом розглядають як один з елементів або функцію організованих систем різного походження (технічного, біологічного, соціального) [2]. Іноземні науковці визначають багатозначність терміну «управління». У загальному контексті ними розподілено поняття «управління» розділено на два кластери: управління людськими ресурсами і управління персоналом. Управління людськими ресурсами має відмінні особливості від управління персоналом і полягає в прийнятті співробітниками організації стратегічних завдань, що характеризує прагнення повною мірою залучити працівників у процесі по реалізації мети організації і бажання здійснити власний внесок у кінцевий результат, продемонструвати переваги конкретної організації, а також поєднання інтересів організації із запитамі працівників. В свою чергу, управління персоналом більшою мірою пов'язують із адміністративним підходом при виконанні обов'язків працівниками. Потрібно пам'ятати, що управління людськими ресурсами може перебувати у протиріччі з управлінням персоналом. Враховуючи дану обставину маємо підстави твердити, що управління людськими ресурсами покликане вирішувати стратегічні завдання, тоді як управління персоналом переслідує тактичну мету [13, с. 7]. Маємо також врахувати, що управління представляє собою складний і універсальний суспільний феномен. Очевидно найбільш широко його зміст розкриває філософська наука, яка трактує управління як функцію організованих систем, що дозволяє їм зберегти свою структуру, постійно підтримувати режим діяльності, здійснювати реалізацію власних програм, в кінцевому результаті досягати поставленої мети. З філософського

пункту бачення, управління є необхідною і невід’ємною функцією суспільного життя. Його метою виступає організація спільної діяльності людей, чи їх окремих груп та організацій, забезпечення координації взаємодії між ними, а його суттю – здійснення керуючого впливу на певні об’єкти [12, с. 12].

**Висновки.** На наше переконання комплексність, системність, цілісність управління фізичною культурою і спортом достатньою мірою забезпечується розвитком теоретичних і методологічних обґрунтувань у сучасному суспільстві. В якості органічного поєднання програмного і цільового підходів нами розглянуто програмно-цільове управління, інтеграція яких значною мірою посилює обґрунтування проблеми, лягає в основу подальшої розробки програмних дій і заходів задля досягнення мети, сприяє концентрації ресурсів для отримання очікуваних результатів, узгодження термінів, виконавців, функцій і методів управлінських дій, а також прискорює науково-експериментальні процеси і, загалом, знижує невизначеність майбутнього. Організація управління на програмно-цільових засадах сприяє забезпеченню пріоритету народногосподарських інтересів, гальмує відомчий та містечковий сепаратизм, дозволяє зорієнтувати виконавців оператися на комплексний підхід при використанні ресурсної бази із метою досягнути максимальних кінцевих результатів.

**Стаття надійшла до редакції: 11.02.2019**

## **THEORETICAL APPROACHES IN THE PROCESS OF THE REALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION BY PHYSICAL CULTURE AND SPORTS**

**Sergiy Nikitenko**, PhD of History, Kherson state agrarian University,  
Kherson, Ukraine

Based on the analysis of existing scientific approaches, the article explores the essence of the mechanisms of state management of physical training and sport in Ukraine. Particularly, the contemporary scientific

*constructs are considered to the definitions of "physical training and sport" and "mechanism of state management", "program and target-oriented management", "program and target-oriented method of management", "program and target-oriented principle of management" and "program and target-oriented approach". As a specific type of life's activity, the management is appealed to be realized by means of implementation of consistent management actions, which are classified as "functions" of management.*

*In the article it is urgent that often in everyday life has to deal with the assertion that management is an art that is associated with the ability of managers to effectively use the accumulated knowledge and experience gained during practical management activities. Obviously, such an approach is based on the following factors: the association and organization of physical culture and sport direction are complex open social (social-technical) systems, whose activities depend on various factors related to the external and internal environment. In addition to relying on the achievement of science in the conduct of managerial actions, the manager usually uses in specific cases and the accumulated experience and acquired knowledge. Therefore, existing specialists of sports and sports organizations and their qualifications are an important component that ensures the effectiveness of the system. Civil servants have their own system of preferences and motivations of activity. Given this circumstance, the management process is interpreted as a set of actions in which the scientific approaches and experience of the manager is an art when a permanent accumulation of knowledge and theoretical work is required, as well as the constant development and improvement of the personal managerial qualities of a specialist, his ability to use his acquired skills and knowledge, when there are extraordinary situations in the process of practical implementation of the duties assigned to him. The author emphasizes that the goal should be to ensure the maximum interaction of all management personnel and create conditions conducive to the full implementation of the potential of all employees. In turn, the division of labor stipulates that the management has been allocated to a special function, which is fundamentally different in purpose and content from the usual production function for us.*



*The article draws attention to the necessity to define the essence of a newish specific mechanism of state management, which arises as a result of the process of decentralization of power in Ukraine. Based on the conducted research, the conclusions on understanding of the essence of the mechanisms of state management of physical training and sport in Ukraine were made.*

**Keywords:** *physical training and sport, mechanisms of state management.*

**Received: 11.02.2019**

## References

1. Buryk, Z.M. (2008). Monitorynh u prohramno-tsilovomu upravlinni rehionalnym rozvytkom [Monitoring in programmatic management of regional development resource] Demokratychnе vriaduvannia – Democratic Governance 1. Retrieved from <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/zmist.html> [in Ukrainian]
2. Vavrenyuk, S.A. (2015). Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia rozvytkom fizychnoi kultury i sportu u vyshchykh navchalnykh zakladakh Ukrainy [Mechanisms of Public Administration for the Development of Physical Culture and Sports in Higher Educational Institutions of Ukraine]. Candidate's thesis. Kharkiv. [in Ukrainian]
3. Gasyuk, I.L. (2011). Program-target approach - a scientific category of the theory of state administration for the development of physical culture and sports / I.L. Gasyuk // Economy and the state. – No. 4 – P. 126-128.
4. Gasyuk, I.L. (2011). Program-target approach as a mechanism of state management of development of physical culture and sports / I.L. Gasyuk // Investments: practice and experience. No. 5 – S. 95-100. [in English]
5. Melnik, A.F. Obolensky, O.Y. Vasina A.Y. (2003). [Public administration: Teaching. manual]. K. Knowledge-Press. [in English]
6. Zakon Ukrainy «Pro derzhavne prohnozuvannia ta rozroblennia prohram ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku Ukrainy» [The Law of Ukraine «On State Forecasting and Development of Programs of Economic and Social Development of Ukraine»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14> [in Ukrainian]

7. Zakon Ukrainy «Pro derzhavni tsilovi prohramy» [The Law of Ukraine «On State Target Programs»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15> [in Ukrainian]

8. Zakon Ukrainy «Pro mistsevi derzhavni administratsii» [The Law of Ukraine «On Local State Administrations»]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/go/586-14>[in Ukrainian]

9. Zakon Ukrainy « Pro stymulivannia rozvytku rehioniv» [The Law of Ukraine «On Stimulating the Development of Regions»]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2850-15> [in Ukrainian]

10. The Concept of the National Target Social Program for the Development of Physical Culture and Sports for 2012-2016 [Electronic Resource]. – Retrieved from: <http://www.kmu.gov.ua / ua / npas / 248719473> [in Ukrainian]

11. Kudlata, K.V. (2013). State Administration of Physical Culture and Sports at the Regional Level: Concept and Essence / K.V. Kudlata // Investments: practice and experience. Governance. – 2013. – No. 23. [in Ukrainian]

12. Malinovsky, V.Ya. (2000). Public Administration: Textbook, – Luts'k: Rev. away "Tower" Vol. state un-th them Lesia Ukrainka. [in Ukrainian]

13. Mozolev, O.M. (2016). Management of the development of education in the field of physical culture and sports from the Polish experience / O.M. Mozolev // Zbiór artykułów naukowych. Conferences in Miedzynarodowej Naukowo-Praktycznej "Pedagogy. Badania podstawowe i stosowane: wyzwania i wyniki". - Warszawa: Wydawca: Sp. z o.o. Diamond trading tour, 2016. [in Poland]

14. Nikulina, I.E. (2006). Modern features of software-target management of organizations / I.E. Nikulina, D.V. Lukov, B.S. Mozgolin // Izvestiya of Tomsk Polytechnic University / Socio-economic and humanities. – T. 309. – No. 3. [in Russian].

15. Obozna O.M. Rozvytok fizychnoi kultury i sportu yak vazhlyvyi napriam derzhavnoi polityky Ukrainy shchodo zabezpechennia zdorovia hromadian [Development of physical culture and sport as an important direction of the state policy of Ukraine in ensuring the health of citizens] Retrieved from: <http://academy.gov.ua/ej/ej20/PDF/8.pdf> [in Ukrainian].

16. Orlov M.M. Principles of Public Administration in Ukraine: Transformation to Modern Conditions / M.M. Orlov [Electronic resource]. – Retrieved from <https://sworld.com.ua/konferger1/8.pdf> [in Ukrainian]

17. Parkhomenko-Kutsevil, O. (2015). Pryntsypy formuvannia kadrovoi bezpeky systemy derzhavnogo upravlinnia: teoretychni zasady [Principles of Personnel Security Development in the System of Public Administration:

Theoretical Foundations]. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia –Current Problems of Public Administration. 2 (62),17-20. [in Ukrainian]

18. Sutula V. Features of the application of methods of mathematical statistics in the scientific research of the field of physical culture and sports / V. Sutula // The theory and methods of physical education and sport. – 2014 – # 1. [in Ukrainian]

19. Ukaz Prezidenta Ukrainy «Pro kontseptsiiu derzhavnoi rehionalnoi polityky» [«Decree of the President of Ukraine on the concept of state regional policy»]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341/2001> [in Ukrainian]

### **Відомості про авторів / Information about the Authors**

**Нікітенко Сергій:** ДВНЗ Херсонський державний аграрний університет: вул. Стрітенська, 23, м. Херсон, 73006, Україна.

**Sergiy Nikitenko:** Kherson State Agrarian University: st. Sretenskaya, 23, Kherson, 73006, Ukraine.

**E-mail:** [khersonshina@ukr.net](mailto:khersonshina@ukr.net)

УДК 353.07:005.412

DOI: 10.34132/pard2019.04.11

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ НА ЗАСАДАХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

**Сиченко В.В.**, д-р наук з держ. упр., професор, КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти», Дніпро, Україна

**Мареніченко В.В.**, канд. наук з держ. упр, ст. викладач, Дніпровський державний аграрно-економічний університет, м. Дніпро, Україна

Визначено сутність розвитку регіонів в сучасній науковій літературі. Проаналізовано європейський досвід управління регіональним розвитком та базові принципи здійснення регіональної політики ЄС. Визначено концептуальні засади Державної стратегії регіонального розвитку на період до трьох років, засновані на європейських стандартах. Наголошено що регіональний розвиток доцільно трактувати як розвиток соціально-економічної територіальної системи у просторовому аспекті, що поряд з просторовим розвитком цілісної системи також включає комплексний розвиток її соціально-економічних територіальних підсистем. Відповідно до цього, регіональне управління має розглядатися як управління просторовим розвитком світу, наднаціональних територіальних формувань, держави або регіонів субнаціонального рівня як цілісними соціально-економічними комплексами та їх підсистемами. Акцентовано увагу на те що регіональне управління, що здійснюється у державі, являє собою діалектичне поєднання державного регіонального управління та самоврядування кожного з регіонів країни. У свою чергу державне регіональне управління включає державне управління цілісним соціально-економічним територіальним комплексом держави у просторовому аспекті та державне управління кожним регіоном країни як окремою підсистемою.

*В результаті проведених досліджень обґрунтовано застосування ефективних механізмів державного управління регіональним розвитком на засадах європейських стандартів в Україні.*

**Ключові слова:** державне управління, регіон, розвиток, європейський стандарт

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Сучасний етап розвитку нашої держави знаменується потребою дієвих механізмів регіональної політики. Здійснення державного управління регіональним розвитком, заснованого на євростандартах та європрактиці, є основою швидкості та якості впровадження реформування як на конкретних територіях, так і в країні, загалом. Вирішення задач регіонального розвитку, вдосконалення владних відносин залежить, в першу чергу, від ефективного розподілу функцій управління та від правового та інституційного забезпечення розробки та впровадження регіональної політики держави.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанням регіонального розвитку, державному управлінню, європейським практикам регіональної політики присвячено наукові праці таких вчених, як: В. Вакуленко, Н. Васюткіна, О. Гордєєв, І. Грищенко, Д. Задахайло, Л. Ковальська, В. Куйбіда, М. Пітцик, Л. Ткачук, Й. Шумпетер та інших. Та слід зазначити, що сучасний рух нашої держави в ЄС вимірюється у геометричній прогресії, що обґрунтовує новий спектр для досліджень. Науковий та практичний досвід проведення регіональної політики, здійснення регіонального управління для регіонального розвитку ЄС, а також відповідна нормативно-правова база стали предметом постійної дискусії. Український курс євроінтеграції потребує переосмислення в розробці і реалізації регіональної політики, яка має ґрунтуватися на вивченні, аналізі та використанні досвіду регіонального управління країн ЄС, де є чудові приклади найоптимальнішого шляху подолання економічних протиріч та проблем.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є обґрунтування застосування ефективних механізмів державного управління регіональним розвитком на засадах європейських стандартів. В рамках зазначеної мети поставлено наступні завдання:

- визначити сутність розвитку регіонів в сучасній науковій літературі;
- проаналізувати європейський досвід управління регіональним розвитком, базові принципи здійснення регіональної політики ЄС;
- визначити концептуальні засади Державної стратегії регіонального розвитку на період до трьох років, засновані на європейських стандартах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Згідно з Й. Шумпетером, під розвитком розуміються «такі зміни господарського кругообігу, які економіка сама породжує, тобто тільки випадкові зміни, покинуті напризволяще, і не проводяться в дію імпульсами середовища ззовні» [24].

В. Данилов-Дапільян стверджує, що скільки б не претендували на нього економісти, соціологи, культурологи та фахівці різних інших областей, розвиток має і походження, і зміст переважно екологічний» [8].

У зарубіжній економічній літературі проблему розвитку пов'язують, як правило, з управлінням капіталом, у тому числі природним [1].

Найпоширеніше визначення розвитку – це визначення, що представлено у доповіді «Наше спільне майбутнє» в Міжнародній комісії з навколишнього середовища та розвитку ООН у 1987 році: «сталий розвиток – це такий розвиток, що задовольняє покоління теперішнього часу, але не ставить під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби» [10].

В. Кухар визначив, що «сталий розвиток – це розвиток, що самопідтримується, це ідеологія розумної й обґрунтованої діяльності людини, яка живе у злагоді з природою та створює умови для кращого життя собі і наступним поколінням» [12].

На думку Л. Гринів, «розвиток – це забезпечення стабільного функціонування еколого-економічної системи через реалізацію ноосферної концепції» [6].

Є. Хлобистов зазначає, що «розвиток – методологічний орієнтир, який узгоджено з національною ситуацією, особливостями національного соціально-економічного зростання, ментальністю» [20].

За З. Герасимчук «розвиток – це процес забезпечення функціонування територіальної системи із заданими параметрами в певних умовах, протягом необхідного проміжку часу, що веде до гармонізації факторів виробництва та підвищення якості життя сучасних і наступних поколінь за умови збереження і поетапного відтворення цілісності навколишнього середовища» [4].

В. Лось зазначає, що розвиток пов'язаний з економічним зростанням, яке забезпечує задоволення матеріальних і духовних потреб теперішніх і майбутніх поколінь при збереженні рівноваги історично сформованих екосистем [16].

Слід погодитись з дослідженнями О. Шубравської, яка зазначила, що «сталий розвиток – це узгоджений розвиток економічних і соціальних процесів, а також навколишнього природного середовища» [23].

О. Латишева тримається думки, що розвиток пов'язано з досягненням економічної безпеки з урахуванням соціальної та екологічної складових потенціалу, збалансування яких досягається за допомогою системи ефективного управління та регулювання на різних ієрархічних рівнях [15].

Пов'язуючи реформу децентралізації влади із рівнем конкурентоспроможності територіальної громади, М. Пітцик зазначив, що «реалізувати соціальні, економічні та екологічні аспекти сталого розвитку, і тим самим, покращити якість життя населення можливо за умови концентрації влади на базовому рівні. Тобто, коли органи місцевого самоврядування мають можливість витратити значні бюджетні кошти конкретного села, селища, міста на розвиток інфраструктури та сфери послуг за принципом субсидіарності; а також фінансувати наукові проекти та розробки науковців і фахівців з конкретних напрямів, в т. ч. спільних з міжнародними організаціями й установами, які в майбутньому компенсують ці втрати позитивним ефектом» [17].

У дослідженнях О. Гордєєва визначено, що «подальші перспективи наукових розробок стосовно державного регулювання сталого розвитку територіальних громад полягають у вдосконаленні підходів до реалізації механізмів забезпечення, визначенні принципів,

індикаторів і показників оцінювання ефективності запровадження стратегічного партнерства в країні» [5].

Завдяки системному державному впливу є можливість забезпечення розвитку регіонів. Цей вплив має здійснювати система державного управління. Державне управління регіональним розвитком ґрунтується на цілеспрямованому систематичному впливі держави, який направлено на забезпечення збалансованого, соціально-орієнтованого регіонального розвитку для формування умов створення максимально рівних та високих соціальних стандартів, в не залежності від місця проживання на території держави [3].

Європейська практика регіонального розвитку має політичний принцип, згідно з яким багатші регіони забезпечують солідарність щодо бідніших регіонів, а також економічний принцип, згідно з яким низькі обсяги виробництва та низький рівень життя бідніших регіонів вважаються втратою потенціальних можливостей ЄС [19].

Сучасна політика розвитку регіонів ЄС включає три головні напрями:

- сприяння економічному наближенню (допомога менш розвиненим регіонам, зменшення відставання від розвинених регіонів);
- реалізація заходів, спрямованих на покращення конкурентоспроможності і зайнятості в регіонах;
- активізація співпраці та комунікацій між регіонами та країнами (зменшення економічного значення національних кордонів) [22].

Досвід регіональної політики ЄС за останні 20 років дозволив виділити ключові аспекти розвитку регіонів, серед яких слід виділити:

- вимоги стратегічного плану розвитку (виділення довгострокових цілей та векторів регіональної політики);
- можливості існування об'єктивних, «неполітичних» методів залучення та розподілу ресурсного потенціалу;
- систему об'єднання спільного фінансування;
- підтримку інтегрованих програм (інфраструктура, людський потенціал, розвиток бізнесу);
- варіативність грантової допомоги;
- проведення моніторингової діяльності регіонального розвитку з постійною демонстрацією у різноманітних формах звітності;



- повагу до відкритих ринків ЄС (конкурентне середовище, відкритість державних закупівель);
- застосування правил екологічної політики;
- застосування принципів демократії та партнерства (запровадження фінансових санкцій за невиконання означених принципів) [11].

Враховуючи факт виконання більшістю країн всіх вимог регіонального розвитку ЄС, все ж таки існують певні диспропорції у рівні життя та економічного розвитку, які з кожним етапом розширення тільки поглиблюються. Останнє розширення ЄС свідчить про збільшення на 10 % об'ємів виробництва, на 22 % – кількості населення, на 57 % – кількості зайнятих у сільському господарстві, 30 % – кількості безробітних. Населення, яке проживало в регіонах, в яких ВВП на душу населення менше, ніж третина середнього по ЄС показника, мало тенденцію росту до 62 мільйонів (з 24) (20 % населення). Обсяг ВВП на душу населення відрізняється від 28 % від середнього по ЄС до 343 % [25].

Слід зазначити, що найбільші обсяги фінансування в регіональній політиці ЄС призначені для найменш розвинених регіонів – з ВВП на душу населення нижче за 75% (показник від середнього рівня ЄС). Такі регіони розташовані в більшій мірі серед країн Південної та Східної Європи [26].

Результати досліджень показали, що в найближчій перспективі проблемні регіони Південної та Східної Європи будуть мати та демонструвати зростання ВВП на душу населення. Тим не менш, є потенційні загрози загострення міжрегіональних відмінностей всередині країни, зростання диспропорцій серед великих міських агломерацій та економічної периферії.

Таким чином, є складнощі регіонального розвитку економічно слабких регіонів. Це, в свою чергу, зосередило сили ЄС на проведенні регіональної політики щодо наближення.

Для обґрунтування застосування ефективних механізмів державного управління регіональним розвитком на засадах європейських стандартів важливим є досвід формування регіональної політики ЄС.

- Серед основних цілей регіональної політики ЄС слід виділити:
- створення та забезпечення соціального, економічного, організаційного та правового поля;
  - регіональний соціально-економічний розвиток з вирівнюванням диспропорційності;
  - пріоритетність розвитку регіонів, які стратегічно є важливими як для окремої країни, так і для всього ЄС;
  - забезпечення максимального використання особливостей регіонів (природно-ресурсний потенціал);
  - забезпечення комплексного екологічного захисту регіонів.

Слід докладніше проаналізувати зарубіжний досвід державного управління регіональним розвитком на прикладі країн ЄС. Єдина політика ЄС обґрунтовує наявність спільних для всіх країн принципів та підходів по відношенню до розвитку регіонів. Враховуючи застосування особливостей розвитку кожної із країн ЄС, фактична реалізація базових принципів має виконуватися завдяки компетенції урядів країни. Принципи є базовими, але в рамках них регіональна політика може різнитися в залежності від використання внутрішнього потенціалу регіонів [7].

Наприклад, угорський уряд в регіональному розвитку вбачає реформування регіональної політики з пошуком внутрішнього потенціалу щодо розвитку сільських територій [13].

Серед регіональних особливостей розвитку Польщі слід виділити наступний пріоритет – моніторингова діяльність щодо визначення рівня регіонального розвитку та створення нових робочих місць з одночасною підтримкою підвищення рівня конкурентоспроможності окремих регіонів з просуванням технологій та розвитком транскордонної комунікації.

В останні роки регіональна політика Польщі стала прикладом застосування європейських стандартів розвитку регіонів. Регіональна політика цієї країни ґрунтується на недопущенні деградації проблемних регіонів через забезпечення кожного громадянина гарантованими соціальними стандартами. Уряд Польщі активно стимулює економічне зростання регіонів з провідними позиціями у забезпеченні значної частки національного доходу. Фінансування

передбачається в більшій мірі для розбудови інфраструктури, розвитку бізнесу та підвищення рівня життя громадян. Значну увагу уряд Польщі приділяє підвищенню кваліфікації.

Досвід Польщі у регіональній політиці засвідчує факт високої ефективності запровадження європейських стандартів та є гарним прикладом для України. Українському уряду слід звернути увагу на практичний досвід Польщі в управлінні регіональним розвитком. Доцільним є перспективна оцінка політики регіонального розвитку у процесах підготовки до вступу в ЄС з аналізом невирішених питань польської влади.

А втім, не тільки Польща має практичні аспекти застосування європейської практики регіонального розвитку. В Естонії регіональна політика будується через Міністерство внутрішніх справ, оскільки одне із головних завдань політики держави – збереження територіальної цілісності. Завдання регіональної політики Естонії виходять із головної мети – створення сприятливих умов життя зі стимулюванням оптимального економічного розвитку регіонів.

Румунія значним чином відстає від попередніх країн в економічному розвитку, але швидко набирає темпи проведення інституалізації регіональної політики. Її концепцію в регіональній політиці уряд розробляє при залученні експертів Єврокомісії.

У Фінляндії відповідальним за формування регіональної політики є Міністерство внутрішніх справ. Процес розвитку регіонів забезпечується координацією діяльності центральних міністерств різних напрямів. Основні рішення у соціально-економічному регіональному розвитку приймають централізовано, а регіони мають право приймати окремі рішення в результаті застосування попередньо розроблених проектів. Країни Північної Європи мають суттєвий досвід у проведенні регіональної політики з централізованим підходом (Франція, Нідерланди, Австрія, Бельгія).

У ракурсі сучасного процесу впровадження реформ в Україні, актуальним є досвід Франції в об'єднанні муніципалітетів. Тридцять років тому уряд Франції спробував розпочати примусову реформу територій, яка була спрямована на злиття муніципалітетів, що були створені за часів Французької революції. Слід відмітити відхилення насе-

ленням примусового злиття. Таким чином, відбулася трансформація означеного процесу у процес створення міжкомунальних об'єднань, що взяли на себе практично всі питання у державному фінансуванні (інвестуванні та поточних витратах) на місцевих рівнях [2].

Зовнішньополітична діяльність уряду Хорватії суттєво пов'язана з комплексною програмою впровадження внутрішнього реформування, що забезпечує реорганізацію державної влади, економічний розвиток та повноцінне впровадження європейських демократичних стандартів, серед яких гарантії безпеки громадянських та релігійних свобод, верховенство права, рівноправність громадян та право кожної окремої людини на однакові життєві умови.

Обґрунтування застосування ефективних механізмів державного управління регіональним розвитком на засадах європейських стандартів ґрунтується на базових принципах регіональної політики ЄС, серед яких слід виділити:

1. Субсидіарність (громадсько-політичний принцип, за яким органи влади вищого рівня мають право і повинні розв'язувати лише ті проблеми, на виконання яких органи влади нижчого рівня не спроможні. На практиці це означає, що планування, складання програм, виконання та управління підтримкою регіонального розвитку починається на регіональному й місцевому рівнях шляхом координації, досягнення консенсусу та процесу розстановки пріоритетів, результатом чого є багаторічний програмний документ національного рівня) [14].

2. Децентралізація (розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також перерозподіл бюджетних ресурсів, надання дотацій із спільного бюджету та фондів ЄС на користь менш розвинутих регіонів з метою досягнення певного вирівнювання диспропорцій у економічному розвитку різних регіонів та досягнення політичної стабільності. Це заохочує до створення регіональних ініціатив та вихід на траєкторію стійкого соціально-економічного росту);

3. Партнерство (можливість рівноправного співробітництва між суб'єктами різних рівнів: територіально-адміністративних

одиниць, національних та місцевих органів влади, між державним і приватним сектором у визначенні, розробці та виконанні спільних завдань, програм і підпрограм щодо регіонального розвитку) [18].

4. Програмування (розробка на основі партнерства стратегії соціально-економічного розвитку, в якій програми на конкретних рівнях прийняття рішень максимально узгоджені з іншими програмами. Принцип партнерства у політиці ЄС обґрунтовує пріоритет інвестування не окремого проекту, а програми, яка має вплив на розвиток всього регіону);

5. Концентрація і адиціоналізм (реалізація даних принципів передбачає, що фінансові ресурси, що надаються ЄС, мають доповнюватися місцевими джерелами фінансування. Метою принципів є пошук та розвиток власних джерел фінансування заходів з регіонального розвитку) [21].

Важливим моментом розвитку регіонів України є впровадження Державної стратегії регіонального розвитку на період до трьох років. Загалом, стратегія ґрунтується на деяких концептуальних засадах та відповідних їм заходах, зокрема виділено ті, які стосуються регіонального управління та розвитку, заснованих на європейських стандартах та євроінтеграції України:

1) підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів:

- популяризація інвестиційного потенціалу України у світовому середовищі;

- стратегічне планування розвитку регіонів з урахуванням смарт-спеціалізацій (світові ринкові та технологічні тенденції інноваційного розвитку);

- врегулювання на законодавчій основі питань розробки та координації регіональної програми розвитку промисловості через використання механізмів державної підтримки пріоритетних сфер розвитку, визначених на смарт-спеціалізаціями;

- врегулювання на законодавчій основі питань інтеграції національної туристичної сфери в туристичний простір ЄС;

2) територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток:

- розробка нової Генеральної схеми планування територій України (інтерактивна моделююча система управління країною з визначенням стратегії просторового розвитку);

- визначення на регіональних та місцевих рівнях пріоритетів та завдань по формуванню, збереженню та невиснажливому використанню екомереж;

- визначення на регіональних та місцевих рівнях напрямів розвитку системи надання соціальних послуг, у тому числі, підтримки бізнесу;

- створення законодавчої бази для здійснення оптимального розподілу повноважень серед суб'єктів: органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (принципи: субсидіарність та децентралізація) [9].

Головна проблема в регіональній політиці ґрунтується на недосконалій сформованості системи інститутів, які готові взаємодіяти та координувати здійснення ефективної реалізації завдань в регіональній стратегії суспільного розвитку. Окрема частина функцій по регулюванню розвитку регіонів розосереджена по різним інстанціям, які включають свої регіональні підрозділи. Таким чином, існує, в особливій мірі, складна та дуже важлива проблематика у координації діяльності неспеціалізованих органів влади та в їх зусиллях консолідувати власні дії в загальній системі загальнодержавної політики.

Слід детальніше розглянути зовнішні та внутрішні загальнодержавні перешкоди при реалізації стратегії регіонального управління та суспільного розвитку.

Зовнішні перешкоди визначаються:

- негативним впливом світових фінансових криз у кредитно-банківській сфері (уповільнення кредитної активності);

- згортанням (зменшенням) інвестиційного потоку та відтік коштів-деPOSITIV у зв'язку із втратою довіри громадян до банківської системи;

- високою експортною залежністю економіки;

- погіршенням та уповільненням темпів росту виробництва;

- військовою ситуацією на сході держави.

Внутрішні чинники визначаються:

- високим рівнем інфляційних процесів та підвищення відсоткової ставки за кредитом (результатом є зниження темпу приросту в більшості секторів економіки);

- втратою податкового надходження у зв'язку зі значною кількістю збиткових підприємств або з нульовим прибутком (зростання загального податкового боргу, що призводить втрати та незабезпеченості фінансовим ресурсом, надходжень до бюджетної системи країни та скорочень фінансування;

- низькою інвестиційною привабливістю та можливістю розширення масштабу у залученні іноземних коштів;

- несприятливою ціновою політикою у сфері сільського господарства, ПММ;

- небезпечно низьким рівнем платоспроможності як бізнесу, так і населення, низькою можливістю заощаджувати;

- змінами в законодавстві, які унеможливають використання планових витрат коштів у запланованих розмірах;

- форс-мажорними обставинами, які мають природний зміст.

Характерна ознака сучасної України – це орієнтація європейської інтеграції. Таким чином, це висуває ряд завдань для нашої держави, пріоритетне значення серед яких мають:

- реформа владних відносин;

- визначення стратегій здійснення суспільного розвитку;

- дотримання збалансованих показників розвитку регіонів з підвищенням їхньої конкурентоспроможності.

З практичної сторони цих завдань існує необхідність проведення удосконалень в національній системі регіонального управління, у реформуванні місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в інтересах територіальних громад.

Сучасні проблеми регіонального управління та розвитку, які набули особливої гостроти, ґрунтуються на:

- незбалансованості та посиленні диспропорцій соціально-економічного розвитку в регіонах;

- невідповідності наявної в Україні системи адміністративно-територіального устрою до сучасних умов управління та європейських вимог ефективності публічної влади.

Не до кінця визначеною є територіальна основа в місцевому самоврядуванні (громаді), що веде до неповноцінного здійснення формування ефективної публічної влади в нашій країні. Зазначена ситуація не дозволяє в повній мірі врахувати потреби населення, громадян відповідної територіальної одиниці, а також чинить перешкоди на шляху ефективного здійснення регіональної політики на рівні держави та на місцях.

Застарілі норми системи та базові принципи регіонального управління в Україні актуалізують проведення досліджень у даному напрямі. Основні мотиви реформування системи регіонального управління, удосконалення стратегій розвитку регіонів ґрунтуються на низці причин, а саме:

- на недосконалому нормативно-правовому забезпеченні регіонального управління;

- на відсутності принципів комплексності та системності у розробці впровадженні регіональної політики держави як цілому, так і стратегій та програм регіонального розвитку, зокрема;

- на надмірній централізації у питаннях управління регіонального розвитку із недостатнім врахуванням інтересу та особливості регіону в управлінні ним;

- на слабкості інститутів громадянського суспільства та низькому рівні територіальних громад у залученості їх у вирішення питань розвитку територій;

- на недоліках у фінансовому забезпеченні регіонального управління (недостатність фінансового ресурсу місцевого бюджету, високий рівень залежності від субвенцій держави, неготовність та невміння органів регіонального управління шукати альтернативні джерела фінансування для вирішення питань розвитку власної території).

Слід зазначити, що кризовий стан економіки нашої держави, який охарактеризований коливаннями валютного курсу, скороченням ринків збуту, падінням національної валюти, стрімким знижен-



ням реальних доходів громадян призвів до погіршення стану в колосальній мірі більшості українських бізнес-структур.

У зв'язку з цим, виникають наслідки подальшого спаду економічної активності населення, а це показує й істотне ускладнення наявних проблем в регіональному управлінні. Сучасні умови розвитку як держави, так і окремих її територій, районів, потребують приділення першочергової уваги реалізації механізмів з мінімізації наслідків кризи для стабілізації економічної ситуації. Слід відмітити один із напрямів по забезпеченню подальшого розвитку економіки країни в умовах європейської інтеграції, а саме, підтримку курсу інноваційного розвитку економіки країни та регіональних територій.

Будь-яке управління в сучасному середовищі, буде це бізнес, країна або район, вимагає використання інноваційних підходів, враховуючи його відповідність вимогам часу. Впровадження інноваційного шляху регіонального розвитку слід зорієнтувати на:

- підвищення рівня мотивації до суспільного процвітання та зростання;
- створення на регіональних рівнях ефективно діючих господарських структур, які орієнтовані на інтенсифікацію місцевого ресурсного потенціалу;
- формування на регіональних рівнях конкурентних виробничих систем з інноваційними характеристиками;
- першочергове задоволення внутрішньої потреби території.

Відомі європейські інноваційні підходи до регіонального управління переконують у їх ефективності через багатороковий термін їх використання з показовими результатами ефективності. Тим не менш, через наявність перешкод у регіональному розвитку, подібні підходи не застосовуються, або застосовуються в незначній ролі. Серед таких підходів слід виділити:

- кластерний підхід (створення і розвиток кластерів в різних формах та секторах регіональної життєдіяльності. Кластерний підхід сприяє об'єднанню виробничого та наукового потенціалу регіону, поетапному досягненню стратегічної мети регіонального розвитку з виконанням поставлених завдань, покращанню показників

соціально-економічного характеру та розбудові соціальної та виробничої регіональної інфраструктури);

- підхід державно-приватного партнерства (основна задача у створенні партнерства, яке забезпечує задоволення соціальних потреб громадян та розвиток соціальної інфраструктури);

- підхід міжрегіонального співробітництва (практика створення різного типу співробітництва між районами, регіонами, територіями в економічному, соціальному, культурному, освітньому та інших секторах. Крім підвищення потенціалу розвитку регіону та досягнення кращих соціальних та економічних результатів, така взаємодія налагоджує міжрегіональні зв'язки, що ускладнюються внаслідок суспільного процесу, що відбувається в нашій країні, та тривалій спекуляції політичної сили на регіональних відмінностях. Важливою базою європейської практики є міжрегіональне співробітництво з іншими країнами, що сприяє підвищенню рівня застосування внутрішнього потенціалу регіонів та темпів розвитку).

Впровадження інноваційного підходу регіонального управління висуває вимоги зміни розуміння процесу та сутності регіонального управління, тобто соціального фактору, а також законодавства згідно європейських стандартів, тобто організаційно-правового фактору. При цьому виникають деякі перешкоди неповноцінного розуміння даних практик зі сторони владних структур.

Для нівелювання зазначеної перешкоди слід застосувати принцип комплексності, що передбачає впровадження в регіональному управлінні наступних векторів та усунення проблем:

- накопичення інфраструктури з інноваційним напрямом в районах;
- застосування механізмів забезпечення корпоративної культури серед публічних службовців;
- використання творчого ресурсу;
- встановлення максимального рівня комунікацій між людиною та владною структурою;
- децентралізація в регіональному управлінні;
- використання пропагандистських механізмів роботи з громадськістю, які спрямовані на реалізацію змін у свідомості людей та прийнятті власної ролі в процесі розвитку регіону.

В нашій країні протягом останніх років на рівні територіальних громад бачимо певний прогрес у самоврядуванні. А втім, слід відмітити, що цей процес характеризується принципами нерівномірності та суперечливості. Основна причина цього фактору пов'язана з недосконалістю сучасного законодавства, яке, на відміну від європейської практики, допускає невинуватість розподілу повноважень між державною владою та місцевим самоврядуванням в районах. Це веде до необхідності в негайній мірі застосування концептуальних засад реформації.

Сьогодні існує надзвичайно низька база статистичного супроводу регіонального управління та практично відсутня загальноохоплююча статистична інформація. Відповідно, існує потреба активної перебудови системи статистики як країни, так і окремих регіонів згідно положень нормативної документації ЄС у статистичному обліку, а також при застосуванні європейської уніфікованої статистичної методології в регіональному управлінні.

Важливою та актуальною перешкодою у регіональній політиці залишається низьке кадрове забезпечення. Важливим фактором успіху діяльності в регіональному управлінні є зміцнення потенціалу регіонів та ефективному його використанні, що забезпечується збільшенням кількості фахівців своєї справи та якістю професійної підготовки.

Надмірний політичний вплив має бюджетний процес, що означає формування планово-бюджетних перешкод. В ракурсі політичних баталій державний бюджет приймають невчасно, що призводить до запізненого формування бюджетів нижчих рівнів. Такі тенденції формують негативний імідж для припливу іноземного інвестування.

Таким чином, слід відмітити важливість розв'язання важливих проблем і задач, що являються перешкодами на шляху ефективної реалізації стратегії регіонального управління та розвитку.

Дослідження показали, що стратегію регіонального управління та суспільного розвитку слід направити у наступних векторах (підтримка та розвиток сильних сторін та перспективних можливостей):

- європейські орієнтири населення у розвитку регіонів;

- зміни стереотипу із «за все відповідає держава» на «я – результат власних дій»;
- підтримка малого та середнього бізнесу в регіонах;
- швидкий розвиток малого та середнього бізнесу завдяки впровадженню європейських стандартів регіонального управління та розвитку.

Головна мета регіонального європейського управління направлена на створення умов по стимулюванню економічної активності населення на регіональному рівні з наданням регіонам більшої свободи у сфері бізнес вибору з використанням ефективних інструментів та механізмів стимулювання малого та середнього бізнесу, місцевих економічних ініціатив та досягнення на цій базі збалансованості регіонального розвитку.

Враховуючи євровибір України, регіональне управління слід направити на використання та відповідність до європейських норм та стандартів.

**Висновки.** В сучасних умовах можливості соціально-економічного розвитку країни залежать від розвитку її окремих територій, а при цьому виникає ряд проблем та задач, зокрема, забезпечення регіонального розвитку та підвищення ефективності регіонального управління. Досягнення високого рівня ефективності та результативності в регіональному управлінні має ґрунтуватися на застосуванні ефективних механізмів державного управління регіональним розвитком на засадах європейських стандартів. В результаті проведених досліджень було визначено кращі європейські практики державного управління регіональним розвитком. Зокрема, враховано досвід Польщі, Естонії, Фінляндії, Румунії, Франції, Нідерландів, Австрії, Бельгії, Хорватії, Угорщини. Дослідження показали можливості використання регіональних особливостей розвитку зазначених країн. Якщо додати до підтримки ЄС особливості і можливості регіонів нашої країни, то Україна має всі шанси у впровадженні європейських практик регіональної політики з виходом на новий рівень регіонального розвитку.

**Стаття надійшла до редакції: 21.02.2019**



*is based on the purposeful systematic influence of the state aimed at ensuring balanced, socially-oriented regional development in order to create conditions for the creation of the highest possible and equal social standards, regardless of the place of residence and the territory of the state;*

*- the European experience of regional development management and the basic principles of the implementation of the EU regional policy is analyzed. In particular, it is determined that the current policy of the development of the regions of the EU includes three main directions: promoting economic convergence (assistance to less developed regions, reducing the lagging behind of developed regions); implementation of measures aimed at improving competitiveness and employment in the regions; intensification of cooperation and communication between regions and countries (reduction of economic value of national borders). In addition to the general tendencies of the regional policy of the EU, key features of the regional development of individual countries are identified;*

*- the conceptual foundations of the State Strategy for Regional Development*

*for a period up to three years, based on European standards, are defined. An important moment in the development of the regions of Ukraine is the implementation of the State Strategy for Regional Development for a period up to three years. In general, the strategy is based on some conceptual foundations and their respective measures, in particular, those that are related to regional management and social development based on European standards and European integration of Ukraine, namely, regional competitiveness and territorial socio-economic integration and spatial development are highlighted.*

*As a result of the conducted research, the use of effective mechanisms of state management of regional development based on the principles of European standards in Ukraine has been substantiated.*

*Thus, it should be noted that under the current conditions, the country's social and economic development opportunities depend on developing its separate territories, while a number of problems and tasks arise, in particular, ensuring regional development and improving the efficiency of regional management. Achieving a high level of efficiency*

*in regional management should be based on the application of effective mechanisms of state management of regional development based on European standards.*

*As a result of the research, the best European practices of state management of regional development have been identified. In particular, the experience of Poland, Estonia, Finland, Romania, France, the Netherlands, Austria, Belgium, Croatia and Hungary has been taken into account. Studies have shown the possibility of using the regional peculiarities of the development of these countries. By adding to the EU's support the features and capabilities of our country's regions, Ukraine has all chances to implement European regional policy practices with a new level of regional development.*

**Keywords:** *state management, region, development, European standard.*

**Received: 21.02.2019**

## **References**

1. Blam Y.Y. (2000). Ustoychyvove rozvytye: osnovnye teoretycheskye problemy / Y.Y. Blam // Rehyon: ekonomyka i sotsyolohyya. – S. 103. [in Ukrainian]
2. Vakulenko V.M. (2014). Rehional'ne upravlinnya : pidruchnyk / za zah. red. V.M. Vakulenko, M.K. Orlatoho. – K. : NADU, 2014. – 516 s. [in Ukrainian]
3. Vasyutkina N.V. (2017). Stalyy rozvytok yak osnova zrostannya natsional'noyi ekonomiky: problemy, shlyakhy vyrishennya / N.V. Vasyutkina // Ekonomichnyy visnyk universytetu, K. 34(1)., – S. 150-163.
4. Herasymchuk Z.V. (2001). Rehional'na polityka staloho rozvytku: metodolohiya formuvannya, mekhanizmy realizatsiyi. Luts'k: Vyd-vo «Nadstyr'ya», – 528 p. [in Ukrainian]
5. Hordyeyev O.K. (2014). Mekhanizmy zabezpechennya staloho rozvytku terytorial'noyi hromady: dys. ... kand. nauk z derzh. upr.: 25.00.04 / O.K. Hordyeyev; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrayiny; Odes. rehion. in't derzh. upr. – Odesa, 2014. – 200 s. [in Ukrainian]
6. Hryniv L.S. (2001). Kontseptual'ni zasady prostorovoyi paradyhmy ekolohichno zbalansovanoyi ekonomiky / L.S. Hryniv // Rehional'na ekonomika. [in Ukrainian]

7. Hryshchenko I.M. (2018). Zarubizhnyy dosvid upravlinnya rehional'nym rozvytkom / I.M. Hryshchenko – Retrieved from: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5\\_2018/5.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2018/5.pdf) [in Ukrainian]

8. Danylov-Danyl'yan V.Y. (2003). Ustoychyvoe razvytye (teoretyko-metodolohycheskyy analiz) / V.Y. Danylov-Danyl'yan // *Ekonomyka y matematycheskiye metody*. [in Ukrainian].

9. Deyaki pytannya realizatsiyi u 2018-2020 rokakh Derzhavnoyi stratehiyi rehional'noho rozvytku na period do 2020 roku – Rezhyom dostupy: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2018-%D0%BF/print> [in Ukrainian].

10. Dopovid' «Nashe spil'ne maybutnye» Mizhnarodnoyi komisiyi z navkolyshn'oho seredovyshcha ta rozvytku OON, 1987 r. – Retrieved from: <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>. [in Ukrainian].

11. Zadykhyaylo D.V. (2012). Hospodars'ko-pravove zabezpechennya ekonomichnoyi polityky derzhavy: monohrafiya / D.V. Zadykhyaylo. – Kharkiv : Yurayt, – [in Ukrainian]

12. Kukhar V.P. Problemy Ukrayiny – perekhid do staloho rozvytku. / V.P. Kukhar – Retrieved from: [http://www.medved.kiev.ua/arhiv\\_mg/stat\\_98/98\\_3\\_1.htm](http://www.medved.kiev.ua/arhiv_mg/stat_98/98_3_1.htm). [in Ukrainian]

13. Kuybida V.S. (2009). Rehional'nyy rozvytok ta prostоровe planuvannya terytoriy: dosvid Ukrayiny ta inshykh derzhav-chleniv Rady Yevropy : zb. normat.-prav. aktiv i nauk.-analit. materialiv z pytan' rehional'noho rozvytku ta prostоровoho planuvannya / V. S. Kuybida, V. Nehoda. – K. : Vyd-vo “Kramar”, – 176 s. [in Ukrainian].

14. Kuybida V. (2010). Rehional'na polityka: pravove rehulyuvannya. Svitovyy ta ukrayins'kyy dosvid / V. Kuybida, A. Tkachuk, T. Zabukovets'-Kovachych; za zah. red. R. Tkachuka. - K. : Lesta, – 224 s. [in Ukrainian]

15. Latysheva O.V.(2006). Etapy upravlinnya ekolohichnoyu skladovoyu potentsialu staloho rozvytku mashynobudivnykh pidpryyemstv / O.V. Latysheva // *Ekonomichnyy visnyk Donbasu*. – 3 (45). – p. 126. [in Ukrainian]

16. Los' V.A. (2000). Ustoychyvoe razvytye: ucheb.posobyе / V.A. Los' // Moskva: Ahar. – 253 s. [in Russian].

17. Pittsyk M. (2016). Detsentralizatsiyi mozhe zavadyty politychne seredovyshche, yake ne khoche zmin / M. Pittsyk – Retrieved from: <http://decentraliza tion.gov.ua/news/2357> [in Ukrainian]

18. Rehional'nyy rozvytok v Yevropeys'komu Soyuzi: uroky dlya Ukrayiny. – Retrieved from: [http://www.ssrđ.org.ua/content/ukr/prjdoc/Best\\_practices\\_UA.pdf](http://www.ssrđ.org.ua/content/ukr/prjdoc/Best_practices_UA.pdf). [in Ukrainian].



19. Tkachuk L.M. (2012). Orhanizatsiyno-pravovi aspekty derzhavnoho upravlinnya rehional'nym rozvytkom / L.M. Tkachuk, T.K. Kaluharyanu // Efektyvna ekonomika. - #12. [in Ukrainian]

20. Khlobystov Y.V. (2004). Ekolohichna bezpeka transformatsiynoyi ekonomiky / Y.V. Khlobystov // K: Chornobyl'interinform. – p. 336. [in Ukrainian].

21. Sharmoyants A.N. (2012). Perspektyvy rozvytyya rehyonalyzma v Evrope / A.N. Sharmoyants // Uchenye zapysky Tavrycheskoho natsyonal'noho unyversyteta ym. V.Y. Vernadskoho, Seryya «Yurydycheskye nauky», tom 25 (64). # 2. – P. 107-110. [in Ukrainian].

22. Shkrabak I.V. (2010). Derzhavne upravlinnya i mistseve samovryaduvannya: symbioz orhanizatsiyi i samoorhanizatsiyi v terytorial'nomu upravlinni / I.V. Shkrabak // Menedzher. - - #4 (46). - P. 55-62. [in Ukrainian].

23. Shubravs'ka O. (2005). Stalyy ekonomichnyy rozvytok: ponyattya i napryam doslidzhen' / O. Shubravs'ka // Ekonomika Ukrayiny. – # 1. – P. 36. [in Ukrainian].

24. Shumpeter Y. (2007). Teoryya ékonomycheskoho rozvytyya / Y. Shumpeter. – M. : Éksmo, – 864 p. [in Russian].

25. Eurostat Regional Yearbook 2014. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. P. 120. – Retrieved from: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/en/policy/cooperation/european-territorial](http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/policy/cooperation/european-territorial). [in English].

26. Regionalpolitik und Europa 2020. Retrieved from: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Regional\\_policies\\_and\\_Europe\\_2020](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Regional_policies_and_Europe_2020) [in English].

**Відомості про авторів / Information about the Authors**

**Сиченко Віктор Володимирович:** Комунальний заклад вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти», вул. Антоновича, 70, м. Дніпро, 49006, Україна

**Victor Sychenko:** Communal Institution of Higher Education "Dnipro Academy of Continuing Education", st. Antonovich, 70, Dnipro, 49006, Ukraine

**ORCID. ORG./ 0000-0001-9655-2317**

**E-mail: sychenko@dano.dp.ua**

**Мареніченко Валерій Валентинович:** Дніпровський державний аграрно-економічний університет, вул. Єфремова, 25, м. Дніпро, 49600, Україна

**Valery Marenichenko:** Dnipro State Agrarian and Economic University, st. Efremova, 25, Dnipro, 49600, Ukraine

**ORCID. ORG./ 0000-0002-0183-1354**

**E-mail: marenichenkov@gmail.com**

## ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ АВТОРІВ

У журналі «Публічне управління та регіональний розвиток» друкуються статті, що містять відомості про наукові дослідження які висвітлюють питання публічного управління на державному, регіональному та місцевому рівні в Україні та за кордоном, особливості розбудови механізмів державного управління та місцевого самоврядування у різних сферах суспільного життя та перспективи їх вдосконалення.. До друку в журналі приймаються статті українською, англійською та іншими мовами країн ЄС. Публікація матеріалів відбувається за рахунок авторів.

***Статтю, подану без дотримання вимог редакції, до розгляду не буде прийнято.***

Матеріали, що публікуються в журналі, підлягають внутрішньому й зовнішньому рецензуванню, яке здійснюють члени редакційної колегії журналу або фахівці відповідної галузі. Рецензування проводиться конфіденційно. У разі негативної рецензії чи наявності суттєвих зауважень стаття може бути відхилена або повернута автору (авторам) на доопрацювання. У випадку, коли автор(и) не погоджується(ються) з думкою рецензента, за рішенням Редакційної колегії може бути проведено додаткове незалежне рецензування. Після внесення авторами змін відповідно до зауважень рецензента стаття підписується до друку

Редакційна колегія має право на відмову публікації рукописів, що містять вже опубліковані дані, а також матеріали, які не відповідають профілю журналу або матеріали досліджень, що були виконані з порушенням етичних норм (наприклад, конфлікти між авторами чи між авторами й організацією, плагіат і т. ін.). Редакційна колегія журналу залишає за собою право редагувати та скорочувати рукописи без порушення авторського змісту.

### **Подання рукопису до редакції журналу**

Рукопис статті подається до редакції журналу в паперовому варіанті у одному примірнику та в електронному вигляді на електронну пошту редакції: [bratislava@ukr.net](mailto:bratislava@ukr.net). Електронний варіант статті повинен повністю відповідати паперовому варіанту.

Загальний обсяг рукопису: статті - до 20 стор., кількість рис. - до 5.

До рукопису необхідно додавати:

---

1. Угоду про передачу авторських прав (далі Угода) (форму договору можна отримати в редакції журналу або на сайті журналу). Угода набуває чинності в разі позитивного рішення про прийняття статті до друку. Підписання Угоди автором(ами) означає, що вони ознайомлені та погоджуються з умовами Угоди.

2. Відомості про кожного з авторів — прізвище, ім'я, по батькові повністю, посада, місце роботи, наукове звання, науковий ступінь, контактна інформація (телефон, адреса електронної пошти), код ORCID (обов'язково). Відомості про авторів необхідно подавати двома мовами — українською та англійською.

3. Носій інформації з текстом статті, рисунками, таблицями, відомостями про авторів у електронному вигляді на електронну пошту редакції: [bratislava@ukr.net](mailto:bratislava@ukr.net).

### **Вимоги до оформлення статті:**

Стаття має бути структурована за такими розділами: Постановка проблеми у загальному вигляді, де окреслено постановку проблеми, актуальність обраної теми; аналіз останніх досліджень та публікацій; Виклад основного матеріалу дослідження і отриманих результатів; Висновки, де підведено підсумки роботи та перспективи подальших досліджень у цьому напрямі; Список використаної літератури.

Титульну сторінку статті потрібно подати українською та англійською мовами й вказати на ній наступну інформацію:

- 1) ініціали та прізвище(а) автора(ів);
- 2) офіційну назву установи, повну поштову адресу, номер телефону, адресу електронної пошти;
- 3) назву статті;
- 4) анотацію до статті англійською та українською мовами — 1800 знаків. Анотація повинна відображати послідовну логіку опису результатів, описувати основну мету дослідження та підсумовувати найбільш значимі результати. В анотації необхідно обов'язково вказати структурні частини: українською - вступ, проблематика, мета, матеріали й методи, результати, висновки; англійською - Introduction, Problem Statement, Purpose, Materials and Methods, Results, Conclusion;
- 5) ключові слова — не більше 8-ми слів.

Текст оформлюють шрифтом 14 пунктів через півтора інтервали на папері формату А4. Назву статті, заголовки підрозділів друкують прописними буквами та виділяють напівжирним шрифтом.

Таблиці слід оформляти з використанням табличного редактора MS Word та подавати в тексті після першого посилання на таблицю із зазначенням її номеру та назви. Використання символів псевдографіки для оформлення таблиць неприпустимо.

Рисунки друкують розміром не більше 160×200 мм. Текст на рисунках повинен бути виконаний шрифтом 10 пунктів. Рисунки нумерують в порядку їх розташування в тексті, частини рисунків нумерують літерами — а, б, ....

### Список літератури: REFERENCES.

REFERENCES — це список літератури, перекладений англійською мовою (або транслітерований в романському алфавіті) і оформлений відповідно до міжнародного стилю оформлення наукових публікацій APA (American Psychological Association) style. Назви періодичних видань (журналів) наводяться відповідно до офіційного латинського написання за номером реєстрації ISSN. До джерела необхідно додати позначення про мову оригіналу (наприклад: [in Ukrainian]) і цифровий ідентифікатор DOI (в разі наявності), наприклад: <https://doi.org/10.15407/scin13.05.019>.

При посиланні на матеріали журналу використовувати таку скорочену назву журналу: для «Публічне управління та регіональний розвиток» - Publ. upr. reg. rozvit

Вимоги до електронного варіанту статті:

1. Для набору тексту слід використовувати редактор MS Word (\*.doc).

Статтю, подану без дотримання вимог редакції, до розгляду не буде прийнято.

Відповідальність за достовірність інформації, фактів та інших відомостей, посилань на нормативні акти, цитування та написання власних імен несуть автори публікації.

Матеріали, що публікуються в журналі, віддзеркалюють точку зору авторів, яка не завжди може збігатися з позицією редакційної колегії.

---

---

Підписано до друку 23.06.2019  
Формат 60/84 1/16 Папір офсетний.  
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.  
Ум. друк. арк. 12,90.  
Наклад 100 шт. Замовлення № 1/03.  
Виготовлювач: Смельянова Т.В.  
54001, Миколаїв, пров. Суднобудівний, 7  
Тел.: (0512) 47-74-48, e-mail: printex\_nik@ukr.net  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:  
ДК № 6167 від 03.05.2018