

ISSN: 2616-6216 (print)
ISSN: 2707-9597 (online)
<https://pard.mk.ua>

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

Науковий журнал

**PUBLIC ADMINISTRATION AND
REGIONAL DEVELOPMENT**

Academic journal

Заснований у 2018 році

*Включено до переліку наукових фахових видань України
з питань державного управління
(Категорія «Б»), Наказ Міністерства освіти і науки
України від 17.03.2020 №409)*



№ 7. 2020

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, професор

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

Члени редакційної колегії:

Антонова Л.В. – доктор наук з державного управління, професор

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

Євтушенко О.Н. – доктор політичних наук, професор

Жовнірчик Я.Ф. – доктор наук з державного управління, професор

Лопушинський І.П. – доктор наук з державного управління, професор

Плеханов Д.О. – доктор наук з державного управління, професор

Сиченко В. В. – доктор наук з державного управління, професор

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

Abbas Mardani – Ph.D. in Philosophy Management, University of South Florida (Tampa, Florida, USA)

Bartosz Hordecki – PhD, Professor of Political Science, Adam Mickiewicz University (Poland)

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

Magdalena Musiał-Karg – Professor, dr hab., Adam Mickiewicz University (Poland)

Vainius Smalskys – Doctor of Social Science, Mykolas Romeris University, Director of Institute of Public Administration, Professor (Kaunas, Lithuania).

Відповідальний секретар:

Штиршов О.М. – кандидат наук з державного управління, доцент

Технічний секретар:

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

© 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

Рекомендовано до друку: Рішенням науково-методичної ради Інституту державного управління, Чорноморського національного університету імені Петра Могили. (Протокол № 4 від 16.03.2020 р.)

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

ISSN: 2616-6216 (print) ISSN: 2707-9597 (online) <https://doi.org/10.34132/pard>

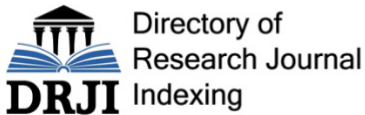
ІНДЕКСАЦІЯ ЖУРНАЛУ

DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

ERIH PLUS
EUROPEAN REFERENCE INDEX FOR THE
HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES



INDEX COPERNICUS



ЗМІСТ

Андріяш Вікторія, Євтушенко Олександр, Гончар Сергій Проблеми державної кадрової політики та перспективи їх вирішення на регіональному та муніципальному рівнях в Україні.....	8
Антонова Людмила, Антонов Андрій Е-урядування як сервісно-орієнтований інструмент державного управління соціальною сферою	37
Гольдін Тетяна, Багмет Михайло, Хоржевська Інна Громадська молодіжна думка відносно національної безпеки України в умовах гібридної війни.....	57
Дзвінчук Дмитро, Баран Марія Застосування діалогічної моделі змін у процесі реформування системи охорони здоров'я в Україні на первинному рівні	89
Дурман Микола Політико-економічна модель лібертаріанства та можливість її застосування в Україні: регуляторний аспект.....	109
Karkovska Veronika Updating the prestige of the civil service in the reform process.....	125
Котляр Людмила Відповідальність і відтермінування завдань в контексті державного управління.....	135
Левченко Наталія, Жовнірчик Ярослав Державне регулювання розвитку рециклінгу побутових відходів в умовах екологізації економіки.....	158

Малиновська Наталя, Непомнюща Альона

Електронне декларування у системі забезпечення фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування..... 186

Smalskys Vainius, Khadzhyradieva Svitlana, Slukhai Sergii

The current state and prospects of public administration reform after 2014 year 217

Тимофєєв Сергій, Колесниченко Оксана

Стратегічні завдання розвитку Інституту публічних закупівель..... 234

Хаджирадєва Світлана, Васильєва Наталя, Васильєва Олександра, Киртока Марія

Державно-приватне партнерство як важливий інструмент забезпечення сталого розвитку територій..... 253

Школьник Елеонора, Іголкін Сергій

Фактори впливу на екологічну свідомість громадян: огляд зарубіжних досліджень..... 270

Бакуменко Валерій, Белоусова Олена, Белоусов Віталій

Принципи оцінки ефективності і результативності реформування державного управління 286

Петрик Сергій

Державно-приватне партнерство як інструмент трансформації форм реалізації функцій держави 309

CONTENT

Andriyash Viktoria, Yevtushenko Oleksandr, Gonchar Sergiy Problems of personnel policy and prospects of the first virusena at the regional and municipal rivers in Ukraine	8
Antonova Liudmyla, Antonov Andrii E-government as a service-oriented instrument of government social sphere	37
Goldin Tatiana, Bagmet Mykhaylo, Horzhevskaya Inna Public youth opinion on Ukraine's national security in the conditions of the hybrid war	57
Dzvinchuk Dmytro, Baran Mariya Application of the dialogical model of changes in the process of reforming the health system in Ukraine at the primary level.....	89
Durman Mykola The political and economic model of liberty and the possibility of its application in Ukraine: the regulatory aspect	109
Karkovska Veronika Updating the prestige of the civil service in the reform process	125
Kotliar Lyudmila Responsibility and delay tasks in the context of public governance...	135
Levchenko Nataliia, Zhovnirchuk Yaroslav State regulation of the recycling of household waste in economic ecology	158

Malynovska Natalia, Nepomniushcha Alona

Electronic declaration in the system of providing financial control of persons authorized for functioning of state and local government..... 186

Smalskys Vainius, Khadzhyradieva Svitlana, Slukhai Sergii

The current state and prospects of public administration reform after 2014 year..... 217

Tymofieiev Serhij, Kolesnichenko Oksana

Strategic development tasks Institute of public procurement..... 234

Khadzhyradieva Svitlana, Vasylieva Nataliia, Vasylieva Oleksandra, Kyrtoka Mariia

Public-private partnership as an important tool of sustainable development of territories..... 253

Shkolnik Eleonora, Iholkin Sergiy

The factors of impact on ecological consciousness of citizens: a review of foreign literature..... 270

Valery Bakumenko, Olena Bielousova, Vitaly Bielousov

Principles for assessing the effectiveness and efficiency of public administration reform..... 286

Petryk Sergiy

Public-private partnership as a tool for transformation of forms of the state functions realization 309

УДК 352.08+353.08]:331.108
DOI: 10.34132/pard2020.07.01

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ ВИРІШЕННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МУНІЦИПАЛЬНОМУ РІВНЯХ В УКРАЇНІ

Андріяш В.І., д-р наук з держ. упр., професор, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили м. Миколаїв, Україна

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

Гончар С.В., канд. наук з держ. упр., Начальник служби повітряної вогневої, тактичної підготовки м. Одеса, Україна

У статті проаналізовано особливості стану сучасної державної кадрової політики на регіональному та муніципальному рівнях в Україні, що представляє собою особливу систему офіційно визнаних цілей, завдань, пріоритетів й принципів щодо організації та регулювання кадрових процесів і взаємовідносин. Відзначено, що без розуміння особливостей державної кадрової політики як соціального інституту, практично неможливо належним чином забезпечити найважливіші конституційне право службовців на роботу і професійно-кваліфікаційний розвиток. Розглянуто передумови формування нової парадигми державної кадрової політики, як соціального інституту, орієнтованого на демократичний розвиток українського суспільства відповідно до вибраного курсу євроінтеграції. Встановлено, що державна кадрова політика поступово перетворюється не в інструмент боротьби за владу, і її зміст, а на громадський ресурс публічного управління країною. Визначено особливості реалізації державної кадрової політики на регіональному та муніципальному рівні, які в умовах децентралізації є провідними рівнями державної політи-

ки розвитку країни. На сучасному етапі розвитку кадрового потенціалу країни кадрова політика повинна бути складовою соціально-економічного розвитку регіону, громади і передбачати вдосконалення кадрової роботи на регіональному та муніципальному рівнях.

Ключові слова: державна кадрова політика, регіональний рівень, муніципальний рівень, кадрова робота.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Після Революції гідності (2014 р.) в державі стали домінувати кадрові процеси, характерні для перехідних періодів, які мають непередбачуваний, нелінійний характер, оскільки формування кадрового корпусу на центральному, регіональному та муніципальному рівнях стало залежати від уподобань політичних сил, що прийшли до влади.

Головна мета сучасної державної кадрової політики – забезпечити високий професіоналізм управлінського процесу кваліфікованими, активно діючими, добросовісними службовцями, здатними забезпечити відродження України [14, 60]. В цілому кадрова політика стала характеризуватися високою змінюваністю і плінністю кадрів, а наявність корупції та переважання політичних, а не ділових підходів під час прийому на державну службу та її проходження породило тенденцію кадрових призначень в регіонах, що залежить від волі посадових осіб органів державної влади, що діють часто не дотримуючись норм закону.

Аналіз досліджень і публікацій. Розглядаючи стан наукової розробки питання щодо кадрової політики загалом та реалізації реформи децентралізації зокрема, варто зазначити, що у сучасних наукових колах дослідників цієї галузі небагато, але чітко простежується тенденція підвищення інтересу до цієї проблематики таких учених, як Т. Теличко, М. Денисенко, О. Бюдякова, Т. Кахановська, В. Мамонової, Л. Пашко та інших. Дослідження проблем у межах теми ґрунтуються також на сучасних теоретико-методологічних розробках наступних дослідників: Г. Атаманчук, В. Коновалової, М. Ушакової та ін.

Метою статті є проаналізувати проблемні питання державної кадрової політики на регіональному та муніципальному рівнях.

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

- розглянути особливості функціонування кадрової державної політики;
- проаналізувати основні характеристики кадрової політики на регіональному та муніципальному рівнях;
- визначити особливості функціонування державної кадрової політики в умовах реформування;
- окреслити перспективи розвитку державної кадрової політики на регіональному та муніципальному рівнях.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зміна політичної ситуації (втрата Криму, війна на Донбасі) не змінило курс держави, що знайшло своє відображення в ряді реформ, спрямованих на перебудову організаційно-адміністративної структури органів державної влади (далі – ОДВ) і органів місцевого самоврядування (далі – ОМС). У цих умовах державна кадрова політика (далі – ДКП) – це можливість перебудови системи публічного управління, складовою частиною якої є система місцевого самоврядування. Система місцевого самоврядування – це «сукупність інститутів, взаємозв'язків між ними, а також людські, правові, матеріальні та фінансові ресурси, необхідні для вирішення місцевих питань» [9, с. 342]. Важливо підкреслити, що людські ресурси – сукупність «здатних до праці людей, складають основу системи місцевого самоврядування, оскільки об'єктом впливу ДКП на рівні держави є, всі людські ресурси (кадровий потенціал суспільства)», то на рівні муніципального утворення – це «кадровий потенціал відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [5, с. 11].

У нових умовах розвитку української держави на порядку денному постало завдання формування ефективного кадрового потенціалу на регіональному та муніципальному рівні, за допомогою якого вдасться забезпечити проведення реформ, а в кінцевому підсумку буде сприяти соціально-економічному розвитку країни.

Тому головне завдання ДКП на зазначених рівнях – це забезпечення органів влади професійними і компетентними службовцями, здатними вирішувати завдання щодо досягнення поточних і перспективних цілей в інтересах суспільства, регіону [11, с. 8].

Реформа децентралізації, що розпочалася в 2014 році, в першу чергу стосувалася створення нової системи місцевого управління на рівні регіону і територіальної громади. На території 27 регіонів, що розташовані переважно в межах наявних областей (крім Києва і Севастополя), планувалося створити 120-150 районів, які будуть включати 1,5-1,8 тис. об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), що дозволить збільшити фінансові можливості місцевих бюджетів [4, с. 86-87].

Дійсно, в період з 2014 по 2016 роки бюджети ОТГ збільшилися більш ніж на 100 млрд. грн. Також почала розвиватися власна інфраструктура ОТГ, на кошти інфраструктурної субвенції. Зокрема, новостворені ОТГ в 2016 р. реалізували 1383 проектів розвитку власної інфраструктури на суму понад 1 млрд. грн., а за 2016-2018 рр. реалізували 6380 таких проектів.

Можна констатувати, що власні доходи місцевих бюджетів в першому півріччі 2017 . вирости на 22 млрд. грн., це +34% в порівнянні з аналогічним періодом минулого року і склали 87 млрд. грн. Вперше в Україні громади стають фінансово самодостатніми. Крім того, згідно з прийнятою урядом бюджетною резолюцією процес щодо збільшення бюджетів місцевих громад буде тривати й надалі. Так, якщо на 2017 р. закладено 170 млрд. грн. доходів місцевих бюджетів, то на 2018 р. – 248 млрд. грн., на 2019 р. – 270 млрд. грн., на 2020 р. – 284 млрд. грн. Так, надходження власних доходів місцевих бюджетів України, за січень 2018 р. вирости на 2,9 млрд. грн. (+23,3%) у порівнянні з аналогічним періодом 2017 р. і склали 15,4 млрд. грн.

Частка місцевих бюджетів 876 ОТГ в зведеному бюджеті України в 2018 р. перевищила 51 %. Результати децентралізації вказують на те, що відбулися зміни у взаєминах між центром і ОМС, які отримали принципово нові функції і можливості, що спричинило за собою значне ускладнення і розширення поля діяльності посадових осіб місцевого самоврядування (далі – ПОМС). Кількість, яких в Україні, згідно з даними Національного агентства з питань державної служби на 01.01.2016 р., в Україні – 83465 осіб, що стосується регіонів, тут їх кількість залежить від кількості населення (табл. 1).

Таблиця 1

Кількість ПОМС в Україні (станом на 01.01.2016 р.) [3]

№ п/п	Області	Кількість ПОМС	№ п/п	Області	Кількість ПОМС
1	Вінницька	3 917	13	Миколаївська	2 487
2	Волинська	2 552	14	Одеська	4 829
3	Дніпропетровська	6 867	15	Полтавська	3 915
4	Донецька	4 493	16	Ровенська	2 484
5	Житомирська	3 416	17	Сумська	3 253
6	Закарпатська	2 117	18	Тернопільська	2 612
7	Запорізька	3 770	19	Харківська	5 367
8	Івано-Франківська	3 081	20	Херсонська	2 461
9	Київська	4 352	21	Хмельницька	3 128
10	Кіровоградська	2 734	22	Черкаська	3 364
11	Луганська	1 679	23	Чернівецька	1 688
12	Львівська	5 579	24	Чернігівська	3 082

Джерело: Складено авторами на основі даних збірки «Державна служба в цифрах 2015. Інформаційне видання. Національне агентство України з питань державної служби. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, Київ, 32 с.».

Наведені дані свідчать про достатній кадровий ресурс але, по-перше, кількісні показники не дозволяють робити висновки щодо професіоналізму й ефективності кадрового потенціалу, тим більше, що в ході реалізації реформи відзначається недолік професійних кадрів і компетенції управлінських команд, що займаються її реалізацією; по-друге, якщо кількісні показники представляються більш-менш задовільними, то тільки на рівні міст, районів, областей, а не сільських і селищних територіальних громад, адже і сьогодні мало

бажаючих фахівців їхати туди на роботу; по-третє, з моменту створення ОТГ і розширення їх функцій і можливостей, потреба в професійних кадрах тільки зростає (за даними Держслужби зайнятості потреба в кадрах для ОТГ на 01.09.2018 р. – 9 тис. вакансій), тому питання посилення кадрового потенціалу місцевого самоврядування в нових умовах стоїть дуже гостро; по-четверте, існує проблема плинності кадрів, як в органах державної влади, так і місцевого самоврядування, особливо на рівні територіальної громади (створення ОТГ, призводить до зменшення кількості сільських, селищних рад (на 01.01.2015 р. було – 84548 ПОМС, то на 01.01.2016 р. – 83465 ПОМС); по-п'яте, не вирішена проблема навчання, підвищення кваліфікації або перекваліфікації ПОМС, що визнається як владою, так і самими державними службовцями і ПОМС.

Вказані проблеми характеризують відсутність в країні ефективної системи ДКП, під якою ми розуміємо стратегію довгострокового формування, розвитку та раціонального використання людських ресурсів держави. Тобто наявність в органах державної влади й місцевого самоврядування кадрів, що мають відповідні повноваження виконувати адміністративно-розпорядчі функції, готувати, приймати й реалізовувати управлінські рішення. Саме від якості та результативності роботи державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування залежить довіра населення до органів влади і самоврядування.

У той же час в процесі децентралізації, реформи місцевого самоврядування, створення ОТГ, а в подальшому виконавчих комітетів районних і обласних рад, які візьмуть на себе повноваження, що належали державним адміністраціям, кількість ПОМС почне збільшуватися і заповнити нестачу кадрів в ОМС частково можна за рахунок скорочених державних службовців.

Поступове скорочення державних службовців пов'язано, по-перше, з вимогою МВФ. Так, в меморандумі України з МВФ прописано скорочення працівників бюджетної сфери, зокрема в 2017 році не менше 4 % і на 10 % до кінця 2019 р. В цьому контексті підкреслимо, що скорочення чисельності державних службовців має відбуватися за необхідності, а не заради скорочення, тому

скорочення державних службовців не повинні бути всеосяжними і шаблонними, адже такі дії фактично можуть привести до зниження ефективності роботи ОДВ. По-друге, скорочення пов'язано з появою нових вимог до професіоналізму і якості роботи державної служби, адже в ОДВ є багато чиновників в статусі державних службовців. Згідно із законом статус державних службовців втраять ті чиновники, які потрапляють на державну службу «не за конкурсом, а за політичними квотами (заступники міністрів, голова та члени Рахункової палати, члени ЦВК, глава РНБО), обслуговуючий персонал, (бібліотекарі, водії), представники патронатної служби (прес-секретарі, помічники, радники), судді, працівники НБУ» [3]. За приблизними підрахунками кількість державних службовців скоротиться – на 30% (зараз в Україні кількість державних службовців в системі органів виконавчої влади скоротилася приблизно з 295709 чол. до 250000 чол.).

На муніципальному рівні в новоутворених ОТГ, спостерігається відсутність кваліфікованих професійних фахівців здатних ефективно і професійно виконувати надані їм повноваження, а «люди, котрих обрано, не завжди, на жаль, бачать, як саме правильно варто впроваджувати ті або інші проекти» [2, с. 39]. Створення ОТГ викликало потребу в навчанні великої кількості управлінців. Цю проблему можна було б вирішити за допомогою короткострокових курсів, однак вся надія на допомогу в цьому питанні ЄС, через створення центру дистанційної освіти.

Потреба ОМС, в кваліфікованих кадрах, які мають вищу освіту і здатних в сучасних умовах використовувати в роботі ефективні управлінські технології постійно зростає. За даними Національного агентства України з питань державної служби в ОМС повну вищу освіту мають – 62169 чол., що становить 74,5 % до облікової кількості посадових осіб. З них ПОМС, які «займають керівні посади, повну вищу освіту мають – 27426 чол., що становить 74,2 % до облікової кількості посадових осіб відповідної категорії» [3]. Неповну базову вищу освіту мають – 20540 чол., що складає 24,6 % до загальної облікової кількості ПОМС відповідної категорії. Серед керівників неповну базову вищу освіту

мають 9094 чол., що становить 24,6 % до облікової кількості посадових осіб відповідної категорії. Зокрема, 161 посадова особа має науковий ступінь, переважна більшість серед них (136 осіб) – керівники.

Серед фахівців, повну вищу освіту мають – 34743 чол., що складає 74,7 % до облікової кількості ПОМС відповідної категорії. Крім того, «неповну базову вищу освіту серед фахівців мають – 11446 чол., що становить 24,6 % до облікової кількості посадових осіб відповідної категорії. Науковий ступінь серед фахівців – у 25 чол.» [3]. Щодо категорій посад, то серед керівників повну вищу освіту мають керівники, які відносяться до 5 категорії (14658 чол., 72,6 %) і 4 категорії (8543 чол., 69,9 %). Серед фахівців повну вищу освіту переважно мають фахівці 6 (19437 чол., 92,5 %) і 7 (13549 чол., 57,6 %) категорії.

Наявність такої кількості ПОМС з вищою освітою пов'язано з тим, що однією з основних вимог, що «висуваються до кандидатів на заміщення вакантних посад у місцевому самоврядуванні, є обов'язкова наявність повної вищої (для керівників, головних спеціалістів), або неповної вищої освіти для фахівців 6 і 7 категорії» [3]. Наголосимо, що кількість ПОМС, котрі мають повну вищу освіту постійно зростає, що вважається позитивною характеристикою структури кадрів ОМС з точки зору професійної підготовки.

Щодо регіонального рівня, то наприклад, в Херсонській області повну вищу освіту мають 1851 чол., що становить 75,2 % від кількості посадових осіб відповідної категорії. У Миколаївській області ПОМС з повною вищою освітою становлять 79,1 % (1968 чол.). Неповну базову вищу освіту в Херсонській області мають – 578 чол., що становить 23,5 % до облікової кількості ПОМС відповідної категорії. Зокрема, в Миколаївській області неповну базову вищу освіту мають 504 чол. (20,3 %). Для порівняння візьмемо Одеську область, де і населення більше і ПОМС в «два рази більше, але відсоток осіб з повною вищою та неповною вищою освітою залишається приблизно на тому ж рівні» [3] (табл. 2).

Таблиця 2

Кількість ПОМС за рівнем освіти (на 01.01.2016 р.) [3]

Посадові особи, котрі мають:								
	повну вищу освіту		неповну, базову вищу освіту		науковий ступінь		вчений ступінь	
	чол.	у % до облікової кількості ПОМС регіону	чол.	у % до облікової кількості ПОМС регіону	чол.	доктора наук	чел.	професора
Миколаївська	1 968	79,1	504	20,3	1	–	–	–
Одеська	3 836	79,4	984	20,4	17	3	1	–
Херсонська	1 851	75,2	578	23,5	4	1	–	–
Україна	62 169	74,5	20 540	24,6	161	25	20	6

Джерело: Складено авторами на основі даних збірки «Державна служба в цифрах 2015. Інформаційне видання. Національне агентство України з питань державної служби. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, Київ, 32 с.».

Показники не сильно відрізняються від всеукраїнських і вказують на досить високий рівень освіти державних службовців і ПОМС. Однак наявність вищої освіти не гарантує високий рівень професійної підготовки, і компетентності державних службовців і ПОМС. Слід підкреслити, що значна частина державних службовців і ПОМС на регіональному та муніципальному рівні не мають спеціальної освіти, що відповідає профілю їхньої професійної діяльності. Так, на 01.01.2015 р., професійну освіту за напрямом «Державне управління», «Місцеве самоврядування» серед 295709 державних службовців мали лише 9256 чол. (3,1 %), а з 84548 ПОМС професійну освіту мали лише 3038 чол. (3,5 %).

Ситуація значно не покращилася і в наступному році. Так, на 01.01.2016 р. в Україні налічувалося 268370 державних службов-

ців (підвищили кваліфікацію 47222 чол., тобто 17 %). Також на 01.01.2016 р. в Україні налічувалося 83465 ПОМС, а програмами підвищення кваліфікації протягом 2015 р. було охоплено лише 7476 ПОМС (2559 керівників і 3917 фахівців), що становить 9 % від загальної чисельності ПОМС. Проблема компетентності (наявність знань і досвіду, необхідних для ефективної діяльності) ПОМС, стоїть дуже гостро. Особливо зараз, коли в результаті децентралізації, ОМС, зокрема ОТГ (сільські та селищні територіальні громади, які становлять близько 91 % від загальної кількості ОМС), отримали ряд нових повноважень, виконання яких вимагає значного обсягу додаткових знань і умінь. Відсутність достатнього рівня знань, освіти відзначають як керівники (79 % керівників ОТГ) так і фахівці місцевого самоврядування (77 % секретарів і працівників виконавчих органів ОТГ і 70 % старост). В ОТГ абсолютна більшість ПОМС (96-97 %) визнають важливість навчання і підвищення кваліфікації.

Якісне кадрове забезпечення ОДВ і ОМС висококваліфікованими професіоналами, здатними якісно і ефективно реалізовувати на практиці управлінські функції, безпосередньо пов'язане з ефективною регіональною кадровою політикою. Сьогодні кожен регіон намагається самостійно вирішувати проблему підвищення професійних навичок ПОМС. До цієї роботи залучаються обласні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників ОДВ і ОМС, в яких новообрані сільські, селищні, міські голови ОТГ мають можливість підвищувати свою професійну компетентність беручи участь в організованих для них семінарах. Ми вважаємо, що це один з напрямків професійного підвищення кадрового потенціалу ОДВ і місцевого самоврядування, тому що саме кадри, повинні стати активним суб'єктом забезпечення ефективності соціально-економічних, технологічних, соціально-психологічних процесів, які відбуваються в українському суспільстві. Ми також погоджуємося з дослідниками, які пропонують розробити «дорожню карту» державних службовців і службовців місцевого самоврядування, котра повинна отримати статус офіційного формалізованого документу. Така «дорожня карта» («журнал професійної освіти») повинна формуватися «одночасно з обранням кандидата на державну служ-

бу або в ОМС і закінчуватися його виходом на пенсію» [12, с. 82].

Оцінюючи ситуацію, яка склалася з кадрами в ОДВ і ОМС розглянемо дані статистики, які характеризують вікову структуру ПОМС. Вікові характеристики до 35 років і вище взяті авторами для дослідження не випадково, оскільки саме у віці до 35 років ПОМС знаходяться на етапі становлення і розвитку своєї кар'єри, тобто відчувають потребу в самоствердженні й самовираженні. «Вони активно шукають шляхи підвищення ефективності своєї діяльності й роботи організацій та підрозділів, активно засвоюють нові знання. Працівники у віці від 35 до 45 років досить негативно ставляться до критичних зауважень, найменш сприйнятливі до порад. Вони «прихильно вислуховують рекомендації котрі досить часто їм не потрібні» [9, с. 318].

Так в таб. 3 показано розподіл ПОМС (жінок) за віком.

Таблиця 3

Розподіл ПОМС (жінок) за віком [3]

	Кількість жінок, чол.	З них у віці, років (у % до загальної кількості певного регіону)					
		до 35 років включно	від 35 до 45	від 46 до 55	від 56 до 59	від 60 до 64	65 й вище
Миколаївська	1 995	28,4	29,0	34,8	6,3	1,5	–
Одеська	3 753	34,9	29,2	28,2	6,3	1,3	
Херсонська	1 918	25,6	29,5	35,9	7,3	1,5	0,2
Україна	64 338	28,3	32,0	32,8	5,8	1,0	0,1

Джерело: Складено авторами на основі даних збірки «Державна служба в цифрах 2015. Інформаційне видання. Національне агентство України з питань державної служби. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, Київ, 32 с.».

Більшість ПОМС серед жінок у віці від 46 до 55 років (в Херсонській області їх більше у відсотках, ніж загалом по Україні),

що свідчить про те, що при підборі співробітників в ОМС, перевага все ж віддається більш зрілим і досвідченим кандидатам, ніж молодим. Цей показник характеризує частку ПОМС (жінок), які працюють тривалий термін в ОМС.

На рис. 1 показано динаміку розподілу ПОМС (жінок) за віком.

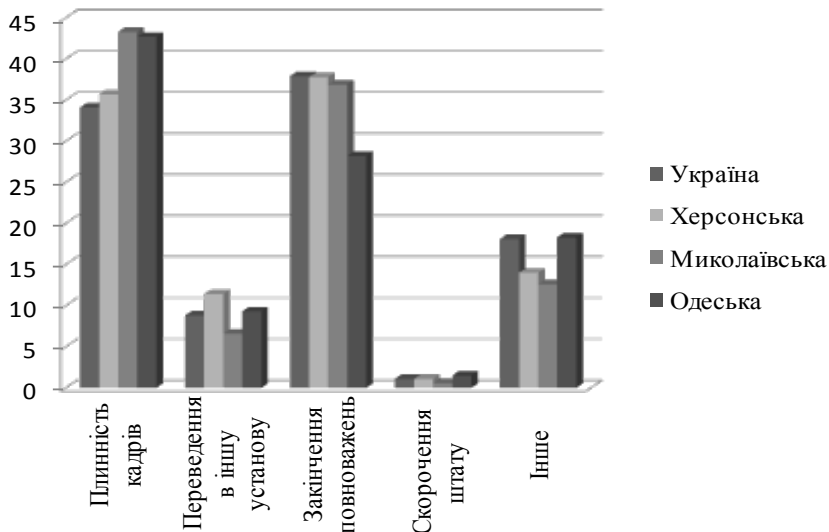


Рис. 1. Динамічність розподілу ПОМС (жінок) за віком

Джерело: Складено авторами на основі даних збірки «Державна служба в цифрах 2015. Інформаційне видання. Національне агентство України з питань державної служби. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, Київ, 32 с.».

З даних табл. 3 і табл. 4, рис. 1 і рис. 2 можна відзначити те, що кадровий склад за віком (до 45 років) досить молодий, а значить більш динамічний, і досвідчений. Це вік, коли ПОМС досягли певних успіхів у своїй кар'єрі.

Таблиця 4

Розподіл ПОМС (чоловіків) за віком [3]

	Кількість чоловіків, чол.	З них у віці, років (у % до загальної кількості певного регіону)					
		до 35 років вкл.	від 35 до 46	від 46 до 55	від 56 до 59	від 60 до 64	65 й вище
Миколаївська	492	24,0	23,0	34,8	14,6	2,2	1,4
Одеська	1 076	27,0	24,6	28,0	16,5	2,3	1,6
Херсонська	543	25,4	25,4	29,7	16,2	2,4	0,9
Україна	19 127	25,0	24,8	32,0	15,2	2,2	0,8

Джерело: Складено авторами на основі даних збірки «Державна служба в цифрах 2015. Інформаційне видання. Національне агентство України з питань державної служби. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, Київ, 32 с.»

Дані про вікову структуру ПОМС (чоловіків) свідчать, що середній вік співробітників становить 39 років, також спостерігається досить рівномірний розподіл часток ПОМС (чоловіків) за віковими категоріями, що є певним свідченням збалансованості кадрового складу за віковою ознакою серед ПОМС в Херсонській області.

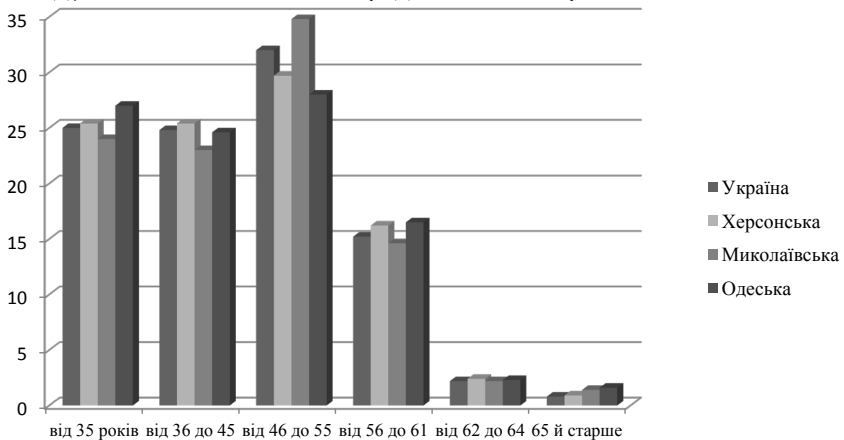


Рис. 2. Динамічність розподілу ПОМС (чоловіків) за віком

Джерело: Складено авторами на основі даних збірки «Державна служба в цифрах 2015. Інформаційне видання. Національне агентство України з питань державної служби. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, Київ, 32 с.».

Отже, наявні статистичні дані дозволяють зробити висновок, що в ОМС Херсонської області кадровий склад ПОМС складають службовці в найбільш продуктивному віці, що має позитивно позначитися на ефективності діяльності ОМС. Далі, перейдемо до аналізу розподілу ПОМС за стажем роботи в ОМС (табл. 5).

Таблиця 5
Розподіл ПОМС за стажем роботи в ОМС [3]

	Кількість працівників, які мають стаж роботи, роки (у% до загальної кількості ПОМС регіону)						
	від 1 року	від 1 до 3	від 3 до 5	від 5 до 10	від 10 до 15	від 15 до 25	більше 25
Миколаївська	10,1	7,4	9,3	24,6	23,1	20,3	5,2
Одеська	10,3	11,3	9,6	26,4	21,5	15,6	5,3
Херсонська	11,1	8,9	8,2	24,5	25,2	18,0	4,1
Україна	9,6	8,0	8,3	25,0	24,9	19,0	5,2

Джерело: Складено авторами на основі даних збірки «Державна служба в цифрах 2015. Інформаційне видання. Національне агентство України з питань державної служби. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, Київ, 32 с.».

Аналізуючи показники табл. 5 видно, що у більшості ПОМС професійний стаж становить від 5 до 15 років. Якщо взяти до уваги дані з табл. 2, а точніше дані щодо освітнього рівня, то можемо зробити висновок, що в ОМС Херсонської області працюють освічені, зрілі працівники, котрі мають достатній досвід роботи.

У той же час розподіл ПОМС за стажем в ОМС в розрізі категорій посад, що відображає природний процес розвитку посадових

кар'єр в ОМС свідчить: підвищення на посаді відбувається зі збільшенням стажу і досвіду роботи.

На ефективність і результативність ОДВ і ОМС істотно впливає плинність кадрів, оскільки перешкоджає становленню професіоналізму державних службовців і ПОМС. Розглянемо характерні показники плинності ПОМС, наприклад, кількість працівників, які вибули з ОМС, за категоріями посад в 2014 році. По Україні це складає – 15658 чол., що становить 18,8 % від загальної кількості ПОМС відповідної категорії. У Херсонській області вибули з ОМС – 526 чол., що становить 24,1 % (табл. 6).

Таблиця 6

**Кількість ПОМС, які вибули
з органів місцевого самоврядування [3]**

	Вибули		В тому числі по причині, %				
	всього осіб	у % до загальної кількості ПОМС	плинність кадрів	переведення до іншої установи	закінчення повноважень або їх припинення	скорочення штату, ліквідація підприємства	інші причини
Миколаївська	515	20,7	43,3	6,6	36,9	0,6	12,6
Одеська	927	19,2	42,7	9,3	28,2	1,5	18,3
Херсонська	526	21,4	35,7	11,4	37,8	1,1	14,0
Україна	15 658	18,8	34,1	8,8	37,9	1,1	18,1

Джерело: Складено авторами на основі даних збірки «Державна служба в цифрах 2015. Інформаційне видання. Національне агентство України з питань державної служби. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, Київ, 32 с.».

Більшість звільнених у зв'язку із закінченням повноважень або їх дострокового припинення – 37,8 % (в першу чергу це стосується виборних посад, тобто закінчився термін повноважень). На другому

місці плинність кадрів – 35,7 % (табл. 6, рис. 3), тобто звільнених за власним бажанням, з ініціативи керівництва, в зв'язку з переходом в комерційні структури, або з можливістю отримувати більш високу оплату праці. Плинність кадрів – це ключова проблема як для ОДВ, так й для ОМС. Плинність кадрів може бути розрахована за допомогою формули:

$$F = \text{Зв.ср.г.} * 100 / \text{Ч ср.г.} \quad (1)$$

де Зв.ср.г. – середньорічна чисельність звільнених,

Ч ср.г. – середньорічна чисельність.

F – рівень плинності кадрів (співвідношення числа звільнених працівників, які вибули за певний період (рік) до середньої врахованої чисельності за той же період x 100%).

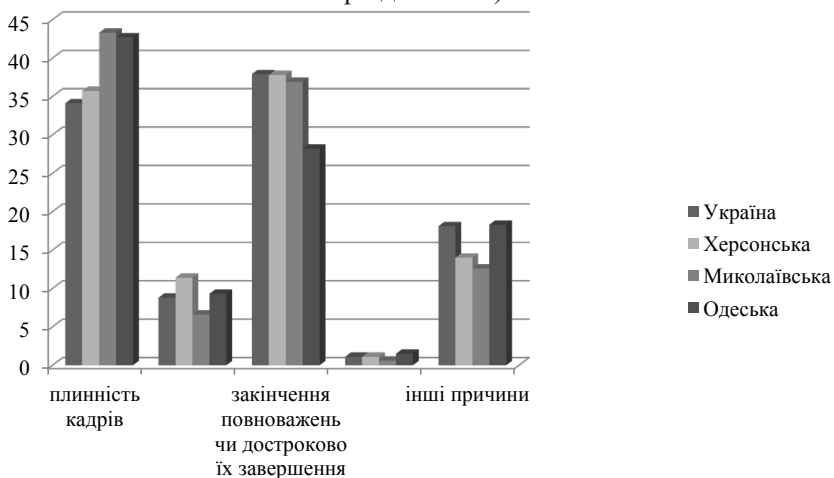


Рис. 3. Динаміка кількості ПОМС, котрі вибули із ОМС

Джерело: Складено авторами на основі даних збірки «Державна служба в цифрах 2015. Інформаційне видання. Національне агентство України з питань державної служби. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, Київ, 32 с.».

Варто зауважити, що рівень «нормальної» плинності в установі має дорівнювати 3-5 %, оскільки вказана величина відповідає при-

родному відновленню персоналу. Стурбованість викликає, якщо рівень плинності перевищує 15 %, тобто перевищує норму (10-12 %), що не є нормальним, керівництво повинно вживати заходів, щоб знизити дане значення. По-перше, «зайва плинність викликає значні економічні втрати, а по-друге, створює організаційні, кадрові, технологічні, психологічні труднощі» [3].

Зазначені показники характеризують роботу кадрових служб місцевого самоврядування [8, с. 64]. Їх робота в основному зводиться до оформлення трудових взаємовідносин з працівниками структурних підрозділів ОМС, не використовуючи такі форми діяльності, як робота з метою створення згуртованого, професійного, відповідального колективу для реалізації його функцій і завдань. Однак, якщо «діяльність кадрових служб розглядати як процес, то з точки зору цього підходу діяльність кадрових служб ОМС», як наголошує Г. Атаманчук – це «кадрове забезпечення організації» [2, с. 156].

У процесі дослідження було проведено опитування серед 352 службовців ОМС Миколаєва та Миколаївської області, звільнених у 2015-2017 роках (рис. 4). Мета опитування виявити основні мотиви звільнення співробітників.

Як видно з результатів опитування найбільш вагомою причиною звільнення ПОМС є низька заробітна плата, точніше недосконалість оплати праці ПОМС, відсутність чітких кар'єрних перспектив і конфлікти з керівництвом. Слід підкреслити, що на урядовому рівні України стурбовані комплектуванням ОМС фахівцями з відповідним рівнем освіти, кваліфікації та (за потребою) стажу роботи за даною спеціальністю. У 2018 р. згідно з Постановою КМУ від 10.05.2018 р. № 363 встановлено нові вищі посадові оклади для ПОМС. Всі інші причини (перспективи кар'єрного росту і конфлікти) цілком можуть бути вирішені кадровими службами і керівництвом ОМС [1]. Однак їх наявність характеризує відсутність в роботі кадрових служб системної роботи з підбору, планування навчання та кар'єрного росту державних службовців і ПОМС. Адже основне завдання кадрової служби це не тільки ведення кадрової документації, це також і розміщення кадрів, їх атестація, підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації; оформлення стажувань працівників.

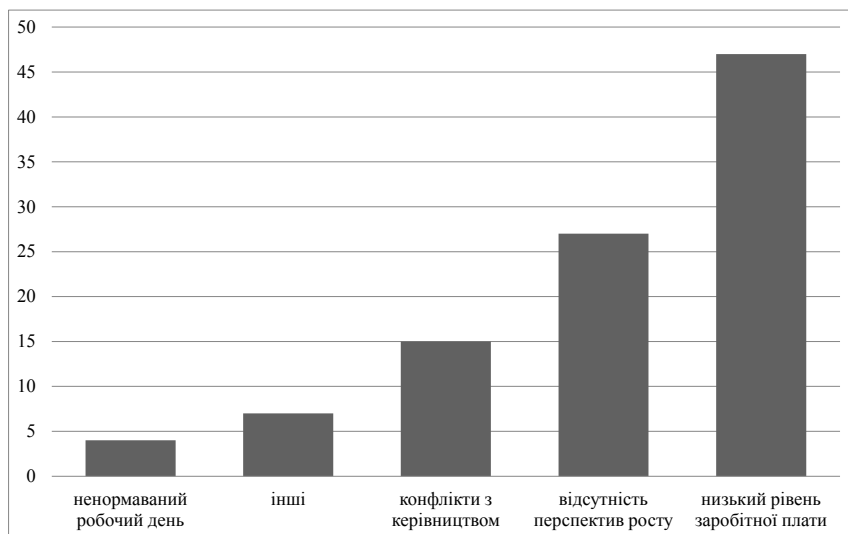


Рис. 4. Причини звільнення з ОМС

Джерело: Складено авторами на основі даних проведеного опитування серед колишніх службовців ОМС за останні 3 роки.

Розгляд кадрового забезпечення ОМС в даному «контексті більш доцільно розглядати з позиції реалізації цілей і завдань місцевого самоврядування, в першу чергу – для досягнення поточних і перспективних цілей в інтересах місцевої громади, регіону і держави» [7, с. 220], тобто ефективності або неефективності роботи державних службовців і ДЛМС.

Для з'ясування причин неефективної діяльності державних службовців та ПОМС на регіональному та муніципальному рівнях авторами було проведено опитування 320 респондентів (за допомогою опитувальних листів, що самостійно заповнюються опитуваними за зазначеними у ньому правилами). Всі респонденти працюють на керівних посадах в органах державної влади та місцевого самоврядування (далі експерти) Миколаївської області.

Перед опитуваними було поставлено питання: у чому експерти бачать основні причини невисокої компетентності та неефективності

ті дій сучасних державних службовців і ПОМС? Експертам було запропоновано для відповіді такі причини:

- недосконала нормативно-правова база кадрового забезпечення ДКП на субрегіональному і муніципальному рівнях;
- недостатність професійних знань і умінь задля роботи за умов євроінтеграції, демократизації та децентралізації державної влади;
- неясність сприйняття та розуміння державними службовцями й ПОМС власних й делегованих повноважень;
- відсутність в ОДВ і ОМС підготовлених професійних кадрів за спеціальністю «Державне управління» та «Місьцеве самоврядування»;
- неефективна система відбору, розстановки, підвищення кваліфікації, кар'єрного росту, оцінки діяльності кадрів в ОДВ і ОМС.

Проведене авторами опитування експертів дав наступні результати (табл. 7).

Таблиця 7

Причини низької компетентності та неефективності дій сучасних державних службовців і ПОМС [3]

№ п\п	Зміст питання	Процент відповідей опитаних (%)
1.	Неефективна система відбору, розстановки, підвищення кваліфікації, кар'єрного росту, оцінка діяльності кадрів в ОДВ та ОМС	40
2.	Недостатність професійних знань та вмінь для роботи в умовах демократизації та децентралізації	20
3.	Недосконала нормативно-правова база забезпечення ДКП на регіональному та муніципальному рівнях	15
4.	Відсутність в ОДВ та ОМС підготовлених професійних кадрів	15
5.	Неясне розуміння державними службовцями та ПОМС кола власних повноважень	10

Джерело: Складено авторами на основі даних проведеного опитування серед колишніх службовців ОМС за останні 3 роки.

Отримані результати свідчать, що причини, низького професіоналізму державних службовців і ПОМС полягають в неефективності системи відбору, розстановки, підвищення кваліфікації, кар'єрного росту, оцінки діяльності кадрів. Неефективність роботи з кадрами на регіональному та муніципальному рівнях – є однією з головних причин негативного ставлення громадян до ОДВ і місцевого самоврядування. Друга причина – недостатність професійних знань і умінь для роботи в умовах демократизації і децентралізації. Третя – «недосконала нормативно-правова база кадрового забезпечення ДКП на регіональному та муніципальному рівнях і відсутність підготовлених професійних кадрів» [3].

Друге коло питань до експертів було пов'язано з виявленням недоліків в роботі з кадрами в ОДВ і ОМС. Експертам потрібно було відповісти на таке запитання: які, на вашу думку, недоліки проявляються в підборі кадрів в ОДВ і місцевого самоврядування? Експертам було запропоновано такі варіанти відповідей (недоліки):

- протекціонізм – заступництво, висунення на посади в ОДВ і ОМС за принципом наявності особистої відданості, друзів чи знайомих;
- непотизм – отримання посади в результаті родинних зв'язків, а не професійних здібностей;
- відсутності ґрунтовних конкурсів щодо заміщення наявних вакантних посад;
- некомпетентність працівників кадрових служб, що займаються питаннями підбору і виховання кадрів в ОДВ і ОМС;
- суб'єктивізм в оцінці ділових і особистісних якостей державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Отримані результати (табл. 8) показують, що головним недоліком при підборі кадрів державних службовців і ПОМС є:

- протекціонізм (заступництво) – 35 % (підтримка своїх), який впливає і на відсутність конкурсів на заміщення вакантних посад;
- непотизм – 25 % («кумівство») – отримання посади в ОДВ і ОМС не через особисті професійні якості, здібності, досягнення, а через родинні зв'язки (згідно британського журналу «The

Economist», Україна входить в першу десятку держав, в яких процвітає кумівство);

- суб'єктивізм – 15 % в оцінці ділових і особистісних якостей державних службовців і ПОМС;
- некомпетентність працівників кадрових служб (12 %), котрі здійснюють вирішення питань підбору та виховання кадрів в ОДВ і ОМС.

Таблиця 8

Недоліки в підборі кадрів в органах державної влади та місцевого самоврядування [3]

№ п/п	Зміст відповідей	Процент відповідей опитаних (%)
1.	Протекціонізм (заступництво), висування на посади в ОДВ і ОМС за принципом особистої відданості, друзів або знайомих	35
2.	Непотизм («кумівство») – отримання посади в ОДВ і ОМС через родинні зв'язки	25
3.	Суб'єктивізм при оцінці ділових і особистісних якостей державних службовців і ПОМС	15
4.	Некомпетентність працівників кадрових служб, що займаються питаннями підбору і виховання кадрів в ОДВ і ОМС	12
5.	Відсутність серйозних конкурсів на заміщення вакантних посад в ОДВ і ОМС	11

Джерело: Складено авторами на основі даних проведеного опитування серед колишніх службовців ОМС за останні 3 роки.

Вказані «недоліки є «хворобами управління», тому що руйнують довіру, мотивацію в колективі, породжують конфлікти і, як наслідок, неякісне виконання поставлених перед колективом завдань»

[3]. Крім того вказані «хвороби» призводять до погіршення якісного складу управлінських кадрів ОДВ і ОМС, а точніше, ефективності публічного управління в Україні. Виходячи з вище викладеного, державне управління кадровими процесами на регіональному та муніципальному рівні потребує реформування та вдосконалення. В основу кадрової роботи на регіональному та муніципальному рівнях треба покласти нові кадрові технології, пов'язані з відбором, розстановкою кадрів, їхньою професійною освітою, підвищенням кваліфікації.

Відповідно до результатів опитування, можемо зробити висновок, що основні недоліки щодо підбору непрофесійних кадрів на регіональному та муніципальному рівнях обумовлені відсутністю ефективного кадрового менеджменту, непрофесіоналізмом кадрових служб (управлінь, відділів) використовувати і підбирати кадри, керуючись діловими і моральними критеріями. Зловживаннями в підборі кадрів в ОДВ і ОМС, відсутністю прозорих процедур при проведенні конкурсного відбору.

Таким чином, кадрова політика на регіональному і муніципальному рівнях, можна погодитися В. Федорчук, поки розглядається як «кишеньковий механізм», «кумівство» і «панібратство» в боротьбі за владу [12, с. 25]. Тому на роботу в ОДВ і ОМС й потрапляють службовці, які не мають необхідних знань та умінь в області державного та місцевого самоврядування, що призводить до неефективної діяльності ОДВ і ОМС за рішенням складних соціально-політичних і соціально-економічних завдань на регіональному та муніципальному рівнях. Наголосимо, що «запорука успіху всіх реформ, які відбуваються в нашій країні, полягає в тому, щоб в системі державного управління працювали компетентні висококваліфіковані кадри, здатні до творчого вирішення завдань, що стоять перед ними» [5, с. 48].

Результати опитування, також підтверджують, що якість діяльності державних службовців та ПОМС на регіональному та муніципальному рівнях залишається досить невисоким, що безпосередньо пов'язано з проблемами ДКП на регіональному та муніципальному рівнях внаслідок:

- відсутності єдиної ДКП на регіональному та муніципальному рівнях із врахуванням регіональних особливостей;
- недосконалої нормативно-правової бази ДКП, що породжує можливості здійснення численних зловживань під час кадрових призначень;
- низького рівня підготовки кадрових служб в ОДВ і ОМС, які в своїй роботі не використовують досягнення сучасного кадрового менеджменту;
- незадовільні умови роботи, низька оплата праці, перехід досвідчених фахівців в недержавні структури;
- низький рівень професійної підготовки і компетентності державних службовців і ПОМС, непрофільна освіта, низька дисципліна й безвідповідальність.

Розкриваючи проблему ДКП на регіональному та муніципальному рівнях звертаємо увагу, перш за все на те, що її стратегія направлена на формування системи роботи з кадрами регіону, громади, але ніяк не пов'язана зі стратегією розвитку регіону, району, громади. Найчастіше вона враховує кількісні, але не якісні характеристики кадрового забезпечення ОДВ і ОМС кваліфікованими кадрами. На нашу думку головним напрямом ДКП, є регіональний і муніципальний (територіальної громади) рівні, саме в період децентралізації, коли ОМС доводиться вирішувати питання, з котрими вони раніше ніколи не стикалися, то очевидними стають факти недостатності управлінського ресурсу.

Висновки. Таким чином, аналіз існуючого стану реалізації ДКП на регіональному та муніципальному рівні дозволяє зробити наступні висновки:

1. Відсутність єдиного концептуального підходу, як до формування, так і реалізації ДКП на регіональному та муніципальному рівнях призводить до того, що в реалізації кадрової політики на регіональному та муніципальному рівнях немає системності, кадрова політика носить фрагментарний, епізодичний характер, її реалізація віддана на відкуп державним адміністраціям. Тому кадровий потенціал ОМС досить невисокий, такі якості особистості державних службовців і ПОМС, які повинні домінувати (відповідальність

за результати своєї професійної діяльності, чесність і т.д.) під час виконання ними своїх посадових повноважень, в даний час є неза-требуваними. Такий стан потребує суттєвого коригування ДКП на регіональному та муніципальному рівнях.

2. ДКП на регіональному та муніципальному рівні реалізується кадровими службами (управлінь, відділів) і обумовлена наявністю ефективного кадрового менеджменту (системою відбору, розстановки, підвищення кваліфікації, кар'єрного росту, оцінки діяльності кадрів ОДВ і ОМС, наявністю прозорих процедур при проведенні конкурсного відбору) через систему кадрової роботи, основними структурними елементами якої повинні стати:

- аналіз, планування (визначення потреби в кадрах) і прогноз кадрового забезпечення ОДВ і ОМС;
- підбір, розстановка, оцінка (внутрішній моніторинг якості роботи державних службовців і ПОМС) і безперервне навчання кадрів (підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації);
- управління кадрами повинно здійснюватися не тільки за допомогою економічних організаційно-розпорядчих (нормативно-правових положень), але і соціально-психологічних методів.

3. Стратегія (Концепція) розвитку кадрового потенціалу країни повинна бути складовою соціально-економічного розвитку регіону, громади і передбачати вдосконалення кадрової роботи на регіональному та муніципальному рівнях, через конкретні завдання, поставлені перед кадровими службами для залучення і закріплення в ОДВ і ОМС висококваліфікованих фахівців, створення умов для реалізації ними свого професійного потенціалу, умінь, талантів і здібностей.

Стаття надійшла до редакції: 04.01.20

Change your mind to formulate a new paradigm of sovereign cadre policy, like a social institute, oriented to democratic development of the Ukrainian suspension, all the way to the integration course.

It has been established that the sovereign cadre of personnel policy is moving forward not into the tool to fight for moisture, but from the public, but to the enormous resource of public administration of the country.

The special features of the implementation of state power personnel policies in the regional and municipal regions, in the minds of the decentralized states of the state policy for the development of the country, are marked.

At this moment, the development of personnel potential of the country's personnel, the policy is guilty of a warehouse of social and economic development for the region, and for the huge transfer of personnel robots to the regional and municipal districts. It was numbed, with the main impetus of sovereign cadre policy, by the way regional and municipal (territorial) communities, during the decentralized period itself, as long as there was little evidence that the authorities were self-evident.

Keywords: *state personnel policy, regional city, municipal city, personnel service*

Retrieved: 04.01.20

References

1. Andriyash V.I., Agafonova N.A. (2017) Vliyanie konflikta na rezultaty deyatelnosti gosudarstvennoy sluzhby [The impact of the conflict on public service performance] Retrieved from <http://sci-article.ru/gryps.php?i=politologiya> [in Russian]
2. Atamanchuk G.V. (2004), Teoriya gosudarstvennogo upravleniya : kurs lektsiy [Theory of Public Administration: a course of lectures], Omega-L., Moskva. 323 p. [in Russian].
3. Honchar S.V. (2019) Mekhanizmy realizatsii derzhavnoi kadrovoi polityky v Ukraini na rehionalnomu ta munitsypalnomu rivniakh v umovakh detsentralizatsii [Mechanisms of implementation of the state personnel policy in

Ukraine at the regional and municipal levels in the conditions of decentralization]. Retrieved from http://chmnu.edu.ua/uploads/2017/12/Disertatsiya_S.V.Gonchar.pdf [in Ukrainian]

4. Hotra V.V., Telychko T.V. (2019), Napriamy vdoskonalennia kadrovoi polityky pidpriemstva v suchasnykh umovakh hospodariuvannia [Areas of improvement of personnel policy of the enterprise in modern conditions of management]. “Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho universytetu. Seriya “Ekonomika”, № 1 (53), pp. 86-90, doi: [https://doi.org/10.24144/2409-6857.2019.1\(53\).86-90](https://doi.org/10.24144/2409-6857.2019.1(53).86-90). [in Ukrainian]

5. Denysenko M. P., Budiakova O. Yu. (2019), Pidvyshchennia indeksu liudskoho kapitalu – vazhlyva skladova innovatsiinoi kadrovoi polityky pidpriemstv [Increasing the human capital index is an important component of enterprise innovation policy]. “Ekonomika ta derzhava”, № 4, pp. 11-17, doi: [10.32702/2306-6806.2019.4.11](https://doi.org/10.32702/2306-6806.2019.4.11) [in Ukrainian]

6. Kahanovska T. Ye. (2013) Neperervna profesiina osvita kadriv yak odyn z etapiv prokhodzhennia derzhavnoi sluzhby v Ukraini [Continuous professional education of the personnel as one of the stages of civil service in Ukraine] “Yevropeiski perspektyvy”, № 10, pp. 48-59. [in Ukrainian]

7. Kayl Ya.Ya., Yepinina V.S., Manyakin A.A. (2013), Problemy kadrovogo obespecheniya organov mestnogo samoupravleniya i puti ikh resheniya (na primere makroregiona YuFO) [Problems of staffing of local governments and their solutions (for example, the macroregion of the Southern Federal District)], “Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii”, № 2 (2), pp. 216-224. [in Ukrainian]

8. Kibanov A.Ya., Konovalova V.G., Ushakova M.V. (2010), Sluzhba upravleniya personalom: ucheb. posobie [Service personnel management: studies. allowance]. Knorus, Moskva. [in Russian]

9. Mamonova V. V. (2011), Systema mistsevoho samovriaduvannia [The system of local self-government], Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia u 8-my t. / Natsionalna akademiia derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy; nauk.-red. kolehiia: Yu. V. Kovbasiuk (holova) ta in. NADU, Kyiv, T. 5, pp. 342-344. [in Ukrainian]

10. Moll Ye.G. (2011), Upravlenie kareroy menedzhera [Manager career management]. Izdatelskiy dom “Piter”, Sankt Peterburg, 424 p. [in Russian]

11. Ogloblina I.Ye. (2011), Uchebnoe posobie po distsipline “Kadrovaya politika organov regionalnogo upravleniya”. [Tutorial for the discipline «Personnel policy of regional authorities»] Alt.gos.tekhn.un-t im. I.I. Polzunova. Izd-vo AltGTU, Barnaul, 362 p. [in Russian]

12. Pashko L. (2011), Profesiina osvita derzhavnykh sluzhbovtziv ta posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia: akmeolohichniy pidkhid [Professional education of civil servants and officials of local self-government: acmeological approach], “Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia”, № 3, pp. 77-84. [in Ukrainian]

13. Fedorchuk V.A. (2015), Orhanizatsiino-pravove zabezpechennia kadrovoy polityky v derzhavnomu upravlinni [Organizational and legal support of personnel policy in public administration], “Visnyk NADU”, № 1, pp. 23-29. [in Ukrainian]

14. Yemelianov V.M., Verba S.M. (2010) Kadrove zabezpechennia orhaniv derzhavnoi vlyady ta mistsevoho samovriaduvannia v Mykolaivskii oblasti [Staffing of state authorities and local self-government in the Mykolaiv region] Naukovi pratsi: Naukovo-metodychnyi zhurnal. T. 147. Vyp.135 pp. 60-65. [in Ukrainian]

Відомості про авторів / Information about the Authors

Андріаш Вікторія Іванівна: Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

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

ORCID. ORG/0000-0001-5294-7456

E-mail: andriyash_v2017@ukr.net

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

Гончар Сергій Володимирович: Військова частина № 9997: вул. Д.Інглезі буд. 9/2, м. Одеса, 65070, Україна.

Sergiy Gonchar: Military Unit № 9997: D. Englezi str. 9/2, Odesa, 65070, Ukraine.

E-mail: sergeygonchar1964@gmail.com

ORCID.ORG/0000-0002-6172-7987

УДК 351.84:681.518

DOI: 10.34132/pard2020.07.02

Е-УРЯДУВАННЯ ЯК СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНИЙ ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЮ СФЕРОЮ

Антонова Л.В., д-р наук з держ. упр., професор, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Антонов А.В., д-р наук з держ. упр., доцент Житомирський державний технологічний університет, м. Житомир, Україна

Стаття присвячена аналізу можливості впровадження в Україні сервісно-орієнтованих інструментів державного управління. Розглянуто особливості інноваційних інструментів, в т.ч. сервісно-орієнтованих, що можуть використовуватися в державному управлінні. Зазначено, що електронне урядування є найперспективнішим з точки зору впровадження в систему державного управління соціальною сферою.

Констатовано, що перевагами електронного урядування є: зростання швидкості надання послуг, покращення якості обслуговування фізичних та юридичних осіб, прозорість діяльності органів влади тощо. Доведено, що якісно побудована система електронного урядування позитивно впливає на загальний хід та наслідки радикальних перетворень в українському суспільстві та сприятиме ефективному розв'язанню таких проблем як: непрозорість, неефективність, закритість, корумпованість органів влади; формування механізмів децентралізації, деконцентрації, демократичного контролю та участі громадян у розробці та реалізації державної політики; повернення довіри громадян до інститутів та публічних службовців

Для визначення можливості впровадження технології електронного урядування у соціальній сфері проаналізовано стан розвитку

інформаційно-комунікаційних технологій в Україні за період з 2010 р. по 2018 р. Результати аналізу свідчать про системні проблеми у багатьох напрямках впровадження електронного урядування в Україні. Констатовано наявність обмежуючих чинників: цифрова нерівність, рівень освіти, проблеми конфіденційності, традиції. Успішність усунення наведених перешкод безпосередньо залежить від чіткого дотримання визначених стратегічних пріоритетів розвитку держави, політико-правового становища суспільства та фінансово-економічних можливостей. Визначено, що прагнення уряду побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство здатні внести суттєві корективи в процес електронного урядування та у темпи проведення реформаторських заходів.

Доведено, що забезпечення вільного доступу до інформаційних ресурсів через розвиток телекомунікаційних систем і мереж (особливо в малих містах і селах), підвищення рівня комп'ютерної грамотності серед населення, впровадження різного роду заохочень та проведення загальних просвітницьких кампаній з метою поступового ознайомлення громадян з інформаційно-комунікаційними технологіями надасть можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя.

Ключові слова: державне управління, електронне урядування, інновація, інструмент управління, інформаційно-комунікаційні технології, рівень життя, соціальна сфера.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Важливою складовою економіки будь-якої країни є соціальна сфера, що представлена підприємствами виробничої та невиробничої галузі, які забезпечують матеріальні та духовні потреби населення. Ця сфера включає діяльність у таких напрямках: освіта, зайнятість населення, охорона здоров'я, соціальний захист населення, торгівля, харчування, культура, мистецтво, розваги, спорт, відпочинок, зв'язок, транспорт, житлово-комунальне господарство, екологія, інформація та телекомунікації тощо.

Рівень розвитку соціальної сфери країни, з одного боку, визначає рівень життя суспільства, якість відтворення людського капіталу, а з іншого боку, забезпечує функціонування інших сфер економічної діяльності. Особливістю соціальної сфери є те, що вона представлена ринковими підприємствами, організаціями та бюджетними установами, що задовольняють різноманітні потреби населення, від матеріальних виробництво одягу, побутових приладів тощо, до нематеріальних надання освітніх, оздоровчих, соціальних та інших послуг. У свою чергу, обсяг спожитих благ залежить від рівня доходу особи. Проте, за даними Державної служби статистики України, у 2014 р. чисельність населення із середнім доходом у місяць, що є нижчим за фактичний прожитковий мінімум, складала 6,3 млн. осіб, тобто 16,7 % від загальної чисельності населення, а у 2018 р. – 10,6 млн. осіб, тобто 27,6 % від загальної чисельності [1]. Отже, майже третина населення України станом на 2018 р. має доходи нижчі за фактичний прожитковий мінімум. Крім того, за період, який аналізується, розрив між законодавчо встановленим та фактичним рівнями прожиткового мінімуму збільшився (у 2014 р. фактичний прожитковий мінімум перевищував законодавчо встановлений на 15,4 %, а у 2018 р. – на 87 %). Середньорічний законодавчо визначений розмір прожиткового мінімуму у середньому на одну особу в місяць у 2014 р. складав 1176,0 грн., а фактичний середньорічний розмір прожиткового мінімуму – 1357,6 грн., аналогічні показники у 2018 р. відповідно склали – 1744,8 грн. та 3262,7 грн. в місяць на одну особу [1], що свідчить про погіршення добробуту населення, тому існує потреба у державній підтримці вразливих верств населення.

Отже, важливим завданням держави є розробка стратегічних заходів щодо задоволення потреб населення та підвищення суспільного добробуту сучасних умов формування інноваційної економіки, а це, на нашу думку, можливо зробити шляхом ефективного впровадження сервісно-орієнтованих інструментів в системі державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розвитку соціальної сфери досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені, зокре-

ма, І. Верховод, А. Гейдт, Є. Горшеніна, В. Лазарєв, М. Кальницька, Я. Маргулян, І. Царук, А. Ягодка та інші. Науковці досліджували загальні засади функціонування соціальної сфери. М. Кальницька проаналізувала сучасні підходи до визначення поняття «соціальна сфера», виокремила такі три теоретичних підходи, як: процесуальний, змістовний, інституційний. У своїх роботах М. Кальницька [4] дослідила особливості функціонування соціальної сфери в Україні через призму сприятливих і несприятливих передумов та визначила позитивні та негативні чинники її розвитку. Теоретичні та методологічні підходи до визначення сутності категорії «соціальна сфера» досліджено у роботах І. Царук [17]. Дослідниця зазначає, що категорія «соціальна сфера» є багатогранним, а соціальна сфера, як сфера діяльності, має свої специфічні ознаки та особливості функціонування. Порівняльний аналіз методологічних підходів до визначення приналежності підприємств соціальній сфері, які властиві західній та вітчизняній науковим школам, проведено у роботах І. Верховод [18]. Автор запропонував критерії для ідентифікації окремих сфер та видів економічної діяльності. Так, Верховод І. зазначив, що підприємство відноситься до соціальної сфери, якщо воно виробляє «суспільні блага» у більшій мірі ніж економічні, тобто домінують соціальні, а не економічні пріоритети. Напрямом реформування ресурсного забезпечення соціальної сфери в Україні є подолання монополії бюджетного фінансування підприємств соціальної сфери.

Вивчення механізмів активізації розвитку соціальної сфери стало об'єктом дослідження широкого кола українських науковців і фахівців, у тому числі О. Амоші, А. Антонова, Н. Власенко, О. Власюка, В. Ворони, Е. Гансової, І. Калачової, І. Курило, В. Кущенко, В. Мандибури, О. Новикової, Н. Орлової, О. Осауленка, Я. Остафійчук, А. Пакуліної, М. Папієва, С. Пирожкова, У. Садової, О. Федорчака, П. Шевчука та інших. Так, державне управління соціальною сферою розглядається А. Пакуліною [11], як чинник позитивного іміджу України у світі. Дослідниця визначила, що основою реформування соціальної сфери є вплив на ті фактори, що формують позитивний імідж країни. Як домінуючі пріоритети ре-

формування авторкою виділено: створення умов для поліпшення якості життя сімей з дітьми, удосконалення комплексу профілактичних заходів щодо зниження смертності, збереження здоров'я населення та інші.

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою дослідження є аналіз тенденцій впровадження в Україні сервісно-орієнтованих інструментів в системі державного управління соціальною сферою.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як відзначає більшість науковців необхідність державного управління соціальною сферою обумовлюється тим, що в результаті оптимального співвідношення та єдності цілеспрямованого керівного впливу, соціальної самоорганізації та організаційного порядку розширюються можливості і напрями стійкого розвитку суспільства в аспектах забезпечення потреб розвитку суспільства і його підсистем; досягненні запланованих параметрів у розвитку соціальних відносин і процесів суспільства; гармонізації соціальних взаємодій; протидії впливу кризових явищ та невизначеності.

Аналіз наукової літератури дозволив дійти висновків, що одним з основних напрямів сучасних досліджень є застосування інноваційних інструментів державного управління у багатьох сферах соціально-економічної діяльності. Проте, незважаючи на значну кількість наукових досліджень різних аспектів функціонування соціальної сфери в Україні, питання застосування інноваційних технологій в державному управлінні соціальною сферою висвітлено недостатньо.

Особливу увагу у рамках даного дослідження заслуговують роботи О. Федорчак., який на основі аналізу праць В. Баранніка., А. Дагаєва., Г. Ковальова., В. Колоколова, С. Кравченка, М. Матвєєвої, В. Шопенко., запропонував визначення інноваційного механізму державного управління як «штучно створеної складної системи, що має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби державного впливу на об'єкт управління і базується на використанні інноваційних інструментів управління з метою досягнення поставлених цілей» [3].

Для визначення впливу інноваційних інструментів державного управління соціальною сферою на ефективність її розвитку проаналізуємо модель механізму державного управління запропоновану Р. Рудницькою та О. Сидорчук [13], рис. 1.



Рис. 1. Модель механізму державного управління [13].

Компоненти моделі механізму державного управління віддзеркалює всі істотні аспекти функціонування системи державного управління: виконання функцій, дотримання цілеспрямованості, забезпечення ефективності та можливості функціонування. Відповідно, в умовах системних модернізаційних трансформацій всіх сфер соціальної життєдіяльності актуалізується конкретизація методів, важелів та визначення інструментів, застосування яких впливає на підвищення ефективності діяльності органів державної влади .

Упровадження інновацій у систему органів державної влади є відповіддю на зазначені виклики сьогодення та визначає інноваційність державного управління. Це пов'язане із внутрішньосистемними потребами державного апарату щодо якісного виконання функцій держави, програмування і прогнозування розвитку державного управління.

Інноваційні інструменти, які можна використовувати в державному управлінні представлено на рис. 2.



Рис. 2. *Інноваційні інструменти державного управління [7-14, 6].*

Проаналізуємо особливості застосування означених інноваційних інструментів у державному управлінні.

В загальному розумінні аутсорсинг – це передача визначених функцій іншому підприємству, що спеціалізується у відповідній сфері. За рахунок залучення зовнішніх ресурсів відбувається скорочення обсягів роботи державних органів влади при цьому зберігається загальна відповідальність державної організації. У наукових працях

К. Леміш [7] досліджено можливості використання технології аутсорсингу державними органами влади в Україні.

Застосування технології бенчмаркінгу у державному управлінні передбачає адаптування до власних умов найкращого досвіду. Цей підхід спрямований на пошук, вивчення і впровадження найкращих результатів (методів управління). Основою бенчмаркінгу є ідея еталонного порівняння. О. Федорчак [3] зазначив, що бенчмаркінг є альтернативним методом планування, в якому завдання визначаються на основі аналізу показників конкурентів, що вважаються еталонними. Дослідник виявив певні проблеми використання цієї технології для реалій української економіки, а саме: важко знайти аналогічну проблему, необхідність у безперервному пошуку інформації тощо.

Електронне урядування це державне управління з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для підвищення прозорості діяльності органів влади.

Концепція «ощадливого управління» була запропонована П. Джеймсом П. Вумеком Т. Джонсоном та базується на п'яти принципах: визначити цінність конкретного продукту; визначити потік створення цінності для цього продукту; забезпечити безперервність створення цінності продукту; дозволити споживачу обирати продукт; прямувати до досконалості. В колективній праці Т. Мамотової Т. та О. Бортнікової досліджено перспективи впровадження концепції «ощадливого управління» в Україні [8].

Технологія реінжинірингу полягає у перегляді фундаментальних основ управління шляхом радикального перекоструювання його системи та структури. Принципи реінжинірингу: організація діяльності на основі результату, паралельне виконання завдань, доступність інформації, зміна ролі управління (замість вказівок, перевірок і контролю комунікація, підтримка та передача повноважень), початок діяльності «з чистого листа» та інші [3]. Особливості застосування технології реінжинірингу досліджено в працях О. Федорчак [3], О. Пархоменко-Куцевіл [12] та інших.

Форсайт-технологія є одним із напрямів розвитку державного управління на основі стратегічного прогнозування інноваційного

розвитку для визначення його пріоритетних напрямів та оцінки наслідків прийняття управлінських рішень. Довгострокові прогнози розвитку складаються за допомогою системи методів експертної оцінки, які отримали назву «форсайт» (у перекладі з англійської «foresight» – передбачення). У працях В. Рибінцева [14] досліджено можливості застосування методології форсайта в управлінні. Автор довів, що форсайт-технологія є ефективним інструментом при вирішенні проблем державного фінансування.

Технологія «управління за цілями» полягає в тому, що управління орієнтується на досягнення всієї сукупності цілей і завдань, що стоять перед державним органом. Вперше ця технологія буда запропонована П. Друкером у 1954 р., особливістю є те, що: цілі узгоджуються між собою, визначається конкретна задача для кожного виконавця, персонал приймає участь в процесі прийняття рішень тощо.

Технологія «управління за результатами», на відміну від цільового управління, заснована безпосередньо на процесі управління, на мотивації та кваліфікації керівників. «Управління за результатами» базується на таких напрямках управління, як: стратегічне та ситуаційне, та передбачає інтегрований розвиток організацій.

Означений перелік інноваційних інструментів управління не є повним та відображає найпоширеніші інноваційні технології. Варто зазначити, що застосування їх державними органами в управлінні одночасно в повному обсязі є неможливим, оскільки впровадження інноваційних технологій вимагає значних фінансових витрат. Крім того, немає необхідності використовувати всі технології одночасно, оскільки кожна з них «працює» за різних умов не однаково.

На нашу думку, серед наведених інструментів управління, електронне урядування є найперспективнішим з точки зору впровадження в систему державного управління соціальною сферою. Так, розвиток електронного урядування є одним із першочергових пріоритетів реформування системи державного управління в рамках «Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [16]. Розглянемо більш детально процес впровадження електронного урядування в Україні та його вплив на соціальну сферу.

Концепцією розвитку електронного урядування в Україні (далі Концепція) визначено поняття електронного урядування, під яким розуміють «форму організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян» [6]. Також Концепція визначає основні принципи розвитку електронного урядування (рис.3).



Рис. 3. Основні принципи розвитку електронного урядування в Україні [6].

Електронне урядування має такі модулі: уряд – урядові (державні органи); уряд – населенню; уряд – бізнесу. Схематично взаємодію учасників системи електронного урядування в Україні представлено на рис .4.

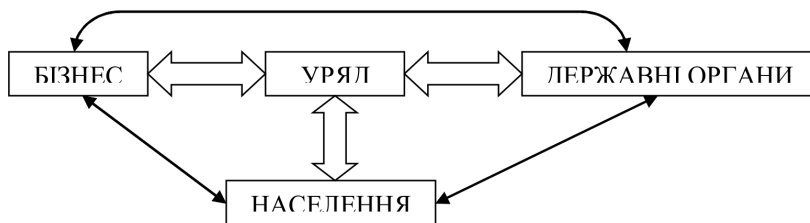


Рис. 4. Взаємодія учасників системи електронного урядування [6].

Принципи взаємодії уряду з кожним елементом системи управління є однаковими, проте, умови взаємодії є різними. Як було зазначено вище, діяльність підприємств та організацій соціальної сфери спрямована на задоволення матеріальних та духовних потреб населення, отже, населення є основним споживачем товарів та послуг. Впровадження електронного урядування передбачає модернізацію публічних послуг та розвиток взаємодії влади, населення та бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Інформаційно-комунікаційні технології дозволяють створювати, одержувати, зберігати, передавати, змінювати інформацію. До них відносять: інформаційні технології, телекомунікації, засоби та мережі зв'язку, комп'ютери, програмне забезпечення тощо. Швидке поширення та розвиток інформаційних та комунікаційних технологій сприяє прискоренню впровадження системи електронного урядування. Для визначення можливості впровадження електронного урядування в державному управлінні соціальною сферою проаналізуємо стан розвитку інформаційно-комунікаційних технологій в Україні.

За даними Державної служби статистики України наявність у домогосподарствах персональних комп'ютерів та ноутбуків, у середньому на 100 осіб, представлено на рис. 5.

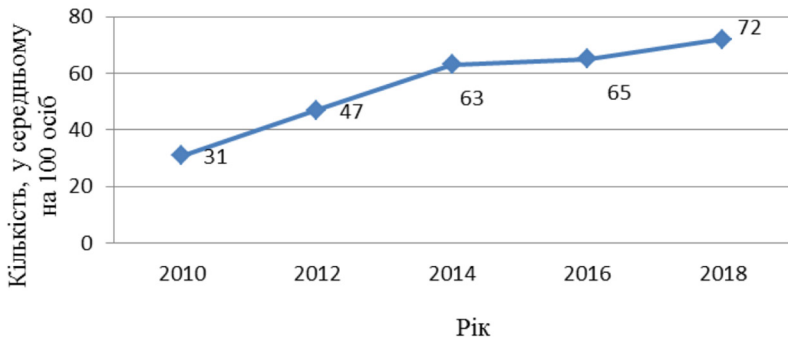


Рис. 5. *Наявність у домогосподарствах в Україні персональних комп'ютерів та ноутбуків, у середньому на 100 осіб, 2010-2018 рр. [10].*

Кількість персональних комп'ютерів та ноутбуків в Україні за період з 2010 р. по 2018 р. зросла у 2,3 рази та станом на кінець 2018 р. становила 72 шт. у середньому на 100 домогосподарств.

Наявність у домогосподарствах України мобільних телефонів представлено на рис. 6.

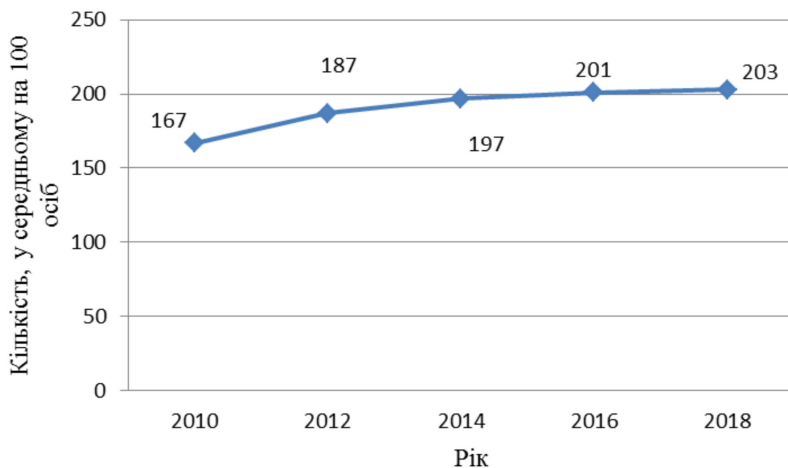
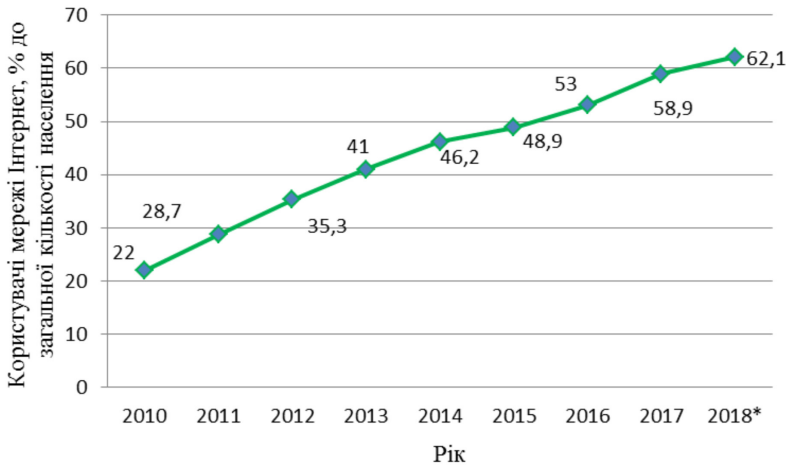


Рис. 6. Наявність у домогосподарствах України мобільних телефонів, у середньому на 100 осіб, 2010-2018 рр. [10].

Кількість мобільних телефонів в Україні за період з 2010 р. по 2018 р. зросла у 1,2 рази та станом на кінець 2018 р. становила 203 шт. у середньому на 100 домогосподарств.

Крім того, споживачами соціальних послуг, в тому числі, є особи похилого віку та особи з низьким рівнем доходу, які можуть не мати комунікаційних засобів (персональних комп'ютерів, планшетів, мобільних телефонів), отже, використання системи електронного урядування для цих осіб є обмеженим.

Крім комунікативних засобів важливим фактором впровадження електронного урядування в систему державного управління соціальною сферою є наявність мереж Інтернет. Доступ домогосподарств України до мережі Інтернет представлено на рис. 7.



*Рис. 7. Питома вага користувачів мережі Інтернет в Україні (% до загальної кількості населення), 2010-2018 рр. *- попередні дані. [16].*

За аналізований період, питома вага користувачів мережею Інтернет зростає у 2,8 разів, тобто станом на 2018 мережею Інтернет користувалося 62,1% населення України. Варто зазначити, що новостворене Міністерство цифрової трансформації України прагне за найближчі п'ять років забезпечити сто відсоткове покриття населених пунктів та їхніх соціальних об'єктів високошвидкісним Інтернетом. Для цього створено сайт для збору якісної інформації про реальне покриття [9]. Метою створення цього сайту є визначення територій де взагалі немає Інтернет покриття, визначення соціальних об'єктів, які не мають доступу до мережі Інтернет тощо.

Незважаючи на значні темпи розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, за результатами Міжнародної оцінки розвитку електронного урядування (E-Government Development Index), Україна посіла 87 місце серед 193 країн, втративши 19 позицій за останні два роки та 33 позиції за останні чотири роки [4].

Тож, інтенсифікація заходів адаптації системи державного управління до умов інформаційного суспільства, що передбачають

впровадження електронного урядування, як нової форми взаємодії влади і суспільства повинно забезпечити якісно новий рівень управління державою та суспільством та вдосконалити взаємодію між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, бізнесом, громадянами та державними службовцями.

Якісно побудована система електронного урядування позитивно впливає на загальний хід та наслідки радикальних перетворень в українському суспільстві та сприятиме ефективному розв'язанню таких проблем як: непрозорість, неефективність, закритість, корупованість органів влади; формування механізмів децентралізації, деконцентрації, демократичного контролю та участі громадян у розробці та реалізації державної політики; повернення довіри громадян до інститутів та публічних службовців.

Висновки. Для підвищення конкурентоспроможності країни необхідно використовувати інноваційні інструменти державного управління, наприклад, електронне урядування. Перевагами електронного урядування є: зростання швидкості надання послуг, покращення якості обслуговування фізичних та юридичних осіб, прозорість діяльності органів влади тощо. Реформування галузі державного управління соціальної сфери неможливе без наявності сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Аналіз стану розвитку інформаційно-комунікаційних технологій в Україні за період з 2010 р. по 2018 р. показав, що: лише 62 % населення має доступ до мережі Інтернет; в середньому на 100 домогосподарств приходиться 72 персональних комп'ютера або ноутбука. Тобто, можливість користуватися он-лайн сервісами є не у кожного українця.

Безсумнівно, що в інформаційному суспільстві змінюється устрій життя населення, система цінностей, зростає ефективність державних послуг (наприклад, замість того щоб вистоювати по декілька разів черги, давати «хабара», людина подає он-лайн заяву та отримує необхідний документ).

Подальше здійснення політики розбудови системи електронного урядування допоможе великій кількості людей скористатися тими послугами, якими раніше їм було скористатися набагато складніше або взагалі неможливо.

Це підвищить рівень задоволеності громадян державними послугами та наблизить країну до статусу «сервісної держави». Також це сприятиме розширенню можливостей для самообслуговування громадян, спрощуванню та прискоренню адміністративних процедур, практичному зникненню дублювання різних видів робіт, збільшенню можливостей для отримання освіти (дистанційне навчання), зросту технологічної обізнаності та кваліфікації громадянина, довіри до органів влади. Але, проаналізовані статистичні дані свідчать про наявність обмежуючих чинників : стримують втілення цих очікувань цифрова нерівність (не всі громадяни мають рівні можливості доступу до Інтернету через технологічні чи географічні проблеми, або через недостатнє матеріальне забезпечення чи фізичні вади), рівень освіти, проблеми конфіденційності, традиції тощо. Успішність усунення наведених перешкод безпосередньо залежить від чіткого дотримання визначених стратегічних пріоритетів розвитку держави, політико-правового становища суспільства та фінансово-економічних можливостей. Окреслені чинники та прагнення уряду побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство здатні внести суттєві корективи в процес електронного урядування та у темпи проведення реформаторських заходів.

Забезпечення вільного доступу до інформаційних ресурсів через розвиток телекомунікаційних систем і мереж (особливо в малих містах і селах), підвищення рівня комп'ютерної грамотності серед населення, впровадження різного роду заохочень та проведення загальних просвітницьких кампаній з метою поступового ознайомлення громадян з інформаційно-комунікаційними технологіями надасть можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя.

Перспективою подальших досліджень автора є аналіз соціальних послуг через призму впровадження електронного урядування.

Стаття надійшла до редакції: 25.11.19

E-GOVERNMENT AS A SERVICE-ORIENTED INSTRUMENT OF GOVERNMENT SOCIAL SPHERE

Liudmyla Antonova, doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Accounting and Auditing Black Sea National University of Petro Mohyla, Mykolaiv, Ukraine

Andrii Antonov, doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Professor of Department of Economic Security, Public Administration and Management of the Zhytomyr State Technological University, Zhytomyr, Ukraine

.....
The article is devoted to the analysis of the possibility of implementation of service-oriented public administration tools in Ukraine. Features of innovative tools, in. incl. service-oriented, which can be used in public administration. It is stated that e-government is the most promising from the point of view of introduction into the public administration system of social sphere.

It is stated that the advantages of e-government are: increasing the speed of providing services, improving the quality of service to individuals and legal entities, transparency of the activity of the authorities and so on. It is proved that a qualitatively built e-government system has a positive effect on the overall course and consequences of radical changes in Ukrainian society and will contribute to the effective solution of such problems as: transparency, inefficiency, secrecy, corruption of the authorities; formation of mechanisms of decentralization, deconcentration, democratic control and participation of citizens in the development and implementation of public policy; restoring public trust in institutions and public officials

To determine the possibility of introduction of e-governance technology in the social sphere, the state of development of information and communication technologies in Ukraine for the period from 2010 to 2018 is analyzed. The results of the analysis indicate systemic problems in many directions of implementation of e-governance in Ukraine. The existence of limiting factors were ascertained: digital inequality,

education level, privacy problems, traditions. The success of eliminating the above obstacles depends directly on the strict adherence to the strategic priorities set for the development of the state, the political and legal situation of the society and financial and economic opportunities. It is determined that the government's desire to build a people-oriented, open to all and development-oriented information society is capable of making significant adjustments to the e-government process and to the pace of reform activities.

It has been proved that providing free access to information resources through the development of telecommunication systems and networks (especially in small towns and villages), increasing the level of computer literacy among the population, introducing various kinds of promotions and conducting general educational campaigns in order to gradually inform citizens about information, communication technologies will enable each person to reach their full potential, contributing to social and personal development and improving the quality of life.

Keywords: *public administration, e-government, innovation, management tool, information and communication technologies, standard of living, social sphere.*

Received: 25.11.19

References

1. Dyferentsiatsiia zhyttievoho rivnia naselennia [Differentiation of living standards of the population]. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].

2. Fedorchak, O. (2012). Innovatsiinyi mekhanizm derzhavnoho upravlinnia: pidkhody do formuvannia [An innovative mechanism of public administration: approaches to formation]. Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia [in Ukrainian].

3. Fedorchak, O.V. (2012). Innovatsiini instrumenty upravlinnia tsilovymy proqramamy ta proektamy [Innovative tools for managing targeted programs and projects]. Derzhavne budivnytstvo – State building, 2. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_13 [in Ukrainian].

4. Indeks rozvytku e-urядuvannia OON yak dzerkalo efektyvnosti rozvytku krainy [The UN e-Government Development Index as a mirror of the country's effectiveness]. thedigital.gov.ua. Retrieved from <https://thedigital.gov.ua/> [in Ukrainian].

5. Kalnytska, M.A. (2017). Teoretychni pidkhody do vyznachennia sotsialnoi sfery ta osoblyvosti yii funktsionuvannia v Ukraini [Theoretical approaches to the definition of social sphere and peculiarities of its functioning in Ukraine]. *Ekonomika i suspilstvo, Mukachevskyi derzhavnyi universytet – Economics and Society, Mukachevo State University*, 10, 529-534 [in Ukrainian].

6. Kontsepsiia rozvytku elektronnoho urядuvannia v Ukraini [The concept of development of e-government in Ukraine]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#n14> [in Ukrainian].

7. Lemish, K.M. (2016). Vykorystannia autsorsynhu v orhanakh derzhavnoho upravlinnia [Use of outsourcing in public administration]. *Ekonomichnyi visnyk Zaporizkoi derzhavnoi inzhenernoi akademii* [in Ukrainian].

8. Mamatova, T.V. & Bortnik, O.V. (2012). Kontsepsiia oshchadlyvoho upravlinnia: perspektyvy vprovadzhennia v munitsypalnomu menedzhmenti [The concept of prudent management: prospects for implementation in municipal management]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka – Public administration: theory and practice*, V. 4 (12), 50-55 [in Ukrainian].

9. Mintsyfra stvoriue interaktyvnu mapu dostupu do internetu v riznykh kutochkakh Ukrainy [The Ministry of Finance creates an interactive Internet access map in different parts of Ukraine]. thedigital.gov.ua. Retrieved from <https://thedigital.gov.ua/> [in Ukrainian].

10. Naiavnist u domohospodarstvakh okremykh tovariv tryvaloho korystuvannia [Availability of certain durable goods in households]. [ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua). Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].

11. Pakulina, A.A., & Pakulina, H.S. (2014). Doslidzhennia osoblyvosti sotsialnoi sfery Ukrainy v umovakh hlobalizatsii ekonomiky ta analiz transformatsii yii instyutsiinoho seredovyscha [Research of features of social sphere of Ukraine in the conditions of globalization of economy and analysis of transformation of its institutional environment]. *Ekonomichnyi prostir* [in Ukrainian].

12. Parkhomenko-Kutsevil, O.I. (2013). Suchasni tendentsii rozvytku reinzhynirynhu v systemi derzhavnoho upravlinnia [Current trends of reinzhynirynhu in the system of state administration].

reengineering development in the public administration system]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia – Public administration efficiency*, V. 36, 20-26 [in Ukrainian].

13. Rudnitska, R.M. & Sydoruk, O.H. (2014). *Sutnist ta zmist mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia ta pryntsyviv yikh funktsionuvannia* [The essence and content of the mechanisms of public administration and principles of their functioning]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka* [in Ukrainian].

14. Rybintsev, V.O. & Klopov, I.O. (2017). *Forsait yak tekhnolohiia realizatsii stratehii rozvytku ekonomiky* [Foresight as a technology for implementing an economic development strategy]. *Intelekt XXI – Intelligence XXI*, 3, 87-94 [in Ukrainian].

15. *Statystychnyi zbirnyk «Dostup domohospodarstv Ukrainy do internetu»* [Statistical collection «Access to Internet by Ukrainian households»]. ukrstat.gov.ua. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].

16. *Stratehiia staloho rozvytku «Ukraina 2020»* [Strategy for Sustainable Development «Ukraine 2020»]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10> [in Ukrainian].

17. Tsaruk, I.M. (2009). *Teoretychni pidkhody shchodo vyznachennia sotsialnoi sfery yak skladovoi ekonomiky ta yii funktsii* [Theoretical approaches to defining the social sphere as a component of the economy and its functions]. *Ekonomika. Upravlinnia. Innovatsii – Economy. Management. Innovation*, 1. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2009_1_18 [in Ukrainian].

18. Verkhovod, I. (2014). *Teoretychni osnovy identyfikatsii ta pryntsyvy reformuvannia sotsialnoi sfery ekonomiky suchasnoi Ukrainy* [Theoretical bases of identification and principles of reforming of social sphere of economy of modern Ukraine]. *Ukraina: aspekty pratsi – Ukraine: aspects of work*, 6, 28-37 [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Антонова Людмила Володимирівна: Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 десантників, 10, Миколаїв, 54003, Україна.

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

ORCID. ORG/0000-0003-2975-6453

E-mail: antonovalv77@gmail.com

Антонов Андрій Вячеславович: Житомирський державний технологічний університет: вул. Чуднівська, 103, м. Житомир, 10005, Україна.

Andrii Antonov: Zhytomyr State Technological University, 103, Chudnivska str., Zhytomyr, 10005, Ukraine.

ORCID. ORG/0000-0003-0495-7056

E-mail: Antonovav75@ukr.net

УДК 316.653-053.81:351.746
DOI: 10.34132/pard2020.07.03

ГРОМАДСЬКА МОЛОДІЖНА ДУМКА ВІДНОСНО НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ

Гольдін Т.М., доцент народної вищої школи, м. Ольденбург, земля Нижня Саксонія, Федеративна Республіка Німеччини

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

Хоржевська І.М., канд. психол. наук, доцент, Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К.Д. Ушинського, м. Одеса, Україна

У кожному регіоні України нагромаджено чимало яскравих прикладів щодо участі молоді у зміцненні обороноздатності України. Актуальність посилюється продовженням довготривалою анексією Російською Федерацією Криму та здійсненням кривавої агресії на території Донбасу в ході рішучій відсічі російським військовим та сепаратистам. Вагоме місце посідає безпосередня волонтерська і моральна підтримка все більше набираючим сили і міцність українським збройним силам.

У статті висвітлюються доробки як молодих представників Чорноморського національного університету імені Петра Могили, так і всього професорсько-викладацького та допоміжного складу щодо здійснення послідовних кроків у впровадженні європейських і євроатлантичних критеріїв і стандартів.

В основу змісту покладені наукові результати проведених моніторингових серед молоді, зокрема студентів університету, що засвідчують дії і помисли молоді, спрямовані на необхідне посилення національної безпекової політики України. Високопатріотичні дії

молоді Миколаївщини, як і всієї України, переконують, що і в подальший період молоде покоління буде активно позитивно реагувати на нові виклики і загрози українській національній безпеці. Поява і подальше запровадження нових обороноспроможних стартапів й інноваційних технологічних заходів мають бути підтримані і реалізовані на різних рівнях державності. Сьогодні з метою зміцнення української системи національної безпеки державним очільникам, громадським діячам та й вченим варто не тільки покладатися на зовнішню допомогу, а й послідовно й ретельно реалізувати положення закону щодо національної безпеки України.

Гадаємо, що науковий аналіз розміщених в тексті фактів і свідчень та сформовані пропозиції й рекомендації, а також висновки викличуть зацікавленість як в українських, так і зарубіжних фахівців, що неодмінно позначиться на результативності вкрай актуального напрямку.

Ключові слова: Північноатлантичний Альянс (НАТО), Європейський Союз (ЄС), євроатлантичні процеси, європейські критерії і стандарти, анкетування, моніторинг, громадська думка, соціологічні опитування, національна безпека і оборона України.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Розвиток глобальних процесів, поява сучасних викликів, постійні агресивні помисли Російської Федерації і майже щоденні злобні дії, щодо України та й інших країн світу, в той же час аргументовані миролюбиві ініціативи ООН, НАТО і ЄС нагально вимагають зосередження зусиль вчених на розроблення проблеми захисту євроатлантичних цінностей. В Україні поточна ситуація також потребує повсякденної уваги що стосуються питань безпеки і оборони зокрема в мілітарній, енергетичній, економічній, гуманітарній, інформаційній, кібербезпековій та інших сферах суспільного буття.

Актуальність проблеми обумовлюється продовженням анексії Російською Федерацією Криму і тривалою гібридною війною на Донбасі. Таким чином, зміна світових парадигм, поява складних ситуацій у формі військових дій на Сході України та диверсії в інших регіонах держави викликають необхідність розроблення нових підходів щодо

запровадження української публічної національної безпекової стратегії і тактики.

Методологічною основою для написання статті слугувало підписання та ратифікація всіма державами, що є членами ЄС Угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом, прийняття інших сьогоденних міжнародних євроатлантичних рішень щодо імплементації в Україні європейських і світових критеріїв [2].

Важливу роль у адаптації українського законодавства і Збройних Сил України до стандартів НАТО та формування фундаменту системи колективної безпеки і оборони мали висновки жовтневого засідання комісії «Україна - НАТО» за участю Генерального Секретаря НАТО Єнса Столтенберга і всіх послів країн учасниць Північноатлантичного Союзу [3].

Є сподівання, що весною 2020 р. підсумки парламентської асамблеї НАТО, проведення якої планується у Києві, стануть ключовими у вирішенні шляхів входження України до Північноатлантичного Союзу.

Безумовно, в ході зміцнення різних аспектів секторів безпеки і оборони України відіграють і рішення ООН, Ради Безпеки та активна участь представників України у засіданнях Радбез та Генеральних Асамблей Об'єднаних Націй.

Особливе місце у даному плані займає саміт у Нормандському форматі четвірки лідерів України, Німеччини, Франції і Росії, який відбувся 9 грудня 2019 року в Парижі, та прийняття на ньому відповідного комюніке.

Сьогодні в центрі уваги у міжнародній сфері є і безпосередня активна участь українських представників в різних структурах ЄС. Особливу надію Україна покладає на ЄС та міжнародну підтримку щодо спільного подолання блокування судноплавства з боку Росії і мілітаризації Азовського моря. Хоча і відбулося повернення українських моряків, але основні питання пов'язані із досягненням миру, поверненням окупаційних територій Донецької і Луганської областей та Криму ще не вирішені. Ці безпекові проблеми, як і раніше, були першочерговими на різних міжнародних переговорах, що проводилися за участю президента України В.О. Зеленського. Вони були завжди

і в центрі уваги та обговорення у Верховній Раді та Кабінеті міністрів України. Викликає схвалення у патріотично та демократично налаштованих громадян прийняття Верховною радою VIII скликання Закону України «Про національну безпеку» [4]. Дискурси нинішніх депутатів відносно внесення змін до Конституції України щодо входу до НАТО та вступу до ЄС [5], а також щодо прийняття інших законодавчих актів і постанов спрямованих перш за все на лібералізацію військово-оборонного комплексу, створення комітету розвідки у Верховній Раді України, реформування Служби безпеки України і розвідувальних органів. Сьогодні в Україні приймається чимало ініціатив та зроблені нові серйозні кроки з метою приведення українського сектору безпеки по-перше, до стандартів НАТО, а по-друге, до імплементуваних рішень Угоди України з ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Доцільно підкреслити, що безпекові проблеми України завжди були в центрі уваги багатьох зарубіжних і вітчизняних дослідників та представників української громадськості а також політики.

Перш за все варто вказати, що перспективні шляхи розвитку зв'язків України з ЄС та НАТО в плані створення колективної системи безпеки і оборони Української держави завжди обґрунтовували сучасні очільники Євросоюзу, керівники Північноатлантичного Альянсу, прогресивні лідери провідних світових країн, представники дипломатичних відомств, різних міжнародних офісів.

Серед чисельних наукових доробок можна виділити праці Г. Асланяна, Р. Асмуса, Л. Бальцеровича, А. Снайдера, В. Сокура, Л. Моллєрса, І. Пола, Ф. Тисінарі, О. Томеску, Р. Хатто, Й. Хоффмана, в яких детально проаналізований реальний безпековий стан в різних сферах суспільної української діяльності.

Сучасні проблеми національної безпеки і оборони України в умовах гібридної війни завжди були в центрі уваги як українських державних діячів і політиків, так і патріотично-свідомих громадських діячів.

Після обрання у квітні 2019 р. Президентом України Володимира Зеленського безпекові питання в його діяльності залишилися першочерговими. Про це свідчать результати першочергових візитів до

Брюсселя, де відбулися зустрічі з очільниками ЄС та НАТО, а також з офіційними представниками США, Німеччини, Франції, Польщі, Японії, країн Балтії та інших держав. На це спрямовувалися нові пропозиції в Мінську для досягнення миру на Донбасі і повернення анексованого Криму.

Що стосується українських вчених, то в розробленні нинішніх пріоритетних безпекових питань беруть участь ціла когорта дослідників. Серед них варто назвати прізвища таких вчених, як М. Баймаратова, В. Бакуменко, В. Бал, І. Беззуба, І. Бекешкіна, С. Білецька, І. Бураковський, С. Віднянський, А. Вінніков, В. Брюховецький, О. Гарань, В. Гесць, В. Гладенко, В. Горбатенко, В. Горбач, С. Горбулін, В. Гречанінов, О. Григорєва, Л. Губерський, Б. Губський, Б. Данилишин, С. Джердж, Б. Добровольський, І. Кабаненко, Ю. Кальниш, В. Карасьов, О. Ковальова, О. Кокошинський, І. Король, І. Кресіна, П. Круглашов, В. Куйбіда, А. Купріянов, О. Лазор, О. Лозовський, О. Майборода, І. Максименко, В. Малиновський, В. Манжола, С. Мітрясова, М. Михальченко, О. Павлюк, С. Пархоменко, М. Пашко, О. Перепилиця, Д. Попка, О. Потехін, О. Рафальський, О. Рибачук, Ж. Свідерська, І. Семиволос, В. Сєрьогін, О. Снігирь, О. Соскін, О. Стрекаль, О. Сушко, І. Тодоров, В. Фесенко, Р. Чекаленко, А. Чубик, Г. Шелест, Ю. Шемшученко, П. Шеремет, Р. Шпек, Т. Яворська і Б. Яременко.

Є сподівання, що вище перелічені та й інші українські вчені і практики розгорнуть подальшу цілеспрямовану теоретичну й практичну діяльність щодо реального запровадження механізмів та моделей імплементації Закону України «Про національну безпеку».

Формування цілей (постановка завдання). Метою написання даної статті стало висвітлення європейської та євроатлантичної діяльності Чорноморського національного університету імені Петра Могили, який став справжнім євроатлантичним інтеграційним форпостом на півдні України. В ньому як професорсько-викладацький склад, так і студенти всіх інститутів, факультетів, центрів, відділів, лабораторій та інших підрозділів досягли значних здобутків у запровадженні євроатлантичних напрацювань. Безумовно першочергова роль в даному плані відводиться навчально-виховній роботі та науковій діяльності.

Особливого значення набула діяльність навчально-наукового центру з європейської та євроатлантичної інтеграції, який входить до складу Всеукраїнської громадської ліги «Україна-НАТО», створеної за підтримки Центру інформації та документації НАТО в Україні. Належного статусу у даному плані набув і Інформаційний центр Європейського Союзу, що створений за ініціативою Представництва ЄС в Україні. Цікавий досвід нагромадив центр соціологічних досліджень, який співпрацює з Інститутом соціології НАН України, Всеукраїнською соціологічною службою (м. Київ) та Миколаївським центром вивчення громадської думки «Наваль - експерт», а також кафедрою Жана Моне, яка була створена за ініціативою Брюссельського Виконавчого агентства з питань аудіовізуальних засобів культури (ЕА-СЕА). З вітальним словом при її відкритті виступив посол, экс-голова Представництва ЄС в Україні Жозе Мануель Пінту Тейшейра. Мають вагомий результат й цілий ряд ресурсних інтеграційних центрів, які функціонують в різних підрозділах закладу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Серед європейських і євроатлантичних інтеграторів в ЧНУ ім. Петра Могили найбільшою активністю відрізняються такі дослідники як: М. Багмет, В. Беглиця, С. Верба, І. Габро, В. Дерега, Д. Доманська, О. В. Ємельянов, А. Іовчева, М. Орленко, А. Кабасва, Л. Калашнікова, Л. Козлова, Ю. Котляр, С. Лізаковська, О. Ляховець, О. Маликіна, І. Мейжис, І. Міронова, А. Соловійова, Ю. Палагнюк, Д. Плеханов, О. Пронкевич, Н. Рожанська, Д. Сай, Т. Скиба, С. Сорока, А. Сокольченко, С. Тимофеев, О. Тригуб, І. Хоржевська, В. Чорна, Н. Шевченко, Л. Шерстюк, О. Шевчук, О. Штиршов і А. Шульга.

Вони неодноразово брали участь у закордонних стажуваннях і підвищеннях кваліфікацій та кожного року здійснювали поїздки з метою збагачення досвідом до різних країн ЄС, США, Канади і т.д. Але найбільш масову результативність вони виявляли під час проведення у рідному вищому навчальному закладі науково-практичних і методичних конференцій, презентацій, симпозіумів, круглих столів, брифінгів, тренінгів, брейн-рингів, дискусійних зустрічей та днів кар'єри присвячених інтеграційній та безпековій проблематиці, а також у волонтерській діяльності. Не залишалися осторонь ці питання і під час

організації щорічних міжнародних науково-практичних Ольвійських форумів, які проводяться під брендом «Стратегії України в геополітичному просторі», і традиційних Могилянських читань під назвою «Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальні, національні та регіональні аспекти». Така активність завжди увінчувалась чисельними друкowanymi працями і рекомендаціями, пропозиціями, які завжди отримували позитивні рецензії і схвалення зі сторони колег, інших науковців, політичних і громадських діячів, а також воїнів АТО (пізніше ООС). Крім того, представники університету регулярно проводили соціологічні опитування, які присвячувалися різним соціальним вимірам реформування українського суспільства, в тому числі і в безпековій сфері.

Надзвичайною ефективністю відзначилися євроатлантичні активісти під час виконання декількох наукових проєктів, що здійснювалися на замовлення Європейського Союзу, а також Міністерства освіти і науки України та такі теми: «Наукова розробка імплементації європейських соціальнокультурних та освітянських стандартів: на прикладі південного регіону України» (науковий керівник проф. Михайло Багмет), «Ефективне функціонування та розвиток регіонального соціокультурного середовища в умовах децентралізації влади як запорука національної безпеки України» (науковий керівник проф. Ірина Мейжис), «Реалізація євроінтеграційної політики в Україні шляхом залучення до цього процесу громадянського суспільства» (науковий керівник проф. Юліана Палагнюк), «Державна політика формування ефективного функціонування та розвитку спроможних до самоврядування територіальних громад в процесі децентралізації, як запорука національної безпеки» (науковий керівник проф. Олександр Євтушенко) та проєкту програми Еразмус + Жан Моне Модуль 61066 – ЕРР – 1 – 2019 – 1 – UA – ЕРРJMODULE «Управління в ЄС та політика Європейської інтеграції» (науковий керівник проф. Світлана Сорока).

Зараз у Міністерстві освіти і науки України розглядається новий проєкт на тему «Формування концептуальних засад впровадження державної стратегії комунікацій у сфері європейських інтеграцій як чинника соціальної стабільності та національної безпеки України» (науковий керівник проф. Володимир Беглиця). Плідність такої діяль-

ності знайшли відображення у проведенні нових наукових проєктів, цілого ряду наукових форумів та опублікуванні різнопланових друкованих і електронних матеріалів.

Для підтвердження сказаного слушним буде навести із сотень друкованих та електронних доробок хоча б декілька основних напрацювань, в яких взяли активну участь представники ЧНУ імені Петра Могили. Назвемо лише енциклопедичний словник [6], різнопланові довідники [7; 8; 9; 10; 11], ряд колективних [12; 13; 14; 15] та одноосібних монографій [16; 17; 18], а також навчальних посібників, практиків і методичних розробок [19; 20; 21; 22]. Варто згадати і про друкування цілого ряду публікацій у зарубіжних та вітчизняних періодичних виданнях [23; 24; 25; 26; 27].

Заслуговує позитивного оцінювання і участь представників ЧНУ імені Петра Могили та друкування матеріалів на міжнародних і всеукраїнських наукових конференціях і круглих столах, симпозіумах та інших форумах які відбулися останнім часом у Києві, Ніжині, а також у Миколаєві [28; 29; 30; 31; 32; 33; 34; 35; 36; 38].

Необхідно звернути увагу й на щорічні випуски студентських наукових журналів, де завжди друкуються цікаві, актуальні свідчення та пропозиції на європейську і євроатлантичну проблематику і проблеми національної безпеки, а також на періодичні вісники навчально-наукового центру з європейської та євроатлантичної інтеграції і Інформаційного центру Європейського Союзу, а також те, що дані проблеми завжди обговорювалися на щорічних Ольвійських форумах, які проводилися у Миколаєві під назвою «Стратегії країн Причорноморського регіону в геополітичному просторі», а також на щорічних Всеукраїнських науково-методичних конференціях під назвою «Могилянські читання: досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти».

Результати моніторингу жителів Миколаївщини відносно сучасного стану оборонної політики України.

Виходячи із назви заявленої статті на послідуєчих сторінках будуть оприлюднені відповіді молоді півдня України, зокрема студентської молоді, які були отримані протягом 10-ти попередніх років в ході здійснення моніторингу представниками ЧНУ імені Петра Могили.

Під час проведення соціологічних досліджень враховувалась методика проведення анкетувань, що стосується вивчення громадської думки мешканців Миколаївської, Херсонської та Одеської областей, нагромаджений Миколаївським соціологічним центром «Наваль-Експерт» та такими київськими організаціями: Фондом «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва», Українським центром економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, соціологічною групою «Рейтинг», Всеукраїнською громадською лігою «Україна – НАТО», Київським інститутом трансформації суспільства та Інститутом соціології НАН України.

Вважаємо, що представлені висновки, рекомендації і пропозиції зацікавлять не тільки науковців, а й державних і громадських діячів, педагогів, а також молодих представників, які стурбовані реформуванням обороно-безпекової тематики особливо в тривалих умовах «гібридної війни», нав'язаної Україні Російською Федерацією.

Соціологічні дослідження та підведення підсумків здійснили в ЧНУ імені Петра Могили під керівництвом директора Інституту державного управління, доктора наук з державного управління, професора Володимира Ємельянова та кандидата політичних наук, доцента Володимира Шатуна. Наведемо ж конкретні дані.

Таблиця 1

Зміни протягом останніх років уявлень молоді південного регіону України щодо наявності загроз національній безпеці України. На питання - «Чи відчували Ви себе у безпеці?», були отримані такі відповіді

Дата	Квітень 2008 р.	Грудень 2016 р.	Квітень 2019 р.
Респонденти	Молодь Миколаївської області	Учні міста Миколаєва	Студенти Інституту державного управління ЧНУ ім. П. Могили
Кількість опитаних осіб	440	400	200

Продовження табл. 1

Дослідницькі організації	Миколаївський соціологічний центр «Наваль-експерт»	Центр соціологічних досліджень ЧНУ ім. Петра Могили	Інформаційний центр ЄС ЧНУ ім. Петра Могили
Так	14 %	18 %	18 %
Ні	67 %	66 %	48 %
Важко відповісти	19 %	16 %	34 %

Таблиця 2

Чи існує загроза національній безпеці України? (%)

Дата	Квітень 2008 р.	Грудень 2016 р.	Квітень 2019 р.
Респонденти	Молодь Миколаївської області	Учні міста Миколаєва	Студенти ЧНУ ім. П. Могили
Кількість опитаних осіб	440	400	200
Так	52 %	51 %	97 %
Ні	18 %	12 %	-
Важко відповісти	30 %	37 %	3 %

Таблиця 3

Які загрози є найбільш небезпечними для народу України? (%)

Дата	Грудень 2016 р.	Квітень 2019 р.
Респонденти	Молодь міста Миколаєва	Студенти ЧНУ ім. Петра Могили
Кількість опитаних осіб	400	200
Дослідницькі організації	Центр соціологічних досліджень ЧНУ ім. П. Могили	Інформаційний центр ЄС ЧНУ ім. Петра Могили

Продовження табл. 3

Зовнішні (з боку інших країн, в тому числі зі сторони НАТО)	7 %	4 %
Внутрішні (всередині країни)	12 %	4 %
Безпосередньо Російська Федерація	71 %	90 %
Важко відповісти	10 %	2 %

Таблиця 4

**Продовжіть твердження:
«Безпека держави – це, у першу чергу...» (%)**

Дата	Грудень 2016 р.	Квітень 2019 р.
Респонденти	Молодь міста Миколаєва	Студенти Інституту державного управління
Кількість опитаних осіб	400	200
Дослідницькі організації	Центр соціологічних досліджень ЧНУ ім. П. Могили	Інформаційний центр ЄС ЧНУ ім. Петра Могили
Захист від зовнішніх військових загроз	12 %	32 %
Захист територіальної цілісності та незалежності	14 %	26 %
Економічна стабільність	22 %	20 %
Захист від тероризму	9 %	-
Захист від втручання у внутрішні справи держави інших країн	2 %	-
Захист життєво важливих інтересів громадян	9 %	-
Забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки	20 %	22 %
Важко відповісти	12 %	-

Таблиця 5

Яка зовнішньополітична орієнтація є найбільш прийнятною для України сьогодні? (%)

Дата	Грудень 2016 р.	Квітень 2019 р.
Респонденти	Молодь міста Миколаєва	Студенти ЧНУ ім. Петра Могили
Кількість опитаних	400	200
Дослідницькі організації	Центр соціологічних досліджень ЧНУ ім. П. Могили	Інформаційний центр ЄС ЧНУ ім. Петра Могили
Позаблоковий статус	17 %	-
Нейтральний статус	-	33 %
Приєднання до НАТО	30 %	30 %
Приєднання до системи колективної безпеки країн СНД	7 %	-
Вступ до ЄС	28 %	27 %
Важко відповісти	18 %	10 %

Вище отримані результати моніторингів обумовили такі висновки.

1. Відчуття небезпеки присутнє у більшості жителів Миколаєва і зокрема студентської молоді.

2. Наявне збільшення рівня підтримки інтеграції з НАТО, і ЄС з'явилося після анексування Російською Федерацією Криму та початком військових дій у Донецькій і Луганській областях.

3. Варто також звернути увагу на те, що у грудні 2016 р. спостерігався певний рівень підтримки позаблокового статусу України.

4. Заслуговує на увагу той факт, що все ж таки чимала кількість громадян не в змозі чітко визначитися з такого важливого і складного для пересічного громадянина питання, як національна безпека України.

5. Зовнішня політика країни має об'єднувати, а не роз'єднувати суспільство. Тому вкрай важливим і необхідним є суспільний дискурс про довгострокові цілі, про орієнтацію відносних шляхів посилення необхідності національної безпеки України.

6. Державній владі, громадськості і науковцям варто актуалізувати увагу до інформування громадян на складні і дискусійні теми, розширюючи тим самим громадське усвідомлення щодо зміцнення національної безпеки і оборони України.

Результати моніторингу щодо громадської молодіжної думки в умовах гібридної війни.

З метою докладнішого розкриття теми варто навести результати ще одного соціологічного дослідження, яке було здійснено у 2018 р. за ініціативою Інформаційного центру ЄС студентами університету. В організації і проведенні даного моніторингу активну участь виявив заступник голови студентської колегії ЧНУ імені Петра Могили Антон Соколиченко. До речі за його ініціативою підсумки анкетування були оприлюднені ним разом із завідувачем кафедри, кандидатом наук з державного управління, доцентом Олександром Штирським на II Міжнародній науковій конференції для студентів і молодих науковців «Європейська інтеграція: історичний досвід та політичні перспективи», що проходила у м. Ніжині [29, с. 132–140]

В ході другого моніторингу аналізувалась громадська думка 200 студентів ЧНУ імені Петра Могили відносно шляхів досягнення перемоги у гібридній війні на сході України і повернення анексованого Криму. Дуже слухним для тодішнього анкетування став Указ Президента України «Про Концепцію вдосконалення інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2017-2020рр.» де зокрема зазначається що для підвищення рівня підтримки громадськістю державної політики у сфері євроатлантичної інтеграції та досягнення політичних цілей необхідним є: інформування громадськості України з питань євроатлантичної інтеграції, зокрема шляхом роз'яснення засад, принципів, політики та діяльності НАТО, змісту і засад взаємодії України з НАТО, стану та перспектив такого співробітництва, а також ролі НАТО у зміцненні міжнародної стабільності і безпеки [37].

Результати анкетування щодо думки студентської молоді репрезентовані у вигляді діаграм і виглядають наступним чином:

Таблиця 6

Чи вважаєте ви себе патріотом України?

- а) 75% опитаних вважають себе патріотами своєї держави.
- б) 7% заявили що це залежить від ситуації.
- в) 10% опитаних не рахують себе патріотами.
- г) 8% вагалися з відповіддю на це питання.

Діаграма до питання таблиці № 6

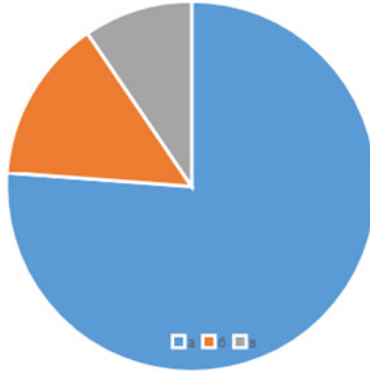


Таблиця 7

Що для Вас представляє Російська Федерація, як країна?

- а) 79% вважають що Росія це країна агресор, яка на сьогоднішній є зачинателем та спонсором війни на Донбасі та окупантом Криму.
- б) 16% вважають що Росія країна, яка потерпає від фінансової кризи і створює для нашої країни жахливі умови.
- в) 5% вважають що Росія це все ж таки братська країна, яка хотіла нам допомогти, коли б ми не обрали європейський та євроатлантичний вектор розвитку зовнішньої політики.

Діаграма до питання таблиці № 7



Таблиця 8

Уявіть, що зараз відбувається референдум з питання, вступу України до Європейського союзу, щоб ви обрали?

- а) понад 60% опитаних підтримали би вступ до ЄС.
- б) 12% виступають проти вступу до ЄС.
- в) 13% опитаних утримають від відповіді на це питання.
- г) 15% вагалися з відповіддю.

Діаграма до питання таблиці № 8

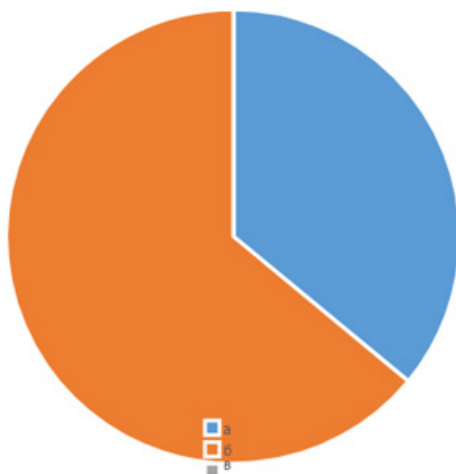


Таблиця 9

Чи багато Ви знаєте про НАТО, який міг стати гарантом національної безпеки України?

- а) понад 75% опитуваних заявили, що достатньо поінформовані.
- б) біля 20% вважають, що варто було б отримати більше інформації з цього питання.
- в) 5% заявили, що зовсім не мають достатнього рівня інформації про НАТО.

Діаграма до питання таблиці № 9



Таблиця 10

Уявіть, що зараз відбувається референдум з питання, чи вступати Україні до НАТО, щоб ви обрали?

- а) 50% опитаних висловились за вступ до НАТО.
- б) біля 15% висловилися проти вступу до НАТО.
- в) 15% утрималися від відповіді.
- г) біля 20% висловилися про те, що їм важко відповісти на це питання.

Діаграма до питання таблиці № 10



Таблиця 11

**Чи допоможе Україні вступ до ЄС та НАТО зміцнити
власну обороноспроможність?**

а) 73% серед опитаних вважали, що вступ України до ЄС та НАТО допоможе, а НАТО може ввести свої війська та посилити санкції проти Москви.

б) 7% серед опитаних застерігали, що Україні не допоможе вступ до НАТО зміцнити обороноздатність.

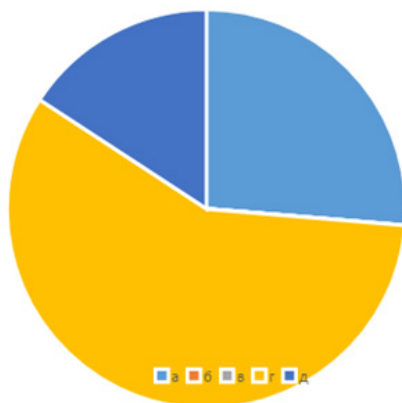
в) 6% серед опитаних заявили, що Україні не допоможе вступ до ЄС і це не укріпить власну систему оборони і захисту.

г) 9% респондентів відзначили те, що Україні не допоможе вступ до міжнародних організацій і заявили, що ми повинні своїми силами виходити з кризи і зміцнювати національну обороноздатність.

д) 5% опитаних надали іншу відповідь.

Викликають схвалення відповіді 73 % опитуваних на питання: Чи допоможе Україні вступ до ЄС та НАТО зміцнити власну національну безпеку? Лише 27 % молодих респондентів відповіли або негативно, або відзначили інші шляхи зміцнення обороноздатності.

Діаграма до питання таблиці № 11



Таблиця 12

На Вашу думку, які перспективи розвитку відносин між Україною та Російською Федерацією?

- а) 30% опитаних вважали, що Україна самостійно досягне позитивних домовленостей з Росією та в подальшому буде співпрацювати з нею.
- б) 45% опитаних зазначили, що Україна досягне підписання деяких домовленостей з Росією та буде тримати певну відстань у відносинах з нею.
- в) 12% опитаних відмітили, що наша країна, не дотримуючись Мінських угод, введе війська на Донбас та витисне російські війська та їх найманців й обере євроатлантичний вектор розвитку економічних відносин.
- г) 13% опитаних обрали інший варіант.

Таблиця 13

На Вашу думку, чи досягла Україна якихось результатів в «гібридній війні» проти Російської Федерації?

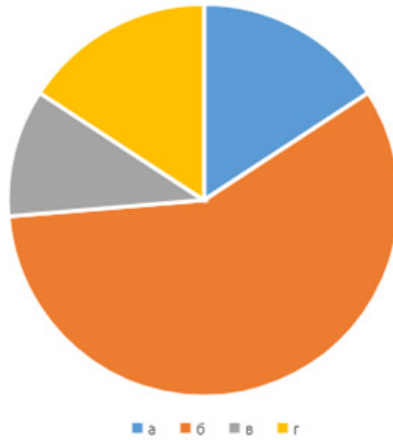
- а) 20% відзначили: так, досягла. Відчувається посилення санкцій на Москву та майже повне блокування російської пропаганди в Україні.

б) 25% опитаних вважало, що ми вже досягли часткових результатів.

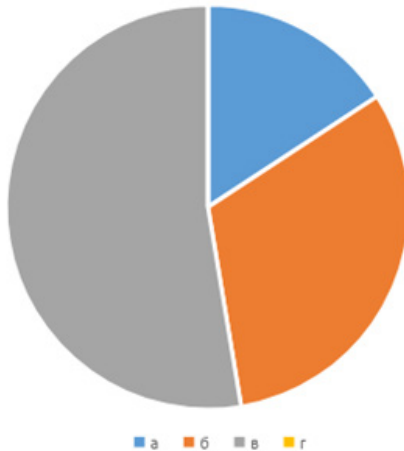
в) 55% опитаних заявили, що ні. А Росія й надалі впливає на політичну еліту України та на Східні регіони.

г) 0% свій варіант

Діаграма до питання таблиці № 12



Діаграма до питання таблиці № 13



Таблиця 14

Чи можливо на Вашу думку вживати термін «перемога» у «гібридній війні».

- а) 10% опитаних підтримали термін «перемога» у питанні визволення українських бранців з полону.
- б) 20% опитаних схвалили використання терміну «перемога» у забороні російськомовного телерадіомовлення на території України.
- в) 30% опитаних позитивно оцінили вживання терміну «перемога» у продовженні санкцій проти Російської Федерації.
- г) 40% опитаних запропонували свої варіанти.

Діаграма до питання таблиці № 14



Аналізи результатів останнього соціологічного опитування дозволяє зробити такі висновки та узагальнення: 79% опитаних респондентів вважають себе патріотами, а ще більше 85% вважають Російську Федерацію агресором, що є позитивними сигналами у справі досягнення перемоги у «гібридній війні». Щодо питань інформаційної політики про діяльність ЄС, то тут спостерігається ще незначний та середній рівень поінформованості про ЄС. Бо ж (40%) опитуваних респондентів заявили про отримання недостатньої інформації щодо історії і сьогодення Європейського Союзу. Серед переліку цікавих результатів приємно відзначити високий рівень позитивної підтримки молоддю питання вступу України до ЄС (понад 60%), і в той же час, ще 40% респондентів були

проти такого вступу або утримувалися від відповіді чи вагалися, відповідаючи на це запитання. Говорячи про шляхи перемоги у «гібридній війні» треба відмітити підвищений рівень поінформованості молоді про діяльність НАТО (75%), та те що ця ж кількість опитаних вважає що цього рівня достатньо для вирішення питання вступу України до НАТО, але (20%) ще бажають посилення інформації про військово-політичний блок, а 5% заявили про мізерну інформацію щодо НАТО.

Позитивна динаміка (50%) відмічається і у питанні щодо референдуму про вступ до НАТО, хоча в той самий час варто звернути увагу на достатньо високий (15%) рівень невизначеності у цьому питанні, а (35%) взагалі вагались чи утримувалися від відповідей.

Активно висловлювалась молодь (30%) щодо необхідності України власними силами шукати вихід із кризи. Сценарій розвитку відносин між Російською Федерацією і Україною респонденти оцінили (45%) як такі, що можуть продовжуватись на певній відстані, хоча політичні зносини та переговори не виключалися. Думки опитаних в питаннях військового сценарію повернення Донбасу та досягнення військової перемоги з Російською Федерацією за результатами опитування розподілились майже порівну (12%) опитаних вважають що Україна, не дотримуючись Мінських угод може ввести чисельні війська на Донбас та витіснити російські війська разом із сепаратистами та (13%) опитаних вважають що Україна досягне позитивних домовленостей з Росією і в подальшому буде співпрацювати з нею. Переважна більшість опитаних поки що не вважає, що для ЄС та НАТО потрібна участь України у їх рядах, лише чверть опитаних вбачають позитивні результати у такому членстві задля миру, стабільності та перемоги. В той же час певна частина молоді вагалися з відповіддю на такі питання. Діаметрально протилежні відповіді надала молодь з питань відносин Україна – НАТО та Україна – ЄС. Менше половини респондентів висловили сумніви з приводу цього, що свідчить про недостатнє розуміння молодим поколінням перспектив у таких відносинах які в свою чергу сприяють позитивному завершенню «гібридної війни». Застережним фактором для влади та суспільства щодо перемоги у «гібридній» та інформаційній війні є ще високий рівень «розчарування» у результатах які досягла Україна у цьому протистоянні, тому лише менше

половини опитаних притримуються думок, що Україна і її бойові дії в зоні ООС має позитивні зрушення. Говорячи про «перемогу» варто вказати на такі результати де (20%) опитаних схвалюють термін «перемога» у забороні російськомовного телерадіомовлення на території України, а (30%) опитаних схвалює термін «перемога» у продовженні санкцій проти РФ, в той же час (40%) опитаних висловили свої думки відносно визначення досягнення перемоги.

Отже, результати проведених моніторинрів співробітниками та студентами Чорноморського національного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв) дуже переконливо засвідчують своєчасність ухвалення Верховною Радою закону «Про національну безпеку України» і є сподівання про те, що новообраний Президент України Володимир Зеленський буде продовжувати обраний державотворчий курс, спрямований на досягнення миру у Східному регіоні, повернення Криму та посилення безпеки й оборони незалежної України.

Сьогодні з метою зміцнення української системи національної безпеки державним очільникам, громадським діячам та й вченим варто не тільки покладатися на зовнішню допомогу, а й послідовно й ретельно реалізувати положення Закону України «Про національну безпеку».

Героїзм і жертвність воїнів в зоні ООС, волонтерська діяльність, виділення всіма працюючими громадянами, навіть пенсіонерами коштів на військовий збір, належне державне асигнування на потреби фронту, вимагає бережливого відношення до всіх безпекових аспектів. І дуже прикрим є мільйони збитки в ході недбайливого зберігання військової зброї на арсеналах в 2003 – 2019рр. в Бахмуті, Новобогданівці, Балаклєй, Лозовій, Сватові, Калинівці та на військовому полігоні поблизу Ічні в Чернігівській області). До цих пір ще не покінчено з такими проявами попередньої влади як безладність, халатність, безвідповідальність і розкрадання не тільки в оборонній, а й у інших сферах суспільного життя в Україні.

Отже загальні висновки та пропозиції зводяться до таких думок:

1. Вивчення молодіжної громадської думки, і зокрема студентів півдня України переконують, що відповіді на чисельні питання в основному співпадають із поглядами мешканців інших регіонів.

2. Варто пам'ятати про те, що як відмічали давні мудреці, починаючи від Сократа й Аристотеля, а також середньовічні мислителі, та й сучасні вчені які завжди стверджували те, що серед респондентів висловлюються різні думки, нерідко і протилежні, тим паче, коли мова ведеться про дискусійні проблеми.

3. Але загальну тенденцію можна завжди виокремити. Вона за результатами моніторингів, які провели представники Інформаційного центру ЄС ЧНУ імені Петра Могили, засвідчує, те що з кожним роком збільшується число прихильників НАТО і ЄС.

4. Зрозуміло одне, що перемогу у сучасній гібридній війні з Російською Федерацією можна одержати шляхом консолідації у суспільстві. Особливо це стосується завдань відносно реалізації закону України «Про національну безпеку», інші законодавчі аспекти. Є сподівання, що НАТО і ЄС посилять спільні дії відносно створення в Україні надійної системи колективної безпеки і оборони.

5. В свою чергу український народ, в тому числі і молоде покоління, чекають від свого президента В. Зеленського послідовних і чітких кроків на Мінських, Нормандських, Будапештських, а може і двосторонніх переговорах між Україною і Росією, де відбудеться послідовне не тільки відстоювання українських інтересів під час обговорення формули Штайнмайера, а й прийняття власних нових українських підходів щодо досягнення миру й злагоди на Донбасі й повернення окупованих кримських територій.

6. Заявлені на весь світ миролюбні пропозиції Володимира Зеленського будуть підтримані як народом України, так і неминуче схвалені всією прогресивною світовою громадськістю.

7. Є сподівання, що нові мирні шляхи знайшли б відгук і у представників воюючої сторони, які теж несуть втрати на фронті, а також у економіці та торгівлі.

8. Рішучі зміни в ході проведення політико-дипломатичних переговорів неодмінно б позначилися на уточненні зовнішнього курсу з боку очільників Російської Федерації, які б призвели до призупинення допомоги сепаратизму, завершення бойових дій, повного очищення Луганської і Донецької територій від бойовиків.

9. Безумовно, такі безпекові зрушення відобразилися б і на отриманні нових інвестицій, що сприятиме відродженню зруйнованих донбаських і кримських територій, налагодженню стабільної економіки, подоланню корупції та здійсненню десятків справжніх реформ у різних сферах суспільного життя.

10. В цілому, вивчення молодіжної громадської думки на півдні України відносно безпекових проблем свідчить, що всі відповіді є адекватними, відображають політичну ситуацію, а її індекси базуються на сьогоднішніх уявленнях і прагненнях громадян, пов'язаних із досягненням реального довгоочікуваного миру.

11. Крім того аналіз моніторинрів та сформульовані пропозиції свідчать також про необхідність подальшого проведення нових соціологічних опитувань збагачених актуальними анкетами та запитаннями на злободенну проблематику.

12. Нові дослідження повинні відповідати європейським і світовим стандартам, а також мати пропозиції відносно вивчення досвіду у країнах ЄС і НАТО, щодо впровадження в світі шляхів мирного урегулювання різних конфліктів та методології створення і зміцнення власних національних систем безпеки і оборони.

13. В умовах здійснення сучасної децентралізації влади варто запроваджувати також моніторинги для новостворених територіальних громад, де проживають і діють представники різних етнічних спільнот і культурно-національних об'єднань. Подібні анкетування збагатять й урізноманітнять атрибутику щодо реалізації Закону України «Про національну безпеку» і ще більше зміцнять єднання фронту й тилу.

14. Настав час на основі ухваленого Закону України про здійснення всеукраїнських референдумів та плебісцитів залучити до проведення моніторинрів не тільки на півдні, а й по всій Україні з метою постійного вивчення громадської думки відносно шляхів відбудови зруйнованої раніше захопленої донбасівської територій і розроблення стратегії реінтеграції у всіх сферах суспільного життя, а також забезпечення повернення із російського полону українських політ'язнів та інших бранців.

15. Паралельно із проведенням різних моніторинрів варто зосереджувати зусилля в колективах, особливо у навчальних закладах

на регулярне проведення подальших різноманітних комунікативних заходів (семінарів, круглих столів, дискусійних клубів, воркшопів і т. п.) на теми, присвячених досягненню перемоги у гібридній війні та забезпечення зміцненню безпекового сектору в Україні.

16. Опанування як елітою, так і всіма громадянами, зокрема молоддю, нової безпекової технології під гаслами «Збудуємо Європу в Україні» неминуче прискорить входження України як до ЄС, так і до Північноатлантичного Альянсу.

17. Варто постійно розширювати увагу до змінення міжнародного вектору української держави. Шляхом збільшення зв'язків не тільки у військових, а й у політичних, економічних, енергетичних, торговельних, гуманітарних та інших сферах із США. Тільки надійна підтримка такої наймогутнішої світової держави може зрівати наміри керівників Російської Федерації відносно збереження окупаційного стану в Криму та тривалого замороження воєнного конфлікту на території Донбасу.

Ще раз наголошуємо на тому, що аналіз вивчення громадської думки у молодих громадян півдня України відносно різноманіття безпекових проблем в Україні переконує в тому, що досягнення миру і стабільності залежить не тільки від самостійного досягнення належних результатів у оборонній сфері, а й від інтегрування в даному напрямі із ЄС, зближення із НАТО, не тільки із США, а й з Великобританією, Німеччиною, Францією, Польщею і та іншими провідними миролюбивими державами. Тільки плідні колективні зусилля можуть сприяти створенню надійної обороноздатності і призведе до миру і налагодженню благополуччя в Україні. Про це завжди велася мова Президентом України Володимиром Зеленським і під час перебування в Штаб-квартирі НАТО в Брюсселі, і в ході візиту до США на Генеральну Асамблею ООН та при зустрічі з Президентом США Дональдом Трампом. Названі безпекові проблеми були в центрі уваги в ході перебування в Україні як в Одесі, так і в Києві восени 2019 року делегації НАТО, очолюваної Єнсом Столтенбергом та на Нормандському саміті, який відбувся 9 грудня 2019 року у Парижі.

Стаття надійшла до редакції: 18.12.2019

PUBLIC YOUTH OPINION ON UKRAINE'S NATIONAL SECURITY IN THE CONDITIONS OF THE HYBRID WAR

Tatiana Goldin, Associate Professor of National Higher Education, Oldenburg, Lower Saxony, Federal Republic of Germany

Mykhaylo Bagmet, Doctor of History, Professor at the Black Sea National University named after Petro Mohyla, Mykolaiv, Ukraine

Inna Horzhevska, Candidate of Psychological Sciences, Associate Professor, Doctoral Student, South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushynsky, Odessa, Ukraine

Each region of Ukraine has accumulated a lot of brilliant examples of youth participation in strengthening Ukraine's defense capabilities. Participation in fighting in the Donbass region during the decisive crackdown on Russian military and separatists became a top priority. Immediate volunteer and moral support is increasingly important, providing strength for the Ukrainian Armed Forces.

In the south of Ukraine, significant Euro-Atlantic activity on the implementation of conceptual strategic defense basics is carried out by students of the Petro Mohyla Black Sea National University. They, under the leadership of patriotic professors and scientists, organize fundraising for the purchase of weapons, repair of military equipment, send packages with food, clothing, books to the area of Military Release Operations. The university regularly conducts various measures about implementing the European and Euro-Atlantic aspirations, which directly strengthens the collective system of defense of Ukraine

So this high school is called a real integration outpost in the south of Ukraine.

The article deals with the practical scientific and educational activities of the Petro Mohyla Black Sea National University team that are aimed to enhancing the national security of Ukraine in the conditions of the long-term hybrid war.

The main content of the materials is devoted to the analysis of sociological researches that reflect the youth opinion about the formation of defense policy in Ukraine. 1 monitoring reflects 10-year changes in youth's attitude towards Ukraine's relations with Russia, 2 monitoring analyzes students' views on ways to win a hybrid war for Ukraine.

We consider that proposed scientific analysis and main facts, propositions and recommendations, and conclusions will attract interest of Ukrainian and Foreign scientists and professionals. And it will be useful for the increasing effectiveness of this so actual topic.

Keywords: *North Atlantic Alliance (NATO), European Union (EU), Euro-Atlantic processes, European criteria and standards, questionnaires, monitoring, public opinion, polls, national security and defense of Ukraine.*

Received: 18.12.2019

References

1. Klymenko, L.P. (Eds.). (2016). Chornomorskyi derzhavnyi universytet imeni Petra Mohyly. Petra mea - moia tverdynia : (uvileine vyd. do 20-yi richnytsi navch. zakl.) [Petro Mohyla Black Sea State University. Petra mea - my stronghold: (Anniversary view. to the 20th anniversary of the study. Lock)]. Mykolaiv: Vydavnytstvo ChDU im. Petra Mohyly» [in Ukrainian].

2. Uhoda pro Asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odnii storony, ta Yevropeiskym Soiuzom i yoho derzhavnymy chlenamy, z inshoi storony. [Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union and its Member States, of the other part]. (n.d.). kmu.gov.ua. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/evropejska-integraciya/ugoda-pro-sociacyu> [in Ukrainian].

3. Diialnist Komisii Ukrainy – NATO [Dialogue of the Commission of Ukraine - NATO] Retrieved from <http://nato.mfa.gov.ua/ua/ukraine-nato/comission> [in Ukrainian].

4. Zakon Ukrainy «Pro natsionalnu bezpeku». [The Law of Ukraine “On National Security”]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://www.google.com/search?q> [in Ukrainian].

5. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy vidnosno vkhodzhennia do NATO ta vstupu do YeS» [The Law of Ukraine “On Amendments to the Constitution of Ukraine Concerning NATO Entry and EU Accession”]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://www.eurointegration.com.ua/tags/constitution/> [in Ukrainian].

6. Levenets, Yu. (Eds.). (2012). Politychna entsyklopediia [Political Encyclopedia]. Kyiv: Parlamentske vydavnytstvo [in Ukrainian].

7. Bahmet, M. O., & Dereha, V. V. (2010). Vse pro NATO: istoriia ta suchasnist. – Dovidnyk [All About NATO: History and Modernity]. Mykolaiv: Vydavnytstvovo ChDU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].

8. Bahmet, M. O., Palahniuk, Yu. V., & Emelianov V. M. (2010). Seriiia «Uroky pro NATO. Dlia zahalnoosvitnikh zakladiv» [The NATO Lessons Series. For general education institutions »]. Mykolaiv: Vydavnytstvovo ChDU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].

9. Bahmet, M. O., & Pronkevych, O. V. (2016). Vyvchennia mov krain chleniv YeS studentamy ChNU im. Petra Mohyly. Dovidnyk [Studying the languages of EU Member States by students Petra Mogili. Directory]. Mykolaiv: Vydavnytstvovo ChDU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].

10. Bahmet, M. O., & Soroka, S. V. (2008). Svitova ta yevropeiska intehtratsiia. – Dovidnyk [World and European integration. - Handbook]. Mykolaiv: Vydavnytstvovo ChDU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].

11. Say, D., & Palagnuk, Y. (2018). English: textbook. Mykolaiv: Vemelyanova T. V. [in Ukrainian].

12. Pokotylova, V. I., & Shapovalova, V. M. (2015). Ekonomichna konverhentsiia Yevropeiskoho Soiuzu ta krain Skhidnoho partnerstva [Economic convergence of the European Union and the Eastern Partnership countries]. Kherson: Ailant[in Ukrainian].

13. Bahmet, M. O., & Matiazh, S. V. (2015). Suchasni intehtratsiini problemy: yevropeiskyi dosvid ta ukrainski realii [Modern integration problems: European experience and Ukrainian realities]. Mykolaiv: Vydavnytstvovo ChDU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].

14. Bahmet, M. O., Dzherdzh S. F., & Yemelianov, V. M. (2016). Vazhlyvist yevroatlantychnoi intehtratsii u stvorenni v Ukraini systemy kolektyvnoi bezpeky ta oborony pid chas hibrydnoi viiny z Rosiiskoiu Federatsiieiu [The importance of Euro-Atlantic integration in creating a collective security and defense system

in Ukraine during the hybrid war with the Russian Federation]. Mykolaiv: Vydavnytstvo ChDU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].

15. Palahniuk, Yu. V., & Shkirchak, S. I. (2018). Aktualni pytannia suspilnykh transformatsii v Ukraini: bezpekovi ta yevrointehratsiyni vymiry [Topical issues of social transformation in Ukraine: security and European integration dimensions]. Mykolaiv: Vydavnytstvo ChDU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].

16. Shevchuk, O. V. (2010). Systema bezpeky Aziisko-Tykhookeanskoho rehionu: faktory formuvannia ta tendentsii rozvytku [Asia-Pacific Security System: Formation Factors and Development Trends]. Mykolaiv: Vydavnytstvo ChDU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].

17. Soroka, S. V. (2012). Mekhanizmy vzaiemodii uriadu i parlamentu v protsesi derzhavnoho upravlinnia: dosvid krain Yevropeiskoho Soiuzu ta ukrainska praktyka [Mechanisms of Government-Parliament Interaction in Public Administration: European Union Experience and Ukrainian Practice]. Mykolaiv: FOP Emelianova T. V. [in Ukrainian].

18. Palahniuk, Yu. V. (2014). Derzhavna yevrointehratsiina polityka Ukrainy: teoriia, metodolohiia, mekhanizmy [State integration policy of Ukraine: theory, methodology, mechanisms]. Mykolaiv: Vydavnytstvo ChDU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].

19. Meizhys, I. A., & Kalashnikova, L. V. (2016). Sotsialni vymiry systemy osvity (na prykladi Pivdnia Ukrainy) [Social Dimensions of the Education System (in the Southern Ukraine)]. Mykolaiv: Vydavnytstvo ChDU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].

20. Koval O. V. (2016). Metodychna rozrobka dlia pidhotovky proektiv za ramkovoio prohamoio naukovykh doslidzhen ta innovatsii YeS «Horyzont – 2020» [Methodological development for the preparation of projects under the EU's Horizon 2020 Framework Program for Research and Innovation]. Mykolaiv: Vydavnytstvo ChDU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].

21. Korobov, V., & Liapina, L. (2016). Sotsiologichni doslidzhennia problem yevrointehratsii ta yevropeiskykh studii. Metodychni rekomendatsii [Sociological studies of problems of European integration and European studies. Guidelines]. Mykolaiv: Vydavnytstvo ChDU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].

22. Andriiash, V. I., Bahmet, M. O., & Shtyrov, O. M. (2018). Politychni aspekty publicznego upravlinnia ta administruvannia v umovakh zdiisnennia

detsentralizatsii vlady ta yevrointehratsii v Ukraini [Political aspects of public administration and administration in the context of decentralization of power and European integration in Ukraine]. Mykolaiv: Vydavnytstvo ChDU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].

23. Bagmet, M., & Lakhovets, O. (2017). Towards the European Union's Education Standards: Expectations of the Ukrainians. *Ekonomika i sotsiologhiia – Economics and Sociology*, 2, 191-204 [in Ukrainian].

24. Bagmet, M., & Kabaieva, A. (2016). On the Theoretical and Methodological Basis of Attracting Students to the EU – Ukraine Association Agreement Implementation. *Hromadskyi ta ekonomichni rozvytok – Publics and economic development*, 7, 173-184[in Ukrainian].

25. Bagmet, M., & Kabaieva, A. (2016). Mekhanizmy zaluchennia molodi do implementatsii publichnoi yevroatlantskoi polityky Ukrainy. *Naukovi pratsi. Serii «Derzhavne upravlinnia»* [Mechanisms of youth involvement in the implementation of public Euro-Atlantic policy in Ukraine. Scientific papers. Public Administration Series]. Mykolaiv: Vydavnytstvo ChDU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].

26. Bahmet M., Khorzhevskaya I., & Malikina O. (2018). Problemy formuvannia profesiinoi i komunikativnoi kultury v publichnomu upravlinni Ukrainy [Problems of formation of professional and communicative culture in public administration of Ukraine] *Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok. Naukovi zhurnal ChNU imeni Petra Mohyly - Public administration and regional development. Scientific journal of Petro Mohyla National Technical University*, 1, 66-85 [in Ukrainian].

27. Bahmet M., Shtyrov O., & Harhaun Ya. (2019). Implementatsiia dosvidu krain YeS v protsesi udoskonalennia detsentralizatsii publichnoi vlady ta administruvannia v Ukraini [Implementation of the experience of EU countries in the process of improving decentralization of public power and administration in Ukraine] *Naukovi zhurnal ChNU imeni Petra Mohyly - Scientific journal of Petro Mohyla National Technical University*, 4, 228-252[in Ukrainian].

28. Publichne upravlinnia ta publichna sluzhba v Ukraini: stan problem ta perspektyvy rozvytku. *Materialy naukovo-praktychnoi konferentsii za mizhnarodnoiu uchastiu*. (2018). Kyiv: Vydavnytstvo Lira.

29. Problemy yevropeiskoi intehratsii ta demokratii ukrainskoi ta polskoi molodi. *Zbirnyk statei*. (2018). Nizhyn: NDU im. M. Hoholia.

30. Prohrama kruhloho stolu na temu: «Naukovi propozytsii shchodo implementatsii yevropeyskykh sotsialnykh standartiv v umovakh pidpysannia Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta YeS. (2014). Mykolaiv: Vydavnytstvovo ChDU im. Petra Mohyly.

31. Prohrama mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii «Vprovadzhenia yevropeyskykh sotsialnykh standartiv v Ukraini». (2016). Mykolaiv: Vydavnytstvovo ChDU im. Petra Mohyly.

32. Prohrama mizhnarodnoho naukovoho sympoziumu na temu «Rol Pivnichnoatlantychnoho aliansu u stvorenni kolektyvnoi systemy bezpeky ta oborony v umovakh hlobalizmu». (2016). Mykolaiv: Vydavnytstvovo ChDU im. Petra Mohyly.

33. Prohrama provedennia Dnia kariery YeS ta Dyskusiinoho klubu v m. Mykolaievi. (2017). Mykolaiv: Vydavnytstvovo ChDU im. Petra Mohyly.

34. Prohrama mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii «Realizatsiia yevrointehratsiinoi polityky Ukrainy: suspilno-politychnyi ta bezpekovi aspekty». (2018). Mykolaiv: Vydavnytstvovo ChDU im. Petra Mohyly.

35. Prohrama naukovo-praktychnoi konferentsii «Lisabonskyi dohovir pislia nabuttia chynnosti. Shcho zminylosia u funktsionuvannia YeS?». (2019). Mykolaiv: Vydavnytstvovo ChDU im. Petra Mohyly.

36. Pro Kontseptsiuu vdoskonalennia informuvannia hromadskosti z pytan yevroatlantychnoi intehratsii Ukrainy na 2017-2020 roky. Ukaz Prezydenta Ukrainy [On the Concept of Improving Public Information on Ukraine's Euro-Atlantic Integration for 2017-2020. Decree of the President of Ukraine] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3rada.gov.ua/laws/show/43201713> [in Ukrainian].

37. Informatsiini novyny [Information news] (n.d.). tsn.ua. Retrieved from <https://tsn.ua/ukrayina/gensek-nato-stoltenberg-pribuv-do-odesi-1435053.html> [in Ukrainian].

38. Prohrama ta materialy naukovo-praktychnoi konferentsii «Lisabonskyi dohovir – 10 rokiv pislia nabuttia chynnosti. Shcho zminylosia u funktsionuvannia YeS?» [Program and materials of the Scientific and Practical Conference "Lisbon Treaty - 10 years after its entry into force. What has changed in the functioning of the EU?"] (n.d.). chmnu.edu.ua. Retrieved from <https://chmnu.edu.ua/naukovo-praktichna-konferentsiya-lisabonskij-dogovir-10-rokiv-pislyanabuttya-chinnosti-shho-zminilosya-u-funktsionuvanni-yes/> [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Гольдін Тетяна Михайлівна: Народна школа, вул. Карлштрассе, 25, м. Ольденбург, земля Нижня Саксонія, 26123, Федеративна Республіка Німеччини.

Tatiana Goldin: People's school, ul. Karlstrasse, 25, Oldenburg, Lower Saxony, 26123, Federal Republic of Germany.

E-mail: tanjagold@gmx.net

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

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

ORCID. ORG/0000-0003-2386-4488

E-mail: mykhaylo.bagmet@gmail.com

Хоржевська Інна Михайлівна: Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К.Д. Ушинського: вулиця Старопортофранківська, 26, м.Одеса, 65000, Україна.

Inna Horzhevskaya: KD South Ukrainian National Pedagogical University Ushinsky Street, Staroportofrankivskaya Street, 26, Odessa, 65000, Ukraine.

ORCID. ORG/0000-0002-5497-2812

E-mail: innahorzhevskaya@gmail.com

УДК 351.77:614.2

DOI: 10.34132/pard2020.07.04

ЗАСТОСУВАННЯ ДІАЛОГІЧНОЇ МОДЕЛІ ЗМІН У ПРОЦЕСІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ НА ПЕРВИННОМУ РІВНІ

Дзвінчук Д.І., д-р філос. наук, професор, Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу, м. Івано-Франківськ, Україна

Баран М.П., канд. наук з держ. упр., доцент, Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу, м. Івано-Франківськ, Україна

У публікації констатовано підстави проведення реформування охорони здоров'я в Україні зважаючи на кризову медико-демографічну ситуацію та потребу збереження й покращення здоров'я не тільки як факту відсутності захворювань чи фізичних дефектів, а й як факту повного фізичного, психічного та соціального благополуччя населення.

Проаналізовано ключові кроки, що були зроблені у контексті впровадження реформи системи охорони на первинному рівні здоров'я з позиції діалогічної моделі змін, яка передбачає орієнтоване на результат структуроване планування та проведення діалогу зацікавлених сторін протягом чотирьох етапів: вивчення та залучення; розбудова та формалізація; впровадження та оцінка; подальший розвиток, відтворення / інституалізація. Кожен із чотирьох етапів діалогічної моделі змін включає кроки, яких варто дотримуватися, щоб будь-яка ініціатива досягла поставленої мети. Діалогічна модель змін пояснює, що потрібно врахувати для однозначного сприяння діалогу та орієнтації на результат.

Доведено, що результат реформи системи охорони здоров'я, як і будь-якої іншої, залежить від досвіду управління процесами та змінами, ґрунтовного розуміння концепції змін, вміння всіма заці-

кавленими суб'єктами процесу реформування аналізувати та оперувати інформацією.

Підсумовуючи позитивні досягнення реформи системи охорони здоров'я – забезпечення державних гарантій надання медичних послуг відповідно до видів медичної допомоги; розвиток ефективної та доступної мережі закладів; безперервне покращення якості медичної допомоги; впровадження електронної системи охорони здоров'я; забезпечення пацієнтів лікарськими засобами тощо, акцентовано на потребі комплексного застосування організаційного-управлінського, інформаційно-комунікаційного, фінансово-економічного, нормативно-правового та інших механізмів для ефективного впровадження реформи системи охорони здоров'я через призму діалогічної моделі змін.

Ключові слова: громадськість; реформування, система охорони здоров'я, первинний рівень медичної допомоги, діалогічна модель змін.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Відповідно до Конституції України кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності [15]. Та чи виконувалась ця стаття Конституції України?

Україна вступила у ХХІ ст. з одними з найгірших у Європі показників життєдіяльності й тягарем багатьох соціально-економічних та демографічних проблем [14]. Роки незалежності нашої держави пов'язані із кардинальними змінами. Реформи торкнулися всіх секторів соціально-економічної системи – це реформи у секторі міноброни, нацполіції, нафтогазової промисловості, банківської, виборчої систем, реформа у сфері надання адміністративних послуг, створенні відкритих баз даних/реєстрів, системи електронних держзакупівель Ргозогто, реформа систем державного управління, освіти та охорони здоров'я, децентралізація та інші [35].

Незважаючи на значні позитивні зрушення та досягнення, в Україні продовжують існувати проблеми, які були актуальними й десятиліття тому. Політичне гальмування економічних та соціальних реформ, низький рівень заробітної плати та пенсій, недостатня правова культура та соціальна захищеність громадян, низка проблем пов'язана з молоддю, особливо з молодими сім'ями, які не завжди можуть отримати роботу і заробітну плату, яка дозволить їм самореалізуватися в країні, еміграція значної частини працездатного населення України, соціально-політичне напруження, яке посилюється військовими діями на Сході країни безумовно впливає на демографічну ситуацію і стан здоров'я населення.

За словами екс-виконавчої обов'язків Міністра охорони здоров'я Уляни Супрун «з 1930-х років тривалість життя в Україні залишається на тому самому рівні, а за останні 25 років рівень смертності зріс. Якщо порівнювати з іншими країнами, на Заході за останні 10 років тривалість життя подовжилася на 10 років, а рівень смертності знизився до рівня, що становить майже половину сьогоднішнього показника в Україні. Простіше кажучи – українська нація вмирає, що робить наше виживання питанням національної безпеки» [39]. Відтак закономірною та давноочікуваною реформою в Україні стала реформа системи охорони здоров'я.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні низка науковців працює над дослідженням реформування системи охорони здоров'я. У публікаціях в основному робиться акцент на необхідності реформування системи охорони здоров'я України, вивченню досвіду функціонування різних систем охорони здоров'я у світі та можливостей адаптування кращих практик для побудови ефективної системи охорони здоров'я в Україні, модернізації функцій місцевого самоврядування в умовах реформування системи охорони здоров'я тощо. Проте публікацій, спрямованих на аналіз дієвості впровадження медичної реформи у державі недостатньо.

Формування цілей статті (постановка завдання). Полягає у аналізі результативності реформування системи охорони здоров'я в Україні на первинному рівні через призму діалогічної моделі змін.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проаналізуємо ключові кроки, які були зроблені у контексті впровадження реформи системи охорони здоров'я з позиції діалогічної моделі змін [10], яка передбачає орієнтоване на результат структуроване планування та проведення діалогу зацікавлених сторін протягом чотирьох етапів: вивчення та залучення; розбудова та формалізація; впровадження та оцінка; подальший розвиток, відтворення/інституалізація (рис. 1) [10].

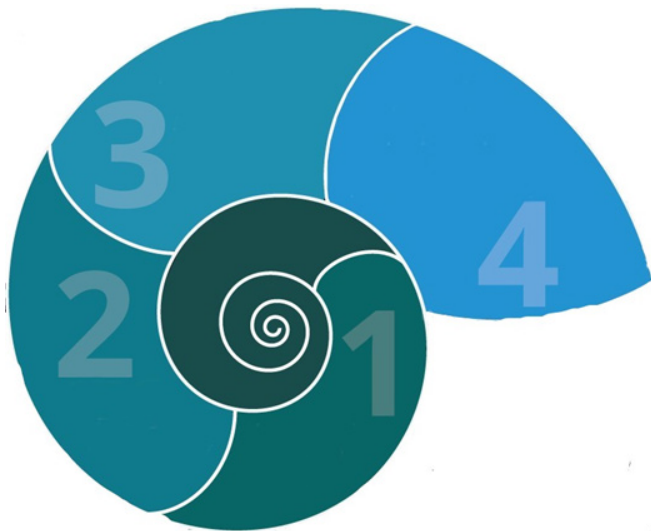


Рис.1 – Діалогічна модель змін

Модель пояснює, що потрібно врахувати для однозначного сприяння діалогу та орієнтації на результат. Аксиомою є факт, що результат реформи системи охорони здоров'я, як і будь-якої іншої, залежить від досвіду управління процесами та змінами, ґрунтовного розуміння концепції змін, вміння всіма зацікавленими суб'єктами процесу реформування аналізувати та оперувати інформацією.

Кожен із чотирьох етапів діалогічної моделі змін включає кроки, яких варто дотримуватися, щоб будь-яка ініціатива досягла поставленої мети. Перший етап «вивчення та залучення» вважатиметься

завершеним їй уможливить перехід та досягнення результатів на наступному етапі у разі проходження таких кроків: створення резонансу, розуміння контексту, побудова команди змін.

Аналізуючи резонанс у впровадженні реформи системи охорони здоров'я варто акцентувати увагу на ситуації із станом здоров'я українців. Зважаючи на кризову медико-демографічну ситуацію в Україні одним з найважливіших пріоритетів нації має стати збереження та покращення здоров'я як не тільки факту відсутності захворювань чи фізичних дефектів, а як стану повного «фізичного, психічного та соціального благополуччя» [5] населення.

Зміст публікацій [3, 4, 11, 16, 36, 40] та інших красномовно засвідчує факт взаємозалежності скорочення чисельності населення України із системою охорони здоров'я. До сьогодні коефіцієнт природного скорочення населення в Україні залишається найвищим серед європейських країн.

Не менш значущими чинниками негативних демографічних тенденцій в Україні є погіршення стану здоров'я населення, низька тривалість життя, високий рівень смертності, особливо серед чоловіків працездатного віку [3]. Як стверджує І. Ціборовський, посилаючись на власні дослідження та дослідження Л.Чепелевської, О.Голяченка – «Коефіцієнти смертності населення, особливо за причинами смерті, є не тільки демографічними показниками, але й показниками захворюваності, які характеризують не лише соціально-економічну ситуацію в країні, але й діяльність системи охорони здоров'я» [41].

Протягом часу незалежності держави у низці наукових праць констатовано недосконалість існуючої системи охорони здоров'я [2, 8, 18] та ін. В. Костюк справедливо констатує, що нині в Україні станом охорони здоров'я незадоволені всі: і громадяни, і медичні працівники, і уряд, і Верховна Рада. Українська система охорони здоров'я нездатна повністю задовольнити потреби населення в медичній допомозі, забезпечити її доступність і належну якість, необхідний рівень профілактики захворюваності, зниження смертності, збільшення тривалості життя населення. Медична реформа не лише назріла, а й певним чином перезріла. Реалізація права людини на

якісні медичні послуги зумовлює спрямування політики держави в Україні на реформування чинної системи охорони здоров'я та створення ефективної національної моделі [17].

Як бачимо, передумови для створення масштабного резонансу щодо важливості та терміновості системи охорони здоров'я в Україні накопичувалися десятиліттями. Відтак, 2016 р. став для системи охорони здоров'я стартом змін, які починала втілювати команда управлінців під керівництвом в.о. міністра Уляни Супрун. Схваленню Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я [30], яка мала на меті створення та запровадження нової моделі фінансування, що передбачала чіткі та прозорі гарантії держави щодо обсягу безоплатної медичної допомоги, кращий фінансовий захист громадян у випадку хвороби, ефективний та справедливий розподіл публічних коштів та скорочення неформальних платежів, створення стимулів до поліпшення якості надання медичної допомоги населенню державними і комунальними закладами охорони здоров'я, як і прийняттю інших нормативно-правових актів чи впровадження кроків реформи передувало громадське обговорення – що засвідчує прозорість впровадження реформи та підсилює резонанс здійснення кожного кроку на шляху до досягнення результатів, розуміння контексту реформи та формування команди змін.

Так, аналіз сайту Міністерства охорони здоров'я України (далі – МОЗ) підтверджує, що команда МОЗ інформувала українців, партнерів та світову спільноту про зміни, які чекають систему охорони здоров'я України [22, 24, 28, 31, 34, 42] та ін. На нашу думку, саме відмінно налагоджена комунікація, дала змогу сформувати прихильників реформи в регіонах та охопити знаннями про основні завдання реформи якнайбільшу частину працівників галузі. Наперед зауважимо, що чіткість формулювання завдань та виваженість кроків з їх здійснення перевершила сподівання самих реформаторів більше як у 2 рази (планувалось 25-30% підписаних декларацій з лікарями первинної медичної допомоги [12], а станом на 31.12.2019 було підписано 69% [37]).

Підсумовуючи дієвість кроків із першого етапу діалогічної моделі змін «впровадження та залучення» констатуємо потребу укра-

їнського суспільства до руйнування системи охорони здоров'я Семашка, за якої бюджетні кошти використовувалися на утримання медичної інфраструктури, та створення нової моделі, яка буде побудована на сучасних досягненнях і враховуватиме позитивний досвід організації охорони здоров'я світового співтовариства. Така модель в Україні побудована за принципом «гроші ідуть за пацієнтом».

Розуміння контексту реформи було чітко визначено, що й зумовило її позитивний старт та просування [23]. Щоб заклади охорони здоров'я (ЗОЗ) отримали фінансування за новим принципом їм потрібно було: провести автономізацію, забезпечити комп'ютеризацію та належне програмне забезпечення для використання e-Health, отримати ЕЦП ЗОЗ та лікарів ПМД, привести ЗОЗ у відповідність до табелів матеріально-технічного оснащення, укласти декларації про вибір лікаря ПМД, укласти договір з НСЗУ [13]. Для розуміння контексту було створено низку інформаційних платформ [20], Адміністратор Центральної бази даних eHealth України [1], Децентралізація. Сектор медицина [9] та ін.

Неоціненною підтримкою команд реформаторів стала допомога міжнародних проектів та програм. Так, проект «Реформа ВІЛ-послуг у дії», який виконуються компанією Deloitte Consulting LLP та фінансується за кошти Агенства США з міжнародного розвитку (USAID) надавав підтримку у реформуванні системи фінансування охорони здоров'я. Одним з напрямків технічної допомоги Проекту була підтримка Міністерства охорони здоров'я (МОЗ) та окремих обласних / місцевих органів влади у розробці і впровадженні системи оплати праці за результатами виконаної роботи, з урахуванням принципу «гроші ходять за пацієнтом». Одним із завдань – надання технічної допомоги закладам первинної медико-санітарної допомоги (ПМД) для оперативного управління в умовах застосування капітаційної моделі [32]. Завдяки роботі Програми «U-LEAD з Європою», яка підтримує секторальну децентралізацію у сферах охорони здоров'я, вдалося стати рупором реформ на місцевому рівні – рівні об'єднаних територіальних громад, міст та районів. Інформаційна, консультативна та навчальна робота проводилася командами радників регіональних Центрів розвитку місцевого самоврядування та

командами довго – та короткотривалих експертів [33]. До популяризації реформи долучилася низка громадських організацій, метою діяльності яких є підвищення якості надання медичної допомоги.

Підсумком першого етапу діалогічної моделі впровадження реформи системи охорони здоров'я стали: консолідація зусиль ключових суб'єктів – команди МОЗ, глави держави, Уряду, депутатського корпусу, активної громадськості, експертного середовища; усвідомлення передумов для реформи; врахування кращих сучасних практик та досвіду трансформації систем охорони здоров'я у світі, зокрема у Центральній та Східній Європі; оцінка ризиків та ресурсів.

Зазначені досягнення першого етапу, дозволили реформі перейти на другий етап «розбудова та формалізація», який включає такі кроки: пояснення мети та ресурсів, планування спільних майбутніх дій, консолідування угод та побудова структури.

Основними досягненнями на цьому етапі було прийняття необхідних для впровадження реформи нормативно-правових актів [27]. Основними серед яких є Закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я» (№2002-VIII від 06.04.2017) відомий як закон про автономізацію, «Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів» (№ 2168-VIII від 19.10.2017), «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» (2206-VIII від 14.11.2017). Міністерство охорони здоров'я України систематично надавало роз'яснення, щодо автономізації, її переваги. Розгорнуті відповіді на питання про автономізацію можна було знайти в офіційних методичних рекомендаціях, які уможливили безперешкодний перехід закладів охорони здоров'я з бюджетних установ до діяльності як комунальні некомерційні підприємства [19].

Проривом у впровадженні реформи стало затвердження положення про Національну службу здоров'я України (НСЗУ), проведення конкурсу на призначення Голови НСЗУ та у найкоротші терміни формування штату та запуск функціонування служби. НСЗУ є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуго-

ування населення. Діяльність НСЗУ спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я.

Основні завдання НСЗУ:

- реалізація державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення (програма медичних гарантій);
- виконання функцій замовника медичних послуг та лікарських засобів за програмою медичних гарантій;
- внесення на розгляд Міністра охорони здоров'я пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення [25].

На другому етапі «розбудова та формалізація» активно продовжує працювати експертне середовище на місцях, даючи поштовх до зміни свідомості ключових важелів реформи – представників органів місцевого самоврядування, головних лікарів та медичного персоналу.

Аналіз третього етапу діалогічної моделі змін «впровадження та оцінка», який включає такі кроки: забезпечення прозорості та комунікації, одержання результатів та святкування успіхів, запровадження механізмів навчання та моніторингу довів системність та послідовність змін, здійснюваних командою під керівництвом Ульяни Супрун та у співпраці з командою Олега Петренка, голови Національної служби здоров'я України.

Варто зазначити, що офіційні сайти МОЗ [21], НСЗУ [26] є інформативними для різних зацікавлених читачів, як для медичних працівників, так і для пацієнтів, що свідчить про прозорість ведення діяльності та провадження реформи і бажання донести інформацію до широкого кола читачів. Вчасне інформування про завдання, стан та перспективи реформи системи охорони здоров'я України дали змогу уникнути низки помилок. Додатково МОЗ публікувала національну медичну стіннівку – Дайджест змін у системі охорони здоров'я. «Ми починаємо випускати національну медичну стіннівку для медиків. Будемо розповідати про зміни в системі охорони здоров'я, про важливий досвід громад та окремих закладів. І, звичай-

но, відповідати на ваші запитання. Просимо вас роздрукувати цю стіннівку на звичайному принтері і повісити там, де у вас зазвичай збираються лікарі. Доступ до інформації про зміни повинен мати кожен медик. Стіннівка має висіти в кожній ординаторській, скрізь, де збираються лікарі», – коментувала Уляна Супрун [6]. Сьогодні, на жаль, на сайті МОЗ не опубліковано нових номерів дайджестів, останній датовано вереснем 2019 року [6]. Принагідно зазначимо, що інформація змісту дайджестів є корисною та інформативною не тільки для медичних працівників, а й для пацієнтів та інших суб'єктів, які зацікавлені в успіху реформи.

Важливим продовженням першого етапу діалогічної моделі змін стало ведення НСЗУ активної інформаційно-комунікаційної кампанії не тільки на офіційному вебсайті, а й у соцмережі «Facebook» [38]. Згодом НСЗУ було створено ще й інформаційно-довідкову службу, сконтактувати із якою можна протягом 24 годин 7 днів на тиждень безкоштовно за коротким номером 16-77. Пацієнти, медичний персонал, керівники медзакладів, а також представники місцевої влади отримали можливість дізнатися все про зміни системи фінансування на первинній ланці. Дзвінки безкоштовні із стаціонарних та всіх мобільних операторів України [29].

Поширення кращих практик – бенчмаркінг – відіграло значну роль у досягненні мети реформування первинної ланки медичної допомоги. Платформи, на якій популяризовано досягнення автономізованих закладів охорони здоров'я є НСЗУ [38], «Децентралізація. Сектор медицина» [9] та ін. Такий обмін досвідом дозволив уникнути низки проблемних моментів, з якими стикалися першопрохідці в процесі автономізації, підключення до медичних інформаційних систем, закупівля матеріально-технічного оснащення комунальних некомерційних підприємств, написання статутів, підписання договорів із НСЗУ, прийнятті колективних договорів, усвідомленні зміни механізму фінансування та складанні фінансових планів тощо.

Створення надійної команди змін дозволило отримати позитивні результати реформи у найкоротші терміни. У звітах НСЗУ прослідковується позитивна динаміка в укладенні договорів уже після першої хвилі. 97% комунальних закладів охорони здоров'я на

первинці перейшли на нову модель фінансування на початку 2019 року. За даними звіту Національної служби здоров'я України на 31.12.2019 р. підписано з НСЗУ 1466 договорів, з яких 1050 – комунальними закладами; 168 – приватними (без ФОП); 248 – ФОП [44].

Варто зазначити, що переваги реформи відчули ФОП та приватні заклади, підписання договорів з НСЗУ яких активізувалося саме під час другої та третьої хвилі. Така активність, на нашу думку, зумовлена систематичним інформуванням НСЗУ щодо виплат, які здійснені медзакладам, що уклали договори з НСЗУ. Найбільш компетентні та пацієнтоорієнтовані фахівці первинки почали заробляти в 2-4 рази більше, ніж раніше. І не тільки лікарі, але й медсестри та інші представники медичного персоналу. Гроші пішли за пацієнтом. Наприкінці 2018-го НСЗУ мала 623 заклади-партнери, яким за весь 2018 рік перерахували 3,5 млрд гривень [43].

З метою забезпечення якості надання медичних послуг проводиться моніторинг НСЗУ, згідно з Положення про НСЗУ і постанови Кабінету міністрів України має право перевіряти лікаря-ФОП на відповідність вимог до надавача послуг та проводити моніторинг за місцем надавача послуг. У п. 19 «Надавач зобов'язується» договору з НСЗУ визначено основні пункти, відповідно до яких може здійснюватися моніторинг виконання умов договору [7].

Підставами моніторингу НСЗУ якості надання послуг можуть бути скарга від пацієнта, яку він/вона може подати за коротким номером 16-77 або поштою, інформація про факти вимоги грошей за послуги, які включені в програму медичних гарантій, про порушення прав пацієнта на захист персональних даних тощо. Також НСЗУ може проводити моніторинг виконання умов договору шляхом звірки повноти та достовірності інформації, внесеної до звіту про медичні послуги за договором, з інформацією, що міститься в системі, медичною документацією та іншими даними, що свідчать про надання послуг згідно з договором. Систематичний моніторинг дозволяє вчасно виявити та усунути порушення, а також є важливим інструментом унеможливлення дискредитування реформи.

Четвертий етап «подальший розвиток, відтворення/інституалізація», передбачаючи такі кроки: побудова команди змін для на-

ступного рівня, створення структури управління, забезпечення менеджменту та системи навчання, був забезпечений командою змін, сформованою на першому етапі діалогічної моделі змін. Така команда включала великі суспільні групи (рис. 2).



Рис.2 – Основні суб'єкти діалогічної моделі змін

Кожна із цих груп має власні завдання, мотивацію, керується власними принципами, по-різному може відчувати ризики від провадження змін. Проте, чітке дотримання кожного із кроків на попередніх етапах діалогічної моделі змін, вирішення проблемних моментів, дотримання правил ведення діалогу уможливили перехід на четвертий етап діалогічної моделі змін та заклало початок реформи системи охорони здоров'я на наступних рівнях.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Трансформація первинної ланки медичної допомоги – це лише перший крок реформи системи охорони здоров'я. Програма медичних гарантій повинна запрацювати в повному обсязі у 2020 році. Вона має включати в себе основні види медичної допомоги та напрямки роботи: первинна медична допомога, екстре-

на медична допомога, амбулаторно-поліклінічна та стаціонарна медична допомога, паліативна медична допомога, медична реабілітація, лікарські засоби, які підлягають реімбурсації. Ефективність цих напрямів реформи, яку сьогодні втілює нова команда реформаторів під керівництвом Міністра охорони здоров'я України Зоряни Скалецької, щоразу залежатиме від якості виконання завдань кожного з етапів діалогічної моделі на новому витку змін.

Підсумовуючи позитивні досягнення реформи системи охорони здоров'я – забезпечення державних гарантій надання медичних послуг відповідно до видів медичної допомоги; розвиток ефективної та доступної мережі закладів; безперервне покращення якості медичної допомоги; впровадження електронної системи охорони здоров'я; забезпечення пацієнтів лікарськими засобами тощо, звернемо увагу на кілька завдань, вирішення яких покращить результативність та ефективність впровадження наступних напрямів реформування системи охорони здоров'я та не дискредитує досягнення реформи первинної медичної допомоги. Вирішення цих завдань, на нашу думку, потребує врегулювання через комплексне застосування організаційного-управлінського, інформаційно-комунікаційного, фінансово-економічного, нормативно-правового та інших механізмів управління реформою системи охорони здоров'я через призму діалогічної моделі змін. Варто врахувати, що під час першого етапу реформи активніше варто було б попрацювати над вирішенням таких завдань:

- організація та проведення системних навчань для керівників, бухгалтерів та інших працівників КНП з питань, пов'язаних із зміною форми господарювання – з бюджетних установ на комунальні некомерційні підприємства (КНП). Головним лікарям необхідні системні знання з управління КНП. Необхідно завчасно проводити більше навчань, тренінгів, надавати інструкції, методичні рекомендації тощо. Необхідне розроблення типових документів – колективних договорів, проектів обов'язкових документів, які мають приймати керівники КНП. Такі напрацювання допомогли б на початкових етапах реорганізації закладів. Особливо це важливо перед реформуванням спеціалізованої медичної допомоги. Зміна принципу фінан-

are analyzed, which envisages result-oriented structured planning and stakeholder dialogue over four stages: study and engagement; development and formalization; implementation and evaluation; further development, reproduction / institutionalization. Each of the four stages of a dialogical model of change includes steps that must be followed in order for any initiative to achieve its goal. The dialogical model of change explains what needs to be taken into account in order to facilitate dialogue and result orientation.

It has been proven that the outcome of health care reform, like any other, depends on the experience of managing processes and change, a thorough understanding of the concept of change, the ability of all stakeholders in the reform process to analyze and manage information.

Summarizing the positive achievements of the health care reform - providing state guarantees for the provision of health services in accordance with the types of health care; developing an efficient and accessible network of institutions; continuous improvement of the quality of medical care; implementation of an electronic health system; providing patients with medicines and the like, emphasized on the need for comprehensive application of organizational-managerial, information-communication, financial-economic, regulatory and other mechanisms to effectively implement health care reform through the lens of a dialogical model of change.

Keywords: *public; reform, the health care system, the primary level of care, the dialogical model of change.*

Received: 04.01.20

References

1. Administrator Tsentralnoi bazy danykh eHealth Ukrainy ehealth.gov.ua Retrieved from <https://ehealth.gov.ua/>
2. Bykhovchenko V.P. Ivaniuk O.V Horodnycha Yu.V Stan medychnoho strakhuvannia v Ukraini ta yoho priorytetni napriamy. Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky. 2016. Vyp.10. S. 733-736. global-national.in.ua Retrieved from <http://global-national.in.ua/archive/10-2016/153.pdf>

3. Chepelevska L.A., Rudnytskyi O.P., Dziuba O.M. Problemy demografichnoi kryzy v Ukraini: rehionalnyi aspekt. Ukraina. Zdorovia natsii. 2014. № 4. S. 5-9. [irbis-nbuv.gov.ua](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Uzn_2014_4_3.pdf) Retrieved from http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Uzn_2014_4_3.pdf

4. Chepelevska L.A., Yashchenko Yu.B. Dynamika smertnosti naseleennia Ukrainy na suchasnomu etapi: rehionalnyi aspekt. Ukraina. Zdorovia natsii. 2013. № 2 (26). S.30-34 www.irbis-nbuv.gov.ua Retrieved from http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Uzn_2013_2_6.pdf

5. Constitution of the world health organization. who.int Retrieved from https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf

6. Daidzhest zmin u systemi okhorony zdorovia moz.gov.ua Retrieved from <https://moz.gov.ua/dajdzhest-zmin-u-sistemi-okhoroni-zdorov%e2%80%99ja>

7. Deiaki pytannia shchodo dohovoriv pro medychne obsluhovuvannia naseleennia za prohramoiu medychnykh harantii: Postanova KMU vidvid 25 kvitnia 2018 r. № 410 zakon.rada.gov.ua Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/410-2018-%D0%BF#n52>

8. Derzhavne upravlinnia okhoronoiu zdorovia v Ukraini: heneza i perspektyvy rozvytku : kol. monohr. / kol. avt. ; uporiad. prof. Ya.F. Radysh, peredm. T. D. Bakhteievoi ; za zah. red. prof. M. M. Bilynskoi, prof. Ya.F. Radysha. K.: NADU, 2013. 424 s. [academy.gov.ua](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Monografii/aa2d8d7f-9def-4f49-a86b-43c3db9dbd31.pdf) Retrieved from http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Monografii/aa2d8d7f-9def-4f49-a86b-43c3db9dbd31.pdf

9. Detsentralizatsiia. Sektor medytsyna decentralization.gov.ua Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/health>

10. Dialohichna model zmin. Instytut kolektyvnoho liderstva. collectiveleadership.de Retrieved from <https://www.collectiveleadership.de/blog/article/the-dialogic-change-model/>

11. Hladun O.M. Narysy z demografichnoi istorii Ukrainy KhKh stolittia : monohrafiia; NAN Ukrainy, In-t demohraf. ta sotsialn. doslidzh. im. M.V. Ptukhy. Kyiv, 2018. 224 s. idss.org.ua Retrieved from <https://idss.org.ua/monografii/GI.pdf>

12. Holova Natsionalnoi sluzhby zdorovia Oleh Petrenko: «Iakshcho chesno, zaraz realizuietsia superoptymistychnyi stsenarii reformy» ukr. lb.ua Retrieved from https://ukr.lb.ua/society/2018/11/07/411769_golova_natsionalnoi_sluzhbi_zdorovya.html

13. INSTRUKTSII nszu.gov.ua Retrieved from <https://nszu.gov.ua/ogoloshennya-pro-ukladennya-dogovoriv/dlya-medichnih-zakladiv/instrukciyi>

14. Kniazevych V. M. Rozvytok natsionalnoi systemy okhorony zdorovia: stan, perspektyvy ta shliakhy rozbudovy Okhorona zdorovia Ukrainy. 2008. № 3 (31). – S. 5.

15. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR zakon.rada.gov.ua Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4324>

16. Korolchuk O. L. Dynamika smertnosti v Ukraini: vymoha zavershennia transformatsii systemy okhorony zdorovia. Investytsii: praktyka ta dosvid. 2015. № 18. S. 115-120. www.investplan.com.ua Retrieved from http://www.investplan.com.ua/pdf/18_2015/27.pdf

17. Kostiuk V.S. Reformuvannia okhorony zdorovia v Ukraini v umovakh yevropeiskoi oriantatsii. Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. 2017. Vyp. 24(2). S. 39-43 www.vestnik-econom.mgu.od.ua Retrieved from <http://www.vestnik-econom.mgu.od.ua/journal/2017/24-2-2017/11.pdf>

18. Lytvynenko M. V. Pryntsypy natsionalnoi systemy okhorony zdorovia v Ukraini. Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia. 2015. Vyp. 2 (49). S. 1-8. www.kbuapa.kharkov.ua Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-2/doc/2/12.pdf>

19. Metodychni rekomendatsii z pytan peretvorennia zakladiv okhorony zdorovia z biudzhetnykh ustanov na komunalni nekomertsiiini pidpriemstva moz.gov.ua Retrieved from <https://moz.gov.ua/article/news/metodichni-rekomendacii-z-pitan-peretvorennja-zakladiv-okhoroni-zdorovja-z-bjudzhetnih-ustanov-na-komunalni-nekomercijni-pidpriemstva>

20. Ministerstvo okhorony zdorovia Ukrainy moz.gov.ua Retrieved from <https://moz.gov.ua>

21. Ministerstvo zdorovia Ukrainy moz.gov.ua Retrieved from <https://moz.gov.ua/>

22. MOZ poinformovalo parlamentskyi Komitet z pytan okhorony zdorovia pro pidhotovku do startu reform na pervyntsi ta formuvannia hospitalnykh okruhiv moz.gov.ua Retrieved from <https://moz.gov.ua/article/news/moz-poinformovalo-parlamentskij-komitet-z-pitan-ohoroni-zdorov%e2%80%99ja-pro-pidgotovku-do-startu-reform-na-pervinci-ta-formuvannja-gospitalnih-okrugiv>

23. MOZ pokazalo detalnu prezentatsiiu pro reformu systemy okhorony zdorovia tyzhden.ua Retrieved from <https://tyzhden.ua/News/179746>

24. MOZ prezentovalo hromadskosti zminy, yaki chekaiut medychnu haluz v 2017 rotsi moz.gov.ua Retrieved from <https://moz.gov.ua/article/news/moz-prezentovalo-gromadskosti-zmini-jaki-chekajut-medichnu-galuz-v-2017-roci>

25. Natsionalna sluzhba zdorovia Ukrainy nszu.gov.ua Retrieved from <https://nszu.gov.ua/>

26. Natsionalna sluzhba zdorovia Ukrainy www.facebook.com Retrieved from <https://www.facebook.com/nszu.ukr/>

27. Perelik normatyvno pravovykh aktiv z reformuvannia systemy okhorony zdorovia moz.gov.ua Retrieved from <https://moz.gov.ua/plan-reform>

28. Premier-ministr Volodymyr Hroisman, MOZ Ukrainy ta Natssluzhba zdorovia prezentuvaly plan transformatsii medychnoi systemy na 2019 rik moz.gov.ua Retrieved from <https://moz.gov.ua/article/news/premer-ministr-volodimir-grojsman-moz-ukraini-ta-nacsluzhba-zdorov%e2%80%99ja-prezentuvali-plan-transformacii-medichnoi-sistemi-na-2019-rik>

29. PRES-SLUZHBA nszu.gov.ua Retrieved from <https://nszu.gov.ua/pro-nnszu/pres-sluzhba>

30. Pro skhvalennia Kontseptsii reformy finansuvannia systemy okhorony zdorovia: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 30 lystopada 2016 r. № 1013-r moz.gov.ua Retrieved from <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80/paran8>

31. Pro vprovadzhennia reformy systemy hromadskoho zdorovia – narada z rehionamy moz.gov.ua Retrieved from <https://moz.gov.ua/article/news/pro-vprovadzhennja-reformi-sistemi-gromadskogo-zdorovja-%e2%80%93-narada-z-regionami>

32. Proekt z pidtrymky reformy PMD healthreform.in.ua Retrieved from <https://healthreform.in.ua/about/>

33. Prohrama dlia Ukrainy z rozshyrennia prav i mozhlyvosti na mistsevomu rivni, pidzvitnosti ta rozvytku «U-LEAD z Yevropoiu» donors.

decentralization.gov.ua Retrieved from <https://donors.decentralization.gov.ua/project/u-lead/>

34. Reforma systemy okhorony zdorovia ta vyvedennia ukraïnskoi medytsyny na yevropeïskiy riven – odyn iz priorytetiv diïalnosti Uriadu moz.gov.ua Retrieved from <https://moz.gov.ua/article/news/reforma-sistemi-ohoroni-zdorov%e2%80%99ja-ta-vivedennja-ukraïnskoi-medicini-na-evropejskij-riven-%e2%80%93odin-iz-priorytetiv-dijalnosti-urjadu>

35. Reformy v Ukraini: prohres u 2017, priorytety na 2018 barcelona.mfa.gov.ua Retrieved from <https://barcelona.mfa.gov.ua/news/63415-reforms-in-ukraine-progress-in-2017-priorities-for-2018>

36. Sherstiuk N.S. Sokolov A.V. Zdorovia naseleñnia Ukrainy ta yoho vplyv na demohrafichnu sytuatsiiu. Ekonomika i suspilstvo. 2016. Vyp.5. S.316-319. www.economyandsociety.in.ua Retrieved from http://www.economyandsociety.in.ua/journal/5_ukr/57.pdf

37. Spivvidnoshennia naiavnogo naseleñnia ta pidpysanykh deklaratsii nszu.gov.ua Retrieved from <https://nszu.gov.ua/gromadyanam/elektronna-karta-misc-nadannya-pmd>

38. Storinka Facebook «Natsionalna sluzhba zdorovia Ukrainy» www.facebook.com Retrieved from <https://www.facebook.com/nszu.ukr/>

39. Suprun Uliana. Zminyty medytsynu, shchob vyzhyty. Ukraïnska pravda life.ppravda.com.ua Retrieved from <https://life.ppravda.com.ua/columns/2016/07/13/215192/>

40. Trahediiia, yakoi mozhna unyknyty. Podolannia v Ukraini kryzy zdorovia liudyny. Dosvid Yevropy: zvit / pidhot. Rekkha Menon [ta in.]. K.: Verso-04, 2009. 72 s.

41. Tsiborovskiy O.M. Zdorovia naseleñnia i faktory ryzyku, shcho vplyvaiut na yoho stan, yak obiekt upravlinnia (ohliad literatury). Ukraina. Zdorovia natsii. 2015. № 2. S. 13-19. www.irbis-nbu.gov.ua Retrieved from http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-in/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Uzn_2015_2_4.pdf

42. Ukraina poinformovala YeS pro vprovadzhennia systemnykh haluzevykh reform okhorony zdorovia moz.gov.ua Retrieved from <https://moz.gov.ua/article/news/ukraina-poinformovala-es-pro-vprovadzhennja-sistemnih-galuzevih-reform-ohoroni-zdorovja>

43. Zvit Natsionalnoi sluzhby zdorovia Ukrainy 2018 Retrieved from <https://nszu.gov.ua/storage/files/zvit-2018.pdf>

44. Zvit Natsionalnoi sluzhby zdorovia Ukrainy 4 kvartal nszu.gov.ua Retrieved from <https://nszu.gov.ua/storage/files/4-qrtl-report-2019.pdf>

Відомості про авторів / Information about the Authors

Дзвінчук Дмитро Іванович: Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу: вул. Карпатська 15, м. Івано-Франківськ, 76019, Україна.

Dmytro Dzvinchuk: Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, str.15, Karpatska Ivano-Frankivsk, 76019, Ukraine.

ORCID. ORG/0000-0002-6391-3822

E-mail: dzvin56@ukr.net

Баран Марія Петрівна: Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу: вул. Карпатська 15, м. Івано-Франківськ, 76019, Україна.

Mariia Baran: Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, str.13, Korolia Danyla, Ivano-Frankivsk, 76019, Ukraine.

ORCID. ORG/0000-0001-6070-9378

E-mail: m_baran2014@hotmail.com

УДК 351:321.01

DOI: 10.34132/pard2020.07.05

ПОЛІТИКО-ЕКОНОМІЧНА МОДЕЛЬ ЛІБЕРТАРІАНСТВА ТА МОЖЛИВІСТЬ ЇЇ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ: РЕГУЛЯТОРНИЙ АСПЕКТ

Дурман М.О., канд. тех., наук, доцент, Херсонський національний технічний університет, м. Херсон, Україна

У статті пропонується розглянути можливості використання у лібертаріанській теорії принципів, механізмів та інструментів державної регуляторної політики. Матеріал і методи. Тезу про використання в Україні як базової теорії розвитку лібертаріанську теорію висували представники правлячої партії «Слуга народу». Оскільки вони мають підтримку народу, сформовану монобільшість у Верховній Раді України та переважну більшість в Кабінеті Міністрів України, то видається можливим застосування цієї теорії у сфері публічного управління в Україні. У ході дослідження визначено, що лібертаріанська теорія є розвитком ліберальної теорії та пропагує доведені до абсолютизму економічні та персональні свободи особистості, проте майже повністю відкидає можливість втручання в життя особистості або в діяльність особистості як підприємця. Розглянуті основні тези лібертаріанської теорії та можливість застосування при їх реалізації підходів, принципів та інструментів державної регуляторної політики. Висновком є те, що при реалізації лібертаріанської теорії практично відсутня можливість застосування положень державної регуляторної політики, оскільки ця теорія фактично повністю відкидає можливість застосування державного регулювання до вільного ринку та будь-якої діяльності особистості.

Іншою неприйнятною тезою лібертаріанської теорії є те, що вона відкидає поняття «народ», повністю зосереджуючись на свободах особистості. В той же час розбудова та розвиток нашої країни передбачає не тільки розвиток економіки та підприємни-

цтва, але й розвиток національної самосвідомості, соціальний захист населення, забезпечення високого рівня якості послуг, ліків, тощо. Таким чином уважаємо, що використання теорії лібертаріанства в сучасній Україні призведе до погіршення умов її розвитку і не може бути прийнятним.

Ключові слова: публічне управління, економічні теорії, лібертаріанська теорія, державна регуляторна політика, інструменти та механізми державної регуляторної політики.

Постановка проблеми у загальному вигляді. З обранням у 2019 році Президентом України Володимира Зеленського відбулося так зване «перезавантаження» влади (як законодавчої, так і виконавчої) на всіх рівнях публічного управління в Україні. І зразу ж почалися дискусії щодо того, яку теорію економічного розвитку повинна або може обрати нова українська влада. Суттєва підтримка українського соціуму, якою користувався Президент України на початку своєї каденції [20] дещо зменшилася [17], проте йому все так же довіряють майже половина мешканців нашої держави. Оскільки на сьогодні саме Президент України В. Зеленський є «рушієм змін» в Україні, то ця підтримка трансформувалася в можливість прийняття законодавчих та нормативно-правових актів, що поведуть країну в новому напрямку. Це досягається через підтримку президентських ініціатив Верховною Радою України, в якій президентська фракція «Слуга народу» має більшість [5], а також через формування відповідних політик управління соціально-економічним розвитком держави через ухвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України [25].

Проте, існує певна невизначеність з тим, яку економічну теорію буде використовувати нова влада як фундамент для розвитку країни. Саме від того, які погляди сповідуватиме нова влада, буде відбуватися формування відповідних політик розвитку тих чи інших галузей, та соціально-економічний розвиток України. Це стосується, в тому числі, й формування та здійснення державної регуляторної політики та державного регулювання взагалі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічну основу різних видів економічних теорій, процеси форму-

вання державної політики, в тому числі й регуляторної, вивчали такі зарубіжні та вітчизняні вчені, як, Л. Ергард, У. Митчел, П. Браун і українські учені: В. Бакуменко, В. Тертичка, О. Юлдашев, Д. Ляпін, В. Ляшенко, І. Колупаєва та інші.

Незважаючи на проведені дослідження, цікавою є саме тема застосування теорії лібертаріанства як основи соціально-економічного розвитку країни, адже ще в свою бутність представником Президента України у Верховній Раді України Руслан Стефанчук, який нині займає посаду віце-спікера, заявив, що партія «Слуга народу» сповідує ідеологію лібертаріанства і саме з цієї позиції буде проводити в Україні свої реформи [21]. Проте аналіз використання саме цієї теорії для покращення соціально-економічного розвитку України не проводилися.

Формування цілей статті (постановка завдання). У нашому дослідженні пропонується розглянути можливості використання у лібертаріанській теорії принципів, механізмів та інструментів державної регуляторної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. З початку діяльності Верховної Ради України IX-ого скликання ми побачили, що на розгляд та обговорення подається велика кількість законопроектів, а робота ведеться в так званому «турборежимі», коли депутати приймають велику кількість законопроектів впродовж одного дня, а також проводять засідання у вечірньому та нічному форматах [15]. Проте це, насправді, не пришвидшує прийняття законів (див. рис. 1.)

Так, у цьому скликанні до Верховної ради України подано майже на 53% законопроектів більше, ніж у минулому, проте кількість прийнятих законів більша усього на 20%, тобто результативність не відповідає намірам.

Якщо ж розглядати кількість прийнятих законопроектів або інших нормативно-правових актів за ініціаторами подання, то маємо такий розподіл: на першому місці – законопроекти, внесені самими народними депутатами, на другому – ініціативи Президента України, на третьому – законопроекти, запропоновані Кабінетом Міністрів України [19]. Якщо ж проаналізувати сфери регулювання, то перші чотири позиції займають економічна політика, організаційні питання, галузевий розвиток та правова політика (рис. 2).



Рис. 1. Кількісні показники роботи ВРУ VIII-ого та ІХ-ого скликань за перші три місяці роботи [19].



Рис. 2. Законодавча активність Верховної Ради України

Зупинимося тепер на блоці економічної політики. Зважаючи на вищенаведені дані щодо наявності монобільшості у Верховній Раді України та наявності молодих реформаторів у Кабінеті Міністрів України можна сподіватися, що буде вестися виважена та спрямована робота в рамках обраної економічної теорії.

В нашому дослідженні спробуємо проаналізувати можливість застосування теорії лібертаріанства та її співвідношення із сферою державної регуляторної політики в реаліях сучасної України.

В статті [6] проводиться аналіз різних економічних теорій та можливість реалізації в них положень державної регуляторної політики (ДРП). Вказано, що більшість економічних теорій в тій чи іншій мірі допускають втручання держави в діяльність ринкової економіки через формування і реалізацію державної регуляторної політики. Механізми та інструменти ДРП в різних економічних теоріях можуть відрізнятися, проте саме за державою залишається право на вибір таких інструментів.

Розглянемо ж тепер місце лібертаріанства в системі політико-економічних теорій. Як бачимо з рис. 3. лібертаріанство доводить до абсолютизму економічні та персональні свободи особистості і є прямим антагоністом до авторитаризму.



Рис. 3. Діаграма Нолана щодо позицій основних політико-економічних теорій з точки зору персональних та економічних свобод.

При цьому лібералізм можуть сповідувати представники соціал-демократів (ліві), а консерватизм – партії з «правим» ухилом.

Не дивлячись на те, що термін «лібертаріанство» або «лібертаріанська теорія» зараз розповсюджено доволі широко та має позитивний контекст, проте, в більшості випадків, це пов'язане з тим, що сам термін «лібертаріанство» плутають з терміном «лібералізм». Незважаючи, що вони мають однаковий корінь «свобода», проте мають суттєву різницю по суті. Так, «лібералізм» це «право робити все, що не порушує свободи іншої людини; використання природжених прав кожною людиною не має інших меж, ніж ті, які забезпечують іншим членам суспільства змогу користуватися такими самими правами» [7]. У XIX ст. лібералізм стає однією з найвпливовіших політичних та інтелектуальних течій. Концептуальну основу лібералізму складають дві головні тези. Перша полягає у твердженні, що особиста свобода і приватна власність є найвищими соціальними цінностями. Друга - у твердженні, що реалізація цих цінностей не тільки забезпечує розквіт усього творчого потенціалу особи та її благополуччя, але й водночас веде до розвитку як суспільства в цілому, так і держави зокрема [1].

В той же час «лібертаріанство» це «світогляд, за яким всі людські відносини мають базуватися на добровільних засадах; законом мають бути обмежені тільки такі дії, що силою примушують інших проти їхньої волі (вбивство, пограбування, зґвалтування, викрадання за викуп та шахрайство) [18]. Як правило, більшість лібертаріанців виступають за право людини робити з собою та своєю власністю що завгодно, допоки це не заважає здійсненню аналогічного права іншими.

Класик лібертаріанства – Фрідріх Гаєк – мав Нобелівську премію з економіки і в своїй праці «Шлях до кріпацтва» вважав, що цей шлях починається з централізованого планування економікою, що пригнічує вільний ринок та завершується зникненням економічних та особистих свобод людини [11]. Принципово Гаєк не був проти державного втручання в економіку, але вважав, що мають існувати певні принципи, які б відокремлювали законне втручання від незаконного. До того ж, повинен виконуватися принцип справедливо-

сті – бізнесмен, який бажає, аби «держава злізла з його спини» не може, наприклад, вимагати протекціонізму від іноземної конкуренції

Проте і в цій економічній теорії є місце для втручання держави в економіку, в тому числі й з метою формування регуляторної політики. Наприклад, мінархісти (помірковане крило лібертаріанців) вважають за потрібне або необхідне існування податків, що їх стягує держава, єдиним завданням якої є захист життя, здоров'я та приватної власності громадян [10]. Також державна регуляторна політика у їх розумінні полягає в тотальній дерегуляції, тобто скасуванні всіх законів, норм і правил, що заважають вільному розвитку та існуванню особистості.

На сьогодні ж існує 51 тезис щодо лібертаріанства, проте не всі вони можуть бути застосовані у сучасному світі [23].

Для пересічного громадянина їх можна згрупувати і представити наступним чином [12] :

- податки це узаконений грабунок з боку держави, який має бути скасованим;
- сприйняття всіх функцій держави як послуг, які можуть і повинні надаватись приватними фірмами та благодійними фондами;
- держава є виключно руйнівною силою, а тому її права мають бути максимально обмежені з точки зору можливості втручатись у вільно регульований ринок;
- заміна всіх державних сервісів цифровими послугами;
- право на зброю, яка в лібертаріанстві вважається основною запорукою безпеки суспільства.

Як бачимо, деякі постулати лібертаріанства йдуть у пряме протиріччя з поняттям «держава» і можуть призвести до її руйнації. Наприклад, перехід від сплати податків до добровільних пожертв з прибутку від своєї діяльності може призвести до відсутності у держави коштів на забезпечення охорони кордонів, захисту громадян, а також надання їм безкоштовних послуг або соціального забезпечення.

Крім того, одним із «наріжних каменів» лібертаріанства є поняття особистості та її свобод, при цьому повністю нівелюється поняття «народ», яке в сучасній Україні має сакральне значення і влада бореться за його формування.

Розглянемо ж тепер економічні постулати лібертаріанства та їх відношення з соціально-економічним розвитком з врахуванням принципів державної регуляторної політики.

Так, вітчизняні автори [3] зауважують, що економічним підґрунтям для лібертаріанства слугують дослідження австрійської економічної школи, яка захищає суворе дотримання добровільно укладених угод між економічними агентами, найменше можливе втручання (особливо з боку держави) в економічну діяльність та максимальну відкритість особистого вибору (разом із вільним вибором засобів обміну).

Розглянемо ж певні економічні тези лібертаріанства з точки зору держави, регулювання та формування і реалізації державної регуляторної політики.

Лібертаріанці вважають, що люди мають тільки право на свободу від посягань на свою особистість або власність, а закони мають лише забезпечувати таку свободу, а також виконання вільно укладених договорів. Дана теза йде в протиріччя не тільки з принципами державної регуляторної політики, але входить у протиріччя й з самою лібертаріанською теорією, оскільки встановлення певних норм і правил є порушенням «духу» лібертаріанства, тим більше, якщо законами буде встановлюватися порядок виконання договорів та покарання за їх невиконання. Ця теза йде в пряме протиріччя принципами державної регуляторної політики, оскільки держава в основоположному Законі України «Про засади державної регуляторної політики в Україні» [25] декларує необхідність втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання для «вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України».

Лібертаріанці вважають, що оподаткування є аморальним, по суті нічим не відрізняється від грабунку й тому оподаткування слід

замінити добровільними методами фінансування послуг, які надаються державою, населенню. При цьому такі послуги можуть надаватися приватним бізнесом, благодійними та іншими організаціями. Дана теза стала дуже популярною в кінці 20-ого століття, коли почався перехід до так званої «сервісної» держави, і діяльність публічних служб почала розглядатися як надання послуг населенню. Було визначено, що деякі послуги краще можуть надаватися приватним бізнесом або благодійними організаціями, проте, в більшості випадків, кошти на надання цих послуг надавалися все ж таки державою через механізми грантів. А ці гранти формувалися, насамперед, із податків, що збиралися органами публічної влади (державний та місцевий бюджети). Якщо ж підходити до цього з точки зору лібертаріанства, то маємо порушення принципу справедливості – держава податки збирати немає права, проте кошти на надання послуг (в тому числі й соціальних) повинна виділяти.

Крім того, ще однією проблемою стає контроль за якістю надання послуг. Лібертаріанці вважають, що ринок сам врегулює цю проблему, і надавачі неякісних послуг не зможуть вижити на вільному ринку. Проте проблемою стає саме часовий проміжок та кого «виживання» та втрати суспільства від цих неякісних послуг. В звичайному суспільстві ця проблема вирішується такими інструментами державної регуляторної політики як ліцензування, сертифікація та акредитація. Ці інструменти забезпечують гарантії споживачам на отримання послуг встановленого рівня, а також можливість апеляції до надавачів неякісних послуг через органи державної влади та суди.

Лібертаріанці виступають проти будь-яких державних дотацій, наприклад, сільськогосподарським виробникам. Так, встановлення дотацій, преференцій та інших пільг є ще одним інструментом державної регуляторної політики, яким держава активно користується для стимулювання розвитку тих чи інших галузей промисловості чи сільського господарства. Використання такого інструменту в більшості країн має негативне сприйняття у більшості суспільства саме через його вибірковість. Проте дотування дає можливість забезпечити не тільки розвиток певних галузей, але й стимулювати зайнятість у цих галузях, виробництво високоякісної продукції, підвищення

конкурентноздатності продукції на зовнішніх ринках. Тому використання дотацій іде в пряму конфронтацію з тезами лібертаріанства.

Лібертаріанці виступають проти мита та інших видів зовнішньоторгівельних бар'єрів. Мита в системі держави мають дві мети: наповнення бюджету та стимулювання виробництва товарів та послуг всередині країни. І якщо з першою метою все більш-менш ясно, то зі встановленням загороджувальних або стимулюючих мит державна регуляторна політика проголошує мінімальне втручання в діяльність суб'єктів господарювання, проте залишає за собою право на це регулювання, а, отже, йде в розріз з теорією лібертаріанства.

Лібертаріанці виступають проти державного контролю за безпекою і ефективністю лікарських засобів, проти усіх або більшості правил містобудівного зонування. Державна регуляторна політика теж використовує свої інструменти для регулювання діяльності суб'єктів господарювання у цій галузі. Проте тут є свої позитивні та негативні сторони. Так, жорстке регулювання входження на ринок лікарських засобів чи контроль за будівництвом зменшує підприємницьку активність у цих галузях, зменшує конкуренцію та призводить до зростання кількості неякісної продукції, зростання цін на ліки та житло. Проте відсутність такого контролю взагалі може призвести до великої кількості нещасних випадків, у тому числі й з летальних фіналом. Тому держава зараз іде на зменшення регулювань у цих галузях та запровадження електронних систем, які зменшують регуляторний тиск на підприємців. Так, наприклад, єдина інформаційно-телекомунікаційна система у складі містобудівного кадастру забезпечує створення, перегляд, відправлення, прийняття, збирання, внесення, накопичення, обробку, використання, розгляд, зберігання, захист, облік та надання інформації у сфері будівництва, а також електронну взаємодію між фізичними та юридичними особами, державними органами, органами місцевого самоврядування, центрами надання адміністративних послуг, з метою отримання визначених цим Законом послуг у сфері будівництва [26].

Лібертаріанці виступають проти законодавчого встановлення ставки мінімальної оплати праці або взагалі підтримують ідею «добровільного» (контрактного) рабства. Дана теза має дві складових –

економічну та етичну. Етичну ми розглядати в рамках нашого дослідження не будемо, хоча вона, на нашу думку, є наслідком економічної. Так, відмова від законодавчого встановлення ставки мінімальної оплати праці повинно збільшувати прибутки підприємців. Проте ця ж причина може призвести до того, що ці підприємці будуть платити своїм робітникам заробітну плату, якої буде хватати на забезпечення мінімальних життєвих потреб. А зговір підприємців з метою недопущення переходів робітників через встановлення низьких заробітних плат та перешкод може призвести фактично до «добровільного» рабства, коли люди будуть зголошуватися працювати на явно не вигідних для себе умовах через відсутність іншої роботи з достойною оплатою праці. Саме засобами державної регуляторної політики через встановлення ставки мінімальної оплати праці держава підвищує стандарти життя, збільшує продуктивність праці, збільшує кількість інвестицій, оскільки доходи населення зростають. Лібертаріанці ж зауважують, що використання цього інструменту ДРП підвищує рівень бідності та безробіття, шкодить бізнесу, бо вимагає від підприємств підвищувати ціни продукції та послуг, щоб компенсувати більшу заробітну платню, а також сприяє розвитку чорного ринку праці.

Таким чином, ми розглянули деякі тези лібертаріанської теорії щодо можливості запровадження під час її впровадження інструментів державної регуляторної політики.

Висновки. Отже, в ході дослідження ми дійшли висновку, що під час запровадження ідей та постулатів лібертаріанської теорії в економіку країни, там практично відсутня можливість застосування положень державної регуляторної політики, оскільки ця теорія фактично повністю відкидає можливість застосування державного регулювання до вільного ринку та будь-якої діяльності особистості.

В той же час розбудова та розвиток нашої країни передбачає не тільки розвиток економіки та підприємництва, але й соціальний захист населення, забезпечення високого рівня якості послуг, ліків, тощо. Таким чином вважаємо, що використання теорії лібертаріанства в сучасній Україні призведе до погіршення умов її розвитку і не може бути прийнятним.

Стаття надійшла до редакції: 12.12.19

Keywords: *public administration, economic theories, libertarian theory, state regulatory policy, instruments and mechanisms of state regulatory policy.*

Received: 12.12.19

References

1. Andrusyak T. (2001). *Istoriya politychnykh ta pravovykh vchen'* [History of political and legal doctrines]. Press Vydavnychyy tsentr LNU im. Ivana Franka. Retrieved from <https://buklib.net/books/29418/> [Ukraine]
2. Bakumenko V.D. (2000) *Formuvannya derzhavno-upravlins'kykh rishen'*: Problemy teorii, metodolohiyi, praktyky [Formation of state-administrative decisions: Problems of theory, methodology, practice] [monogr.]. - K.: Press UADU, 328 p. [Ukraine]
3. Basilevich V.D. and others. (2006). *Avstriys'ka shkola hranychnoy korysnosti* [Austrian School of Limit Utility]. History of Economic Students. K.: Press Znannya. 453 p. ISBN 966-346-149-7. [Ukraine]
4. Brown P. (2000). *A Handbook of Public Policy Analysis*. K.: Press Osnovy. - 243 p. [Ukraine]
5. Deputat s'ki fraktsiyi i hrupy IX sklykannya. (2019). [Deputies fractions and groups of convocation IX]. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_fractions [Ukraine]
6. Durman M., Durman O. (2020). *Ekonomichni teorii ta derzhavna rehulyatornapolityka: mekhanizmyta instrumenty realizatsiyi* [Economic theories and state regulatory policy: mechanisms and tools for implementation]. Science and Education a New Dimension. Humanities and Social Sciences, VI (29), Issue: 188 Retrieved from https://seanewdim.com/uploads/3/4/5/1/34511564/hum_vi_188_29.pdf [Ukraine]
7. Edited by Astakhova V.I. and other. (2008). *Sotsiolohichna entsyklopediya*. [Sociological Encyclopedia]. K.: Press Akademvidav. – 456 p. [Ukraine]
8. Edited by D. Lyapin and other. (2004). *Rehulyatorna polityka: Novi mozhlyvosti* [Regulatory Policy: New Opportunities]. - K.: Press Instytut konkurentnoho suspil'stva. - 170 p. [Ukraine]

9. Edited by Lyashenko V. (2013). Rehulyatorna polityka ta udoskonalennya biznes-seredovysshcha v Ukraini [Regulatory Policy and Improvement of the Business Environment in Ukraine]. Bulletin of the economic science of Ukraine. № 2. - P. 156-165. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Venu_2013_2_39. [Ukraine]
10. Edited by Ronald Hamowy. (2008). Liberalism, Classical. The Encyclopedia of Libertarianism. Press Sage. ISBN 978-1-4129-6580-4.
11. Friedrich A. Hayek. (1999). The condensed version of "The Road to Serfdom" as it appeared in the April 1945 edition of Reader's Digest. London: Press The Institute of Economic Affairs. ISBN 9780255365307
12. Ilchenko V. (2019). Libertarianstvo: sprobna krytychnoho analizu [Libertarianism: An Attempt at Critical Analysis]. Site Conflicts and laws. Retrieved from <https://k-z.com.ua/populiarnye-temy/51503-libertarianstvo-sprobna-krytychnoho-analizu> [Ukraine]
13. Kolupaeva I.V. (2013). Derzhavna rehulyatorna polityka: sutnist' ta pryntsyipy formuvannya [State regulatory policy: the essence and principles of formation]. Problems of Economy, № 4. - P. 99-107. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pekon_2013_4_14. [Ukraine]
14. Korniychuk L. Ya. and other. (1999) Istoriya ekonomichnykh uchen' [History of economic students]. K.: Press KNEU. - 564 p. [Ukraine]
15. Koshel' O. (2019). Holova KVVU sprostuvav mif pro turborezhym v roboti Rady. [CVU chairman refuted the myth of turbo mode in the work of the Council]. Official site of the CVU. Retrieved from <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug>. [Ukraine]
16. Mitchell W. (1967). Lecture Notes on Types of Economic Theory, 2 volumes
17. Monitorynh hromads'koyi dumky v Ukraini (February 2020). [Public Opinion Monitoring in Ukraine]. Social Monitoring Center (CSM). Retrieved from <https://smc.org.ua/news/informatsijni-vybuhy-sichnya-reaktsiya-gromadskoyi-dumky/> [Ukraine]
18. Murray C. (1997). What It Means to Be a Libertarian. New York, Press Broadway Books. ISBN 0553069284.
19. Nin'ko D. (2019). "Turborezhym" zakonchylsya. ["Turbo mode" is over]. Portal of Ukrainian news Delo.ua. Retrieved from <https://delo.ua/economyandpoliticsinukraine/turborezhim-zakonchylsja-za-vremja-raboty-rada-p-362577/> [Russian]

20. Rezul'taty vyboriv Prezydenta Ukrayiny. (2019). [Election results of the President of Ukraine], official site of the Central Election Commission of Ukraine. Retrieved from <https://www.cvk.gov.ua/pls/vp2019/wp300pt001f01=719.html>. [Ukraine]

21. Sereda E. (2019). Yaku ideolohiyu spoviduye partiya vlady? [What is the ideology of the party in power?]. Retrieved from <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/12/16/7234910/>. [Ukraine]

22. Tertichka V. (2002). Derzhavna polityka: analiz ta zdiysnennya v Ukrayini [State Policy: Analysis and Implementation in Ukraine]. - K.: Press Osnovy. - 750 p. [Ukraine]

23. Vishka V. (2011). 51 tezys o lybertaryanstve [51 libertarian thesis]. Retrieved from <https://vishka.livejournal.com/205830.html> [Russian]

24. VRU (2019). Pro Prohramu diyal'nosti Kabinetu Ministriv Ukrayiny. [On the Program of Activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine] : Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine dated 04.10.2019 under No. 188-IX. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-20#n2> [Ukraine]

25. VRU. (2003). Pro zasady derzhavnoyi rehulyatornoyi polityky u sferi hospodars'koyi diyal'nosti [On the Principles of State Regulatory Policy in the Field of Economic Activity] : the Law of Ukraine of 11.09.2003 No. 1160-IV. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15> [Ukraine]

26. VRU. (2019). Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny shchodo udoskonalennya porядku nadannya administratyvnykh posluh u sferi budivnytstva ta stvorennya Yedynoyi derzhavnoyi elektronnoyi systemy u sferi budivnytstva [On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on Improvement of the Procedure of Provision of Administrative Services in the Construction Sector and Creation of the Unified State Electronic System in the Construction Sector] : Law of Ukraine of October 17, 2019 No. 199-IX. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/199-20> [Ukraine]

27. Yuldashev O. (2005). Problemy vdoskonalennya rehulyatornoyi polityky [Problems of improvement of regulatory policy]. - K.: Press MAUP. - 364 p. [Ukraine]

Відомості про авторів / Information about the Authors

Дурман Микола Олександрович: Херсонський національний технічний університет вул. Бериславське шосе 24, Херсон, 73008, Україна.

Mykola Durman: Kherson National Technical University: Beryslavskoe highway 24, Kherson, 73008, Ukraine.

ORCID.ORG/0000-0002-3775-205X

E-mail: mykola.durman@gmail.com

УДК 35.088.3

DOI: 10.34132/pard2020.07.06

UPDATING THE PRESTIGE OF THE CIVIL SERVICE IN THE REFORM PROCESS

Karkovska Veronika, PhD of economic sciences, associate professor Department of Administrative and Financial Management, Lviv Polytechnic National University, Lviv, Ukraine

.....

The prestige of the civil service affects the quality of attracting resources to the public administration, and the civil service is considered as part of the public administration connected with the realization of the goals, tasks and functions of the state. The study of the factors of prestige and the attempt to formulate its model are necessary to manage the process of raising the prestige of socially important spheres of life, one of which is the protection of national interests. The article identifies and analyzes that influence the formation of the prestige of the civil service of Ukraine and leading countries. They are based on the use of official position not in the interests of society: protectionism, mutual services, use of state property for personal purposes, as well as bribes, kickbacks and other illegal mechanisms of "transformation of power into money". Also, criteria have been selected to take into account the prestige, which are a result of the efficiency of public administration and the macroeconomic environment, because they reflect the possibilities and freedom of realization of activity. Updating the prestige of the civil service is a prerequisite for successful European integration and good and efficient public administration that meets the requirements of modern times and European standards and principles of good governance. The detail analyzes the main factors influencing the prestige of the civil service. After evaluating all possible factors, we can distinguish those that most accurately and accurately reflect the results of the question under study. Measures justified to increase the level of prestige of the civil service. The effectiveness of the reform of the Ukrainian civil service must be

accompanied by the creation of a professional, politically impartial, stable, highly efficient, authoritative and prestigious civil service capable of meeting the challenges of today and providing quality administrative services that meet European standards.

Keywords: *civil service prestige, civil service prestige indicators, level of civil service prestige, interests of society, reforms of the civil service of Ukraine.*

Introduction. Throughout the development of society, the concept of public service has traditionally been regarded as a special type of public activity, carried out on a professional basis by employees of public bodies for the purpose of performing functions and tasks. Civil servants differed from other citizens in their authority and therefore were always respected. This is evidenced by the reform of public administration, which is one of the priority reforms of the sustainable development “Ukraine 2020” to build a transparent system of public administration [15, 13]. The professionalism of the Civil Service Institute, ensuring its efficiency, modernizing the civil service and managing human resources are one of the key areas of ensuring the prestige of the civil service.

Literature review. In today's transformational processes that are taking place in Ukrainian society, the institute of civil service is becoming increasingly important. That is why various aspects of its functioning are analyzed in detail in their works by domestic experts, namely [1] studies it from the point of view of human dignity; [4, 6] analyze approaches to authority from the standpoint of professionalism. At the same time, the prestige of the civil service was hardly explored. It was only fragmented in the context of the motivational crisis, the professional consciousness and the culture of civil servants.

Some aspects related to the formation of a positive image of the government, the prestige of the public service, its authority, which, in turn, require increasing the level of public confidence in power, are revealed in the works [8, 9, 16, 14].

The issue of increasing the prestige of the civil service is of great practical importance. It is impossible to attract highly professional

employees to the public service without ensuring the high prestige of this type of activity. And without high-level professionals, in turn, one cannot claim effective public administration [10, 5, 3]. Thus, before setting the goal of raising the prestige of the civil service, it is necessary to understand the system of values in modern Ukrainian society and to form mechanisms for the integration of these values into the civil service. What is more, the question often arises not so much about raising prestige as about not reducing that prestige.

It is worth noting that the system of values of the Ukrainian society in relation to the civil service consists of two components: material and intangible. And they, in turn, are divided into two levels, both causal and consequential [7]. Causal values include: wage levels, availability of social guarantees and benefits, including social insurance, retirement benefits and more. The hereditary, in turn, are formed on the basis of the primary and include: fluidity of the civil service, age, etc. Intangible values are at least a fraction and consist of the level of respect, status, prestige and authority, the importance of this activity [11, 2].

It should be remembered that in addition to the causal values listed above, society also takes into account those that everyone knows and talks about but does not resolve. These are not statutory "preferences" that accompany the status of a civil servant, in the implementation of which it is possible to talk about conflict of interest or corruption. They are based on the use of official position not in the interests of society: protectionism, mutual services, use of state property for personal purposes, as well as bribes, kickbacks and other illegal mechanisms of "transformation of power into money".

Thus, it is necessary to consider in more detail the main factors influencing the prestige of the civil service. After evaluating all possible factors, we can distinguish those that most accurately and accurately reflect the results of the question under study.

Presenting main material. Updating the prestige of the civil service is a prerequisite for successful European integration and good and efficient public administration that meets the requirements of modern times and European standards and principles of good governance.

The positive impact of enhancing the prestige of the civil service should be considered in more detail:

1. Possibility of attracting the best workforce. An important role in improving the organization of the civil service is played by the process of professional training and selection of candidates for the competition for vacant positions of public service. This is one way of ensuring the prestige of the civil service. In the context of market transformation processes, the best manpower is able to act effectively, show autonomy and initiative; be able to take risks; be able to respond to environmental changes in a timely and correct manner by making sound management decisions; think strategically; quickly determine the effectiveness of innovations; quickly restructure the work of the state structure, as well as be sociable and able to regulate interpersonal relationships.

2. More efficient implementation of public administration functions. Optimizing the functions of government institutions, ensuring the effective division of powers and areas of responsibility between them, identifying and enhancing the overall administrative and administrative capacity of the state apparatus on the basis of good governance principles and the best experience of EU Member States, transforming it into an effective tool for the continuous and sustainable development of Ukraine.

3. Ensuring the quality of decision-making in public administration. The key elements of the prestige of the civil service at the present stage are improving the quality of the civil service and the service in local self-government bodies. In the process of establishing a new model of government, the role of the civil servant is changing. Continuous training of civil servants is essential, which promotes the prestige of the civil service.

4. Increasing the authority of a civil servant. According to Article 1 of the Law of Ukraine “On Civil Service” [13], the civil service in Ukraine is the professional activity of persons holding positions in state bodies and their apparatus in the practical fulfillment of the tasks and functions of the state and receive wages at the expense of public funds. Therefore, the task of the modern civil servant is to create a system of public administration that will ensure the further active development of Ukraine as a legal, civilized European state with a high standard

of living, social stability, culture, democracy, as well as meeting the needs of citizens. In fact, effective public administration will ensure the confidence of citizens, which is an expression of the authority of the civil service.

Civil service is closely linked to many other institutions of civil society. That is why the evaluation of the effectiveness of the civil service is carried out through the lens of its social function, in the provision of appropriate legal bases, interaction with institutions that operate in the spiritual sphere of life of society, in the sphere of culture, is formed by mass communication, public opinion. Civil service is also a complex legal institution, since it includes the rules of many areas of law: constitutional, administrative, financial, labor, criminal, housing, etc. [12]. Ensuring the prestige of the civil service based on the principles of humanism and social justice presupposes the orientation of the professional activity of civil servants to respect the constitutional rights and freedoms of Ukrainian citizens as the highest value of the state, ensure the quality of administrative services, improve the efficiency of public administration, create decent living conditions and promote the development of Ukraine.

5. Development of the country. The prestige of the civil service promotes the formation of common values, areas of activity, public administration on the basis of a qualitatively new approach. Thus, economic, political, socio-cultural, information and technological features will be taken into account and aimed at supporting the country's sustainable development and economic growth by considering interaction not as an influence of the government on the private sector but as a cooperation.

Civil service is a link between the state and society and represents the sphere of professional activity in the protection of the rights and interests of citizens, the form of manifestation of public relations and relations, the way and means of bringing the constitutional ideal of the state closer to objective reality, not only political and legal, but also the ethical system of power relations.

The following reasons influence the level of prestige of public service in the countries of the world (Table 1).

Table 1.

Measures to increase the level of prestige of the civil service

ROW OF LEVELS OF PRESTIGE OF CIVIL SERVICE	REASONS:	MEANS OF SOLUTION:
	<ul style="list-style-type: none"> - Demographic (increase in the share of employees before retirement age, disproportionate recruitment and dismissal of civil servants); - Compensatory (low wages leading to a loss of competitiveness of the public service, inability to compete with the private sector in the selection of university graduates, wages are a crucial factor in retention (especially after two to four years of public service); - Declining public sector image (the public sector is bureaucratic, old-fashioned and the prestige of public service in many countries is low. Citizens' confidence in government has diminished and this has a negative impact on the image of the government); - Human resources management (low level of management system, career growth is usually not related to job performance, lack of effective staff development tools) 	<ul style="list-style-type: none"> - The benefits of public service over private employment need to be emphasized. - Dissemination of public service promotion. - Use of advanced information and communication technologies and clear promotion and training opportunities. - Creating better working conditions compared to the private sector. - Develop a new compensation policy and create additional performance-based pay systems and other incentives. - Increasing the weight of the intangible motivation of civil servants (introduction of flexible working hours, equal hierarchy and use of the latest technical equipment). - Self-realization and self-development (open communication; sufficient freedom to take initiative and make decisions; good working conditions; good opportunities for learning and personal development; telecommunications, solving more complex problems, etc.) - Reforming human resources management systems (providing quality leadership, improving the mobility of civil servants, and promoting equal opportunities) - Develop effective hiring processes (to develop appropriate leadership skills and competencies for public administration).

Updating the prestige of the civil service is caused not only by the negative tendencies of its present state, but also by the prerequisites caused by moral and ethical principles (patriotism, expectation, dynasty, etc.). Studying the value and valuation nature of prestige allows us to predict the dynamics of change and transformation of social values; the decline of the prestige of socially important spheres of human activity.

The prestige of the civil service is of paramount functional importance, since it is the civil servants who are the real leaders of the ideas of statehood in practice. The prestige of the civil service depends to a large extent not only on its availability of highly qualified personnel, but also on the efficiency, but also on the trust, respect of the population, how the laws and regulations of public authorities will be perceived in public opinion.

Conclusions. The prestige of the civil service is a key indicator of the state's effectiveness and strength in the international environment. It also directly affects the state's ability to provide services to the population, promote competition and growth.

The most important solution to the low level of prestige of the civil service is to critically ensure the full use of the national talent pool. This implies job creation based on equal opportunities by gender, age, ethnic origin and other comparable criteria.

The effectiveness of the reform of the Ukrainian civil service must be accompanied by the creation of a professional, politically impartial, stable, highly efficient, authoritative and prestigious civil service capable of meeting the challenges of today and providing quality administrative services that meet European standards.

Received: 12.01.20

АКТУАЛІЗАЦІЯ ПРЕСТИЖНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ПРОЦЕСІ РЕФОРМУВАННЯ

Вероніка Карковська, канд. екон., наук, доцент, Національний університет «Львівська політехніка», м.Львів, Україна

Престиж державної служби впливає на якість залучення ресурсів до державного управління, а державна служба розглядається як частина державного управління, пов'язана з реалізацією цілей, завдань та функцій держави. Вивчення факторів престижу та спроба сформулювати його модель необхідні для управління процесом підвищення престижу суспільно важливих сфер життя, одним із яких є захист національних інтересів. У статті визначено та проаналізовано вплив на формування престижу державної служби України та провідних країн. Вони ґрунтуються на використанні службового становища не в інтересах суспільства: протекціонізм, взаємні послуги, використання державної власності в особистих цілях, а також на хабарі, відкати та інші незаконні механізми "перетворення влади на гроші". Також були обрані критерії для врахування престижу, які є результатом ефективності державного управління та макроекономічного середовища, оскільки вони відображають можливості та свободу здійснення діяльності. Підвищення престижу державної служби є необхідною умовою успішної європейської інтеграції та доброго та ефективного державного управління, яке відповідає вимогам сучасності та європейським стандартам та принципам належного управління. Докладно проаналізовано основні фактори, що впливають на престиж державної служби. Оцінивши всі можливі фактори, ми можемо виділити ті, які найбільш точно та найточніше відображають результати досліджуваного питання. Заходи, виправдані для підвищення рівня престижу державної служби. Ефективність реформи державної служби України має супроводжуватися створенням професійної, політично неупередженої, стабільної, високоефективної, авторитетної та престижної державної служби, здатної відповідати викликам сьогодні та надавати якісні адміністративні послуги, що відповідають європейським стандартам.

Ключові слова: *престижність державної служби, показники престижності державної служби, рівень престижності державної служби, інтереси суспільства, реформи державної служби України.*

References

1. Barkov V. (1999) Human dignity and social prestige Philos. opinion. Nos. 1 - 2, pp. 252 - 274.
2. Bityak, Yu. P. (2006). Civil Service in Ukraine: Problems of Formation, Development and Functioning. Yaroslav the Wise, 419, 380-419.
3. Dikan, O. V., Dikan, V. V., & Glushenko, T. M. (2018). Planning and career development of public servants. X .: Harri Nadu Publishing House, 173-177.
4. Goncharov V. V. (1996) In search of management excellence: A guide for senior management personnel: in 2 volumes M.: MNIIPU, Volume 1: Experience of the best industrial firms of the USA, Japan and the countries of Western Europe, 752.
5. Goncharuk, N. T. (2018). Development of the public service of Ukraine in terms of its reform and modernization. Approved by the Academic Council of the Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. Minutes No. 09/220 of 06 December 2018, 9.
6. Gorzov, A., & Longy, O. (2017). Disciplinary responsibility of civil servants. Scientific Journal of the National Academy of Public Prosecutor of Ukraine, Volume (1), p.13.
7. Karkovska, V. Y. (2018). Knowledge management: actualization of public administration. Public Administration and Administration in the Process of Economic Reforms: Proceedings of the Reports of the Second All-Ukrainian Scientific and Practical Internet Conference, October 17, 2018, Kherson: State Higher Education Institution "KhSAU", 221 p.
8. Kushnirenko, I. Y. (2018). State human resources policy in Ukraine: problems and development prospects. Bulletin of the International Humanities University, Volume 15, pp. 97-100.

9. Lystopad, L. D. (2019). Civil service in Ukraine under the conditions of administrative reform.

10. Moroz, S. A. (2017). Accreditation of educational programs as a method of public administration of higher education quality.

11. Podolchak, N.Y., Prokopysyn-Rashkevych, L.M., & Karkovska, V.Y. (2019). The influence of coaching on the development of manager's leadership skills. *Naukovyi Visnyk Natsionalnoho Hirnychoho Universytetu*, Volume 2019, Issue 4, pp. 107-113.

12. Strielkowski, W., Gryshova, I., Kalyugina, S. (2017) Modern technologies in public administration management: A comparison of Estonia, India and United Kingdom. *Administratie si Management Public*. Volume 2017, Issue 28, pp. 174-185.

13. Ukraine, Z. (2019). About the civil service. *The Verkhovna Rada of Ukraine*, 52, 490.

14. Zhivko, Z. B., Kurlyak, M. D., Pushak, E. J., Revak, I. O., Tomanevich, L. M., & Franchuk, V. I. (2017). Public administration and economic security in the context of European integration: a monograph.

15. Presidential Decree (2015). On the Ukraine 2020 Sustainable Development Strategy. 12 January. 2015, № 5, 2015, *Government Courier*, № 6.

16. Prodius, L. (2017). Modern requirements for the quality management of the civil service taken into account of domestic and foreign experience.

Information about the Authors:

Karkovska Veronika: Lviv Polytechnic National University, 12 Bandera str., Lviv, 79013, Ukraine.

ORCID. ORG./0000-0003-0178-4137

E-mail: veronika.y.karkovska@lpnu.ua

УДК 35.086

DOI: 10.34132/pard2020.07.07

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ І ВІДТЕРМІНУВАННЯ ЗАВДАНЬ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Котляр Л.І., доцент, докторант Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ, Україна

Статтю присвячено визначенню сутності відповідальності як психологічного терміну, в процесі управлінської діяльності державних службовців. У результаті аналізу наукових джерел зроблений аналіз проблеми прокрастинації, як відтермінування виконання завдань. Автором статті наголошено на різних підходах до визначення терміну відповідальність. Зокрема відповідальність державних службовців в управлінській діяльності він розглядає як вольову якість розвинутої особистості, яка безпосередньо пов'язана зі свободою вибору в поведінці та є вирішальною у самореалізації й само актуалізації людини. Також на думку автора особистісна відповідальність державних службовців виявляється: в готовності до самовдосконалення; психологічної готовності до діяльності в соціальній сфері; в сформованому професійному мисленні та вмінні самостійно аналізувати конкретну ситуацію; в оцінюванні можливих наслідків за обрані рішення; в сформованих морально-етичних та вольових якостях; в розвиненій самосвідомості як здатності усвідомлювати самого себе, своє «Я», свої потреби, інтереси, цінності, своє буття його сенс, власну поведінку. А також відповідальність розглядається як особлива форма людського існування, спроможність особистості до вибіркового і свідомого впливу на навколишню дійсність з обов'язковим урахуванням всіх можливих наслідків впливу та безумовною готовністю відповідати за ці наслідки.

Зокрема у статті розглянуті актуальні наукові підходи до визначення термінів. Представлена авторська позиція щодо визначення сутності прокрастинації, як процесу добровільного відтермінування виконання важливих завдань, у зв'язку з усвідомленням

своєї відповідальності як за здійснені, так і за відкладені управлінські дії та вчинки.

Ключові слова: держаний службовець, відповідальність, соціальна відповідальність, прокрастинація, фактори особистісної відповідальності державних службовців.

Постановка проблеми у загальному вигляді.

Ефективна система державної служби вимагає вдосконалення шляхів до формування нового типу особистості державного службовця, у якого розвинена самосвідомість як здатність усвідомлювати самого себе, своє «Я», свої потреби, інтереси, цінності, своє буття і його сенс, власну поведінку й переживання. Безперечно, що завдяки цьому підвищується рівень професійної діяльності, досягається бажаний успіх.

Державний службовець це особа, яка обіймає посаду в державному органі або в його апараті, щодо практичного виконання завдань і функцій держави.

Психологічні умови управлінської діяльності державних службовців визначаються самостійністю й відповідальністю за виконання поставлених завдань, наявністю перешкод, які необхідно переборювати в умовах інтенсивності професійної діяльності. Особливої цінності, на нашу думку, набуває формування у державних службовців стійких суспільно значущих способів поведінки, здатності до самостійного та відповідального відношення до своїх дій та вчинків.

Така вольова якість, як відповідальність є однією із найважливіших особистісних характеристик державних службовців в управлінській діяльності.

Ефективна управлінська діяльність пов'язується насамперед з правильним професійним самовизначенням особистості, тобто людині треба усвідомлювати свої особливості, враховувати ступінь відповідності цих особливостей вимогам професійної діяльності, якою вона займається, та розвивати в собі необхідні для цієї діяльності якості за наявності відповідних здібностей. Основними джерелами у побудові успішної управлінської діяльності є прагнення

особистості до успіху, лідерства, економічного зростання. Вихідним положенням є любов до праці взагалі й своєї роботи зокрема, основними критеріями успішної кар'єри є задоволення життєвою ситуацією у результаті професійної діяльності й соціальний успіх як наслідок самореалізації.

Сутністю відповідальної управлінської діяльності державного службовця є позитивна динаміка професійного розвитку людини в контексті просування її по службі, що пов'язано з набуттям професіоналізму, досвіду і виявленням ділової активності в межах посади й передбачає реалізацію особистісного потенціалу, досягнення відповідного статусу.

На нашу думку, ефективна діяльність державних службовців передусім залежить від особистісного потенціалу людини, який, в свою чергу, залежить від певних її якостей. Серед якостей особистості державного службовця ми виділяємо такі: відповідальність; самостійність; дисциплінованість; ініціативність; активність; професіоналізм; працездатність; комунікабельність. У переліку якостей не випадково на першому місці стоїть відповідальність оскільки, на наш погляд, найбільш ефективні в управлінській діяльності, як правило, є відповідальні особистості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз досліджень різноманітних аспектів проблеми відповідальності займалися представники різних сфер наукового знання. Теоретико-методологічну базу сформулювали західні вчені М. Вебер, Ю. Габермас, Е. Гідденс, Е. Дюркгейм, К. Ясперс та ін.; вітчизняні науковці А. Андющенко, О. Безрукова, О. Куценко, Б. Нагорний, І. Рябець, О. Плахотний, В. Сперанський, М. Шульга та ін.

Сучасні наукові дослідження Т.Гаєвої, Т.Колесіної, М.Левківського А.Лопуховської, Т.Морозкіної, В.Остринської, М.Савчина досліджуються психологічні механізми формування у людей різного віку відповідальності, яка розуміється авторами як особливий мотив людських вчинків, смисловий принцип регуляції поведінки.

Аналізу сутності механізмів прокрастинації їх класифікації приділялося багато уваги у працях Є. Базики, Н. Боровскої, Т. Вайди, Я. Варваричевої, В. Воробьова, М. Дворника, В. Ковиліна,

М. Кузнецова, Т. Мотрук, та інших. Проте, на нашу думку, у зв'язку з теоретичним обґрунтуванням феномену відтермінування в діяльності державних службовців, окремі аспекти розглянутих наукових категорій потребують подальшого дослідження.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). В процесі дослідження були поставлені наступні завдання: розглянути основні наукові підходи щодо визначення змісту категорії «відповідальність», розглянути основні наукові підходи до класифікації механізмів феномену прокрастинації, визначити зміст наукової категорії «фактори особистісної відповідальності державних службовців».

Виклад основного матеріалу дослідження. Розглянемо визначення змісту категорії «відповідальність». Український філософ просвітитель Г.Сковорода бачив процес формування відповідальності як перетворення відповідальних почуттів і відповідальної поведінки у звичку. Віддамо належне його думкам про те, що кожна людина відповідальна перед собою та іншими за обране нею місце в системі суспільних відносин і реалізацію своїх можливостей у власній діяльності [22].

Заслуговують на увагу наукові поняття, які прийняті в економіці, відповідальність розглядають як зобов'язання юридичних осіб (підприємств, організацій, установ) відповідати за свої дії. Категорія «відповідальність» стоїть поряд з категорією «зобов'язання». Економічний енциклопедичний словник містить тлумачення поняття «відповідальність» з економічної точки зору: «Відповідальність економічна — система правил, встановлених державою для юридичних і фізичних осіб, різних ланок органів державного управління та місцевого самоврядування з метою недопущення конфліктності їхніх інтересів, у т. ч. через відшкодування заподіяних збитків тощо». [13, с. 107]. Серед основних сфер реалізації принципів відповідальності підприємствами виділяють наступні: «1) дотримання зобов'язань перед партнерами і працівниками; 2) виконання зобов'язань перед бюджетом; 3) дотримання правил взяття на облік і ведення готівки; 4) відповідальність за приховування виручки в іноземній валюті; 5) дотримання дисципліни щодо обов'язкових платежів до

державних позабюджетних фондів; 6) дотримання вимог податкового законодавства; 7) відповідальність за якість і безпеку товарів (послуг, робіт); 8) дотримання стандартів; 9) відповідальність у сфері будівництва; 10) відповідальність за використання земель та інших природних ресурсів; 11) відповідальність за порушення митних правил і процедур; 12) відповідальність за шкоду, заподіяну працівниками підприємства та ін.» [13, с. 107].

Необхідно відзначити, що відповідальність у психології розглядається як характеристика особистості. Отже, специфіка психологічного аспекту відповідальності зумовлена поведінкою людини та пов'язана з її почуттями і відчуттями. Категорія «відповідальність» стоїть поряд з категорією «особистість». «Відповідальність — здатність особистості розуміти відповідність результатів своїх дій поставленим цілям, визнаним у суспільстві або колективі нормам, у результаті чого виникає почуття співучасності в спільній справі, а при невідповідності — почуття невиконаного обов'язку; готовність індивіда визнати, що він сам є причиною наслідків власної поведінки і діяльності» [16, с. 34]

Психологічний словник поняття відповідальність тлумачить як усвідомлення людьми своїх обов'язків перед суспільством, значення вчинків і діяльності. Відповідальність розглядається як відповідь особистості на вимоги суспільства, виступає як засіб зовнішнього контролю, а також як засіб внутрішнього контролю — готовність і схильність особистості свідомо діяти на свій розсуд. Заслужують на увагу розуміння поняття відповідальності як якості особистості в якій виділяють «такі компоненти: а) чітке знання особистістю своїх конкретних обов'язків, значущих для неї і суспільства; б) прийняття цих обов'язків, позитивне переживання особистістю свого ставлення до них, прагнення до їх виконання; в) реалізація прийнятих обов'язків у конкретних діях, поведінці, вчинках; г) здатність особистості контролювати свої дії, поведінку, встановлювати відхилення від програми, що реалізується, від заданої та вносити відповідні корективи в план діяльності чи поведінки» [16, с. 39-40].

Відповідальність означає чітке розумінням індивідом своїх обов'язків перед суспільством. Відповідальність характеризується з

двох позицій: суспільства та внутрішнього світу людини. «У першому випадку відповідальність відображає підзвітність особистості за реалізацією вимог суспільства (або його інститутів) з наступними застосуванням санкцій в залежності від ступеня провини чи заслуг, тобто виступає як засіб зовнішнього контролю і зовнішньої регуляції діяльності особистості. У другій позиції відповідальність відображає відношення до всього самої особистості, її схильність, готовність здійснювати належне, тобто виступає як засіб внутрішнього контролю (самоконтролю) і внутрішньої регуляції (саморегуляції) діяльності особистості, оскільки вона виконує все на свій розсуд, свідомо і добровільно» [17, с. 273-274].

Особливо хотілося б відмітити змістовне та предметне роз'яснення соціальної відповідальності в енциклопедичному соціологічному словнику за редакцією Г. В. Осипова: «Соціальна відповідальність — це елемент взаємодії між індивідами, індивідом і колективом, індивідом і суспільством, між організаціями і так далі. В залежності від форми, у якій проявляються об'єктивні відносини і норми, що їх регулюють, розрізняють відповідальність юридичну, економічну, моральну, політичну. У більш широкому сенсі соціальна відповідальність виступає як певні очікування навколишнього соціального середовища по відношенню до осіб, громадським органам, з одного боку, і усвідомлення ними свого обов'язку перед суспільством, колективом, індивідом — з іншого. У цьому сенсі відповідальність виникає на основі спеціальних норм і реалізується як через форми соціального контролю (громадська думка, статут, закон), так і через розуміння своєї суспільної ролі відповідальними суб'єктами» [23, с. 504].

Глибоке дослідження проблеми соціальної відповідальності у контексті соціології належить О. Безруковій. Автор визначає поняття таким чином: «Соціальна відповідальність – це властивість (стан) акторів різного рівня, яка, актуалізуючись певним чином залежно від сприйняття ситуації, в якій перебуває актор, змушує брати на себе зобов'язання щодо інших акторів, подій, об'єктів, процесів, умов життєдіяльності, соціального й природного оточення» [5, с. 12].

А. Андрющенко зазначає, що коли говориться про «соціальну відповідальність», у якості суб'єкта відповідальності виступають організації, окремі спільноти, а предметом є проблеми соціуму, соціальні потреби. Коли ж говориться про «відповідальність соціуму», суб'єктом виступає сам соціум, що має атрибуцію відповідальності за людей, з яких і складається цей соціум [21, с.12-13]. Автор розглядає соціальну відповідальність як самостійний вид відповідальності з притаманними йому рисами. «Соціальна відповідальність виступає як механізм взаємозалежності соціальних суб'єктів, що займають різні статусні позиції у соціальній ієрархії» [21]. А також зазначає, що в основі формування соціальної відповідальності лежить взаємодія інтересів соціальних суб'єктів, які можуть суперечити один одному. Заслуговує на увагу думка автора про, соціальну відповідальність особистості. «Соціальну відповідальність особистості можна визначити як системну соціальну якість, у якій віддзеркалюється і реалізується рівень її соціальності, тобто глибина і повнота зв'язків особистості з соціумом, міра прийняття соціально-значущих потреб суспільства як особисто цінних, визнання їх пріоритетності перед груповими, клановими, розуміння своєї особистої відповідальності за соціальні наслідки своєї діяльності, поведінки». Отже, ця системна, соціальна якість особистості, яка визначає особливості і свідомості, і діяльності [21].

За результатами проведеного аналізу літературних джерел поняття соціальної відповідальності використовується у різних сферах життя та є багатозначним явищем в суспільстві. Соціальна відповідальність виступає як соціальний феномен та аспект суспільних відносин. Розрізняють наступні типи соціальної відповідальності: індивідуальна та колективна. Індивідуальна відповідальність характеризується як відповідальність окремого індивіда, а колективна як суспільства в цілому. У якості приклада соціальної відповідальності можна назвати відповідальність бізнесу. Відповідальність бізнесу має таку ознаку, як добровільне соціальне зобов'язання окремої групи людей (це може бути як власники бізнесу або окреме підприємство). Допомога у вирішенні соціальних проблем є добровільним актом, який повністю залежить від бажання людей бути відпові-

дальними перед суспільством. Перспективний розвиток суспільства на пряму залежить від наявності чи відсутності соціальної відповідальності.

Особистість, соціальні групи, спільноти є соціальними суб'єктами, які взаємодіють та відповідають вимогам суспільства задля виконання певних ролей. Формування суспільно значущих якостей індивіда відбувається за умов коли його діяльність організована і включена в систему суспільних відносин. Здатність особистості зробити «новий крок» на шляху розвитку своїх особистісних якостей, дає можливість до формування у неї і суспільно значущих якостей.

Перспектива розвитку людини в системі суспільних відносин повинна організовуватися за умов виконання нею ефективної діяльності. Якщо людина не обмежує права і інтереси інших, то її поведінка є відповідальною. Соціальна відповідальність особистості є найважливішою ланкою виконання нею певних ролей та дій у відповідності очікуванням суспільства.

Відповідальність як особистісна основа відповідальної поведінки, на думку М. Савчина, є смисловим утворенням людини, своєрідним загальним принципом співвіднесення (саморегулювання) в межах цілісної мотиваційно-смислової сфери мотивів, цілей та засобів життєдіяльності [19].

Заслуговують на увагу думки науковця С. Максименка, який зазначає, що людина сама визначає свій подальший рух при виникненні діалогу особистості та потреб, що осмислюється тільки зрілою людиною [11]. Отже в момент труднощів зрілості дорослою вважається та людина, яка здатна чинити, обирати, відповідати за власні вчинки учинки. Це говорить про те, що за своє життя особистість несе персональну відповідальність. Багато вчених зазначають, що усвідомлення свого життя як вчинку є початком формування себе як вільної і відповідальної особистості. Як вважає І. Бех, відповідальна людина має право стверджувати, що вона несе відповідальність усім своїм життям, кожний акт переживання життя є момент відповідальності. Внутрішній світ відповідальної особистості завжди відкритий для соціальних потреб, пріоритетів, людських цінностей [6].

Відповідальність, на думку С. Рубінштейна, це втілення істинного, найглибшого принципового ставлення до життя. Це – не тільки усвідомлення індивідом усіх наслідків уже зробленого, а й відповідальність за все втрачене, тобто, здатність кожної людини детермінувати події, вчинки на момент їх здійснення [18]. А також психолог вважає, що відповідальність не виступає в форматі обов'язку, догми, вірністю раз і назавжди усталеним правилам, а є здатністю у процесі життя ставити проблеми, вчасно їх усвідомлювати і приймати відповідальні рішення.

С. Рубінштейн у своїй роботі «Буття і свідомість» зазначає, що конкретна міра тієї відповідальності, яку в кожному окремому випадку несе за свої вчинки людина, залежить від конкретних умов - від тих реальних можливостей, які є у людини для того, щоб свідомо поставитися до наслідків своїх вчинків і самовизначитися відносно них. В залежності від цих умов з людей по різному питається за їхні вчинки, і вони по різному несуть відповідальність. А також автор виділяє віртуальний, потенційний аспект відповідальності, який вказує на те, що людина несе відповідальність не тільки за наявний результат своєї дії, але й за внутрішній задум особистості, тобто за можливість передбачення людиною результатів своїх дій. [18].

Н. Аль-Ані вважає, що відповідальність слід розуміти як «обов'язок тримати відповідь як перед самим собою, так і перед іншими людьми, соціумом і всією дійсністю в цілому за всі наслідки своїх дій, що представляють собою різні його реакції на всі ті виклики, які кидає йому навколишня дійсність» [2,с.182-187]. Вчений називає відповідальність особливою формою людського існування, спроможністю вибіркового і свідомого впливу на навколишню дійсність з обов'язковим урахуванням всіх можливих наслідків впливу та безумовною готовністю відповідати за ці наслідки.

На думку К. Абульханової-Славської, відповідальна особистість усвідомлює свою відповідальність шляхом передбачення впевненості у власних силах та відчуття потреби знайти оптимальні можливості для досягнення цілей, які ставляться перед нею. К. Абульханова-Славська визначає термін відповідальність як самостійне, добровільне здійснення необхідності у межах і формах, що

визначені самим суб'єктом. Суб'єкт відповідальності сам вводить критерії, за якими обмежує поле своєї активності, сам проводить контроль [1, С.112].

Психологічний аналіз з проблеми відповідальності, продемонстрував, що науковці часто зводять сутність цього поняття до ступеня відповідальності, тобто до кількісного показника, що відбиває виразність, рівень розвиненості відповідальності конкретної людини, і вказують лише на непрямі чинники, що визначають міру відповідальності особистості (Л. Дементій, Н. Мінкіна, К. Муздибаєв, В. Сафін та ін.).

К. Муздибаєв наголошує на ретроспективному і перспективному аспектах відповідальності: особистість несе відповідальність не тільки за обране, але в за відкинута, нереалізоване нею. Ця теза перегукується з переконанням С. Рубінштейна про відповідальність як за скоєне, так і за згаяне. [15].

Згідно з класифікацією Ф. Heider, розрізняють п'ять видів перекладання відповідальності: асоціація: людина відповідає за кожний результат, що певно пов'язаний з її діями, або здається, що пов'язаний із її діями (відповідальність за діяльність інших осіб); вчинення дії: дії людини є необхідною умовою того, що відбулося, навіть якщо, діючи з обережністю, вона не мала можливості передбачити результат. Людину засуджують не за її наміри, а за результат її дій (сувора відповідальність); спроможність передбачати: людина підлягає відповідальності за будь-які наслідки, які вона може передбачати, навіть якщо це не було складовою частиною її цілі і не є навмисним заподіянням шкоди (недбалість); намір: тільки намір людини розглядається як джерело її власних дій (кримінальна відповідальність); виправдання: власні мотиви людини не приписуються їй цілком, але вважається, що їхнє джерело в її оточенні. Відповідальність за дії переноситься на оточення [26].

Аналіз психологічних досліджень дозволяє визначити відповідальність як складну організовану особистісну якість людини, яка має зовнішню та внутрішню структури. Суб'єкт, об'єкт й інстанція - це елементи зовнішньої структури. У взаємозв'язку компонентів представлена внутрішня структура відповідальності. Перший

компонент характеризується емоційно-мотиваційною сферою особистості і включає: усвідомлення людиною суспільних цінностей і цілей як особисто значущих при здійсненні дій та вчинків; мотивацію соціально-відповідальної поведінки; відповідальність як емоційне переживання за виконання справи. Другий компонент – когнітивний, який характеризується правильним усвідомленням соціальних норм відповідальної поведінки та здатністю передбачати наслідки власної діяльності. Третій компонент – поведінковий має такі елементи як: вибір і дотримання визначеної лінії відповідальної поведінки; систематичне виконання своїх обов'язків; доведення дорученої справи до кінця.

Таким чином, на нашу думку, відповідальність державних службовців в управлінській діяльності є вольовою якістю розвинутої особистості, яка безпосередньо пов'язана зі свободою вибору в поведінці та є вирішальною у самореалізації й самоактуалізації людини.

На наш погляд, особистісна відповідальність державних службовців виявляється: в готовності до самовдосконалення; психологічної готовності до діяльності в соціальній сфері; в сформованому професійному мисленні та вмінні самостійно аналізувати конкретну ситуацію; в оцінюванні можливих наслідків за обрані рішення; в сформованих морально-етичних та вольових якостях (тактовність, терпимість, витримка, моральність, етична поведінка, конфіденційність, емоційно-позитивне ставлення до людей).

Ми вважаємо, що недостатньо розвинена здатність до відповідальності державного службовця дає нам підставу для розгляду основних наукових підходів феномену прокрастинації, як схильності до відтермінування виконання завдань, перекладання відповідальності на інших.

На протязі еволюції філософської думки поняття про прокрастинацію як про якийсь механізм, психологічну реакцію в структурі особистості, цікавило видатних філософів, психологів та соціологів.

Прокрастинація (від лат. *procrastinare*) – психологічний термін, що означає схильність людини відкладати неприємні завдання на

потім, тяжіння до справ. Прокрастинатори – люди, схильні відтермінувати виконання завдань, перекладати відповідальність на інших, працювати хаотично, без плану.

Ми вважаємо, що підвищення рівня прокрастинації на сучасному етапі розвитку суспільства характеризується такими ознаками: швидким розвитком технологій; здійсненням модернізації усіх напрямків життєдіяльності людини; зростанням кваліфікаційних вимог до спеціалістів (здатність до відповідальної поведінки, уміння аналізувати, прогнозувати наслідки своїх дій чи без діяння).

У зв'язку з високим зростанням кількості людей, що прокрастинують, проблема зволікання за останні десятиріччя стала однією із тих, які активно досліджуються науковцями різних країн світу. І, не випадково, бо негативні наслідки цього процесу є дуже значущими: шкідливий вплив на професійну успішність; кар'єрне зростання; працездатність; продуктивність; задоволеність роботою.

Актуальність проблеми «відкладання на потім» справ, життя в цілому зумовили появу низки тематичних досліджень у психологічній науці. Зокрема, особливості прокрастинації та її причини досліджували J. B. Burka, J. R. Ferrari, J. L. Johnson, W. G. McCowin's, N. Milgram, R. Tenne, P. Steel, Я. Варварічева, В. Ковилін та ін.

Вітчизняні дослідники звернулися до дослідження цього явища тільки на поч. XXI ст. (С. Бази́ка, М. Дворник) [3; 8]. Окремі наукові пошуки з проблем лінощів, відсутності мотивації та сили волі, нерозвиненості професійних навичок, оптимізації витрат часу особистості проводилися і в Україні, проте, звісно, їх не варто зводити до прокрастинації.

Прокрастинація зазвичай проявляється у діяльності, результат якої дуже важливий для людини. Саме цим вона відрізняється від лінощів і нудьгування («boreout») на роботі чи під час навчання, від відпочинку.

Значимо, що сам термін «прокрастинація» вперше використав у своїй проповіді преподобний Antony Wolker, назвавши її украй гріховною, особливо якщо вона стосується зволікання покаяння. Поворотним моментом у розумінні прокрастинації більшість науковців вважають XVIII ст. Так, J. Ferrari зі своїми колегами розглядає про-

крастинацію як явище, яке існувало упродовж усієї історії людства, проте негативних конотацій набуло саме з приходом промислової революції, коли поряд з новими технологіями з'явилися точні терміни виконання роботи [19].

За результатами досліджень М. М. Kachgal та ін., прокрастинація є явищем, яке стрімко поширюється саме у наш час. N. Milgram таке її зростання пов'язує з накладанням на людину зобов'язань та висуванням жорстких термінів для їх виконання. Тому, на думку вченого, аграрні суспільства, які є менш розвиненими, «не хворіють» на прокрастинацію [27].

Термін «прокрастинація» в «Online Etymology Dictionary» визначається як: «Прокрастинація (ім.): 1540-і рр., від середньовічного французького *procrastinationi* лат. *Procrastinationem* (називний відм. – *procrastinatio*) – відкладання з дня на день, *procrastinare* – відкласти, відтягнути, затримати, *pro* – вперед, далі, на користь чого-небудь, та *crastinus* – завтра [22]. Згідно з «American Heritage Dictionary of the English Language», прокрастинація тлумачиться як «акт відкладання роботи з чим-небудь на майбутнє, непотрібне зволікання чи відтягування», «відкладання чи затримка без необхідності», «перенесення виконання справ, у зв'язку зі звичною безпечністю чи лінощами» [28].

N. Milgram розглядає прокрастинацію як: 1) поведінку послідовного зволікання; 2) наслідок неякісного поведінкового продукту; 3) таку, що включає завдання, яке сприймається прокрастинатором як важливе для виконання; 4) результат емоційного розладу [27].

Як порушення регуляції діяльності (*selfregulatory failure*), за якого людина має схильність відкладати на потім складні чи неприємні для себе справи, тлумачить прокрастинацію P. Steel. На основі теорії часової мотивації, яка є спробою інтеграції наукових поглядів на причини прокрастинації, він пояснює це явище як добровільне відтермінування індивідом запланованих справ, не дивлячись на очікувані негативні наслідки із-за затримки [29].

Подібної думки дотримується J. Ferrari, який розглядає прокрастинацію як функціональну затримку чи ухилення від дії. Одна з причин такої затримки є відповідальність за результат. Дослідник

створив типологію прокрастинації залежно від стратегії поведінки в проблемній ситуації (див. таблицю 1) [25].

Таблиця 1

Типологія прокрастинації залежно від стратегії поведінки в проблемній ситуації

Тип прокрастинатора	Характеристика
Нерішучі	Навіть незначні рішення постійно відкладають з причини відповідальності за результат. Діють за схемою наступного твердження: якщо рішення не прийняте, немає вірогідності допустити помилку та отримати незадовільні результати. Люди такого типу мають схильність до перфекціонізму
Уникаючі	В поведінці такого типу людей є намагання уникнути спочатку неприйнятних завдань, а потім позитивних або негативних відгуків від навколишніх
Шукаючі гострих відчуттів	Такі особи віддають перевагу відкладанню будь-якої справи, тому що отримують енергетичний підйом, коли виконують її в останню хвилину

Є. Базика розглядає проблему прокрастинації як розлад вольових процесів, самопокладання, цілеспрямованості, самоорганізованості. На її думку «прокрастинатори – це особистості з нерозвиненими, несформованими вольовими процесами, які не вміють чи не здатні подолати самих себе, свої лінощі» [4].

Розглянуті дефініції дозволяють покласти її в один ряд з такими поняттями як: зволікання, відкладання, уникнення, відтермінування, гаяння часу, розлад, некерованість, недисциплінованість, лінощі, нудьга, відпочинок та ін. Проте це не завжди виправдано.

В. Воробйова та І. Якиманська зазначають, що лінощі – це швидше бажання щось не робити, а не відсутність бажання щось робити [8]. Коли людина лінується, вона не хоче виконувати яку-не-

будь роботу, вона не усвідомлює її важливості, необхідності та не переживає яких-небудь емоцій з цього приводу. Тоді як прокрастинатор усвідомлює важливість роботи та спеціально шукає аргументи, якими виправдовує перед собою її відкладання на потім. Він і хотів би що-небудь зробити, але в нього не виходить почати це робити [8]. Відтак принцип прокрастинатора «спочатку зроблю це неважливе, а потім займуся важливим» вказує на існування в людини сумнівів з приводу того, що необхідно зробити, сумнівів щодо наявності відповідних ресурсів (особистісних чи часових), страху перед невдачею і невпевненості у власних силах, немотивованість особистості, або ж, навпаки, її перфектну мотивацію. Р. Bernstein (1998) писав: «...недіяння має значення. Чим більш невизначеним є результат, тим більшим може бути значення зволікання» [24].

Прокрастинація є спойлером (з англ. spoil – псувати) моральності. Відтак зовсім не достатньо знати, що правильно, краще бути організованим і дисциплінованим. Адже, саме особиста дисципліна здатна ліквідувати прірву між хорошим наміром і доброю справою. Якщо виходити з тлумачення прокрастинації як реакції-відповіді на заплановані справи, то такі реакції можна поділити на дві групи: активні та пасивні. В основі реакцій першої групи лежить напруга, пов'язана зі станом невдоволення, відчуттям протрації. Підґрунтям такої прокрастинації є страх невдачі чи успіху. Тоді як в основі реакцій другої групи знаходиться розслаблення, за якого час витрачається на приємні заняття і розваги. Тобто, з одного боку, людині краще/легше здатися без бою, аніж програти, а з іншого – вона вважає себе негідною успіху, тому й не хоче виділятися з поміж інших.

Т. Вайда зводить причини прокрастинації до: лінії як недостатньо сформованого працелюбства; слабкості характеру: недостатньої готовності; 4) затягування, через присутність страху; відсутності радості від роботи; ситуативного перевантаження роботою; втоми [7].

Ф.Семенова та А. Узденова основний акцент при поясненні відкладання справ на потім роблять на захисті механізму і концепції уникнення. Процес відкладання справ спрацьовує через їх загрозу для Его, яка і запускає захисний механізм уникнення (відкладан-

ня) виконання завдання. Прокрастинація пов'язується з дитячими травмами і проблемами в стосунках з батьками, їх авторитарними установками і завищеними вимогами до дитини, недостатністю уваги, емоційного контакту. На думку цих авторів, це призводить до пригнічення ініціативності дитини, прихованій відмові від виконання через відкладання або перенесення виконання на інший час. Зазначимо що, покора дитини авторитарності батьків сприяє формуванню «атрофію внутрішньої мотивації» на основі розвитку екстернального локусу контролю. При ліберальному, «прохолодному» ставленні батьків без виразного схвалення, похвали, у дітей розвивається тривожність при виконанні завдань, яка призводить до порушення функціонування Его. У результаті обидва ці стилі ведуть до розвитку хронічної прокрастинації. Відчуття несвідомого гніву батьків на труднощі або невдачу при виконанні дитиною їх доручень у відповідь стає причиною уповільнення або відкладання виконання завдань[20].

Таким чином, з позиції психодинамічного підходу дорослий стикаючись з труднощами виконання роботи несвідомо приймає сформовану в дитинстві модель поведінки прокрастинатора і не може завершити розпочату справу в строк.

Т.Мотрук і Д. Стеценко до основних детермінант відносять:

- 1) перфекціонізм, страх неуспіху;
 - 2) страх успіху як додаткових обов'язків, які можуть виникнути у разі успішного виконання завдання;
 - 3) тривожність (особистісна і ситуативна);
 - 4) невміння планувати (погана орієнтація у часі, не визначення пріоритетності справ);
 - 5) потребу в підвищеній стимуляції (мобілізація особистості)
- [12].

Відзначимо, що необхідно розрізняти поняття прокрастинація, лінощі і ледачість. Лінощі - це ситуативний прояв бажання що-небудь не виконувати. Ледачість - це особистісна характеристика людини, що відображає мотиваційну та вольову сферу особистості, а також обумовлена природними психофізіологічними задатками. Тому, прокрастинацію не варто зводити до лінощів та ледачості.

Безперечно, що прокрастинацію не можна плутати і з відпочинком, який збагачує людину новою енергією. Прокрастинуючи, ми, навпаки, її втрачаємо, а відтак: чим менше у нас залишається енергії, тим більше зростають шанси відкласти виконання завдання на невизначений термін і знову нічого не робити [7].

Як відомо, феномен прокрастинація пов'язаний з наступними негативними якостями особистості такі як: відсутність самоорганізації, пасивність, дисфункціональність, не-адаптивність тощо. Але, коли відкладання виконання справ пов'язане зі зниженням негативних ефектів у процесі їх реалізації, коли відтермінування дає можливість зрозуміти, що деякі справи не варто продовжувати – в такому випадку, можна констатувати позитивну прокрастинацію.

Заслугує на увагу факт про те, що відтермінування справи, теж має значення для особистості. Насправді, для неї ця справа не є значущою, тому вона робить все можливе щоб не було часу на її здійснення.

Для прикладу, Р. Bernstein писав: «...недіяння має значення. Чим більш невизначеним є результат, тим більшим може бути значення зволікання» [24]. Проте, на наш погляд, позитивна форма прокрастинації є вторинною.

Розглянуті дефініції дозволяють покласти прокрастинацію в один ряд з так поняттями як: зволікання, відкладання, уникнення, відтермінування, гаяння часу, розлад, некерованість, недисциплінованість, лінощі, нудьга, відпочинок та ін. Проте це не завжди виправдано.

На основі проаналізованих дефініцій пропонуємо своє трактування прокрастинації як процесу постійного добровільного відтермінування виконанням завдань, у зв'язку з усвідомленням своєї відповідальності як за здійснені, так і за відкладені управлінські дії та вчинки.

Висновки

В умовах управлінської діяльності проблема відповідальності та відтермінування завдань потребує глибокого аналізу. Наша робота є спробою з'ясувати теоретико-методологічні підходи до визначення понять «відповідальність», «соціальна відповідальність», «особистісна відповідальність», «прокрастинація».

Аналіз психологічних досліджень дозволив визначити відповідальність як складну організовану особистісну якість людини, яка має зовнішню та внутрішню структури. Суб'єкт, об'єкт й інстанція - це елементи зовнішньої структури. У взаємозв'язку компонентів представлена внутрішня структура відповідальності. Перший компонент характеризується емоційно-мотиваційною сферою особистості і включає: усвідомлення людиною суспільних цінностей і цілей як особисто значущих при здійсненні дій та вчинків; мотивацію соціально - відповідальної поведінки; відповідальність як емоційне переживання за виконання справи. Другий компонент – когнітивний, який характеризується правильним усвідомленням соціальних норм відповідальної поведінки та здатністю передбачати наслідки власної діяльності. Третій компонент – поведінковий має такі елементи як: вибір і дотримання визначеної лінії відповідальної поведінки; систематичне виконання своїх обов'язків; доведення дорученої справи до кінця.

Результати проведеного аналізу показали, що відповідальність є особливою формою людського існування, спроможністю вибіркового і свідомого впливу на навколишню дійсність з обов'язковим урахуванням всіх можливих наслідків впливу та безумовною готовністю відповідати за ці наслідки. Відповідальність державних службовців в управлінській діяльності є вольовою якістю розвинутої особистості, яка безпосередньо пов'язана зі свободою вибору в поведінці та є вирішальною у самореалізації й самоактуалізації людини.

Підсумовуючи викладений матеріал доцільно зазначити, що особистісна відповідальність державних службовців виявляється: в готовності до самовдосконалення; психологічної готовності до діяльності в соціальній сфері; в сформованому професійному мисленні та вмінні самостійно аналізувати конкретну ситуацію; в оцінюванні можливих наслідків за обрані рішення; в сформованих морально-етичних та вольових якостях; у розвиненій самосвідомості як здатності усвідомлювати самого себе, своє «Я», свої потреби, інтереси, цінності, своє буття і його сенс, власну поведінку.

На основі проаналізованих дефініцій пропонуємо своє трактування прокрастинації як процесу постійного добровільного від-

to selectively and consciously influence the surrounding reality, with a mandatory consideration of all possible consequences of influence and an unconditional willingness to account for those consequences.

In particular, the article deals with current scientific approaches to the definition of terms. The author's position is presented to determine the essence of procrastination as a process of voluntarily delaying the fulfillment of important tasks in connection with the awareness of their responsibility for both performed and deferred management actions and actions.

Keywords: *civil servant, responsibility, social responsibility, procrastination, factors of personal responsibility of civil servants*

Received: 02.01.20

References

1. Abulhanova – Slavskaya, K. (1991). Strategiya zhizni [Life strategy]. [in Russian].
2. Al-Ani, N.M. (2014). Otvetstvennost i eyo klassicheskaya i neklassicheskaya paradigmyi [Responsibility and its classic and non-classical paradigms]. Aktualnyie problemyi gumanitarnyih i estestvennyih nauk – Actual problems of the humanities and natural sciences, 7-1, 182-187 [in Russian].
3. Artemenko, N. (2008). Planuvannia kariernoho rozvytku derzhavnogo sluzhbovtzia [Planning the career development of a civil servant]. Visn. derzh. sluzhby Ukrainy – Visn. state. services of Ukraine, 3, 76-79 [in Ukrainian].
4. Bazyka, Ye. L. (2012). Fenomen psykhozivniivnogo stanu prokrastynatsii [The phenomenon of psychophysiological state of procrastination]. Mezhdystyplynarnye issledovaniya v nauke I obrazovanii – Interdisciplinary research in science and education, 1 K. Retrieved from www.es.rae.ru/mino/158-1023 [in Russian].
5. Bezrukova, O. A. (2015). Sotsialna vidpovidalnist v suchasnomu ukrainskomu suspilstvi: sotsiologichna kontseptualizatsiia ta dosvid empyrychnoho doslidzhennia [Social Responsibility in Contemporary Ukrainian Society: Sociological Conceptualization and the Experience of Empirical Research]. Klasych. pryvat. un-t. – Zaporizhzhia [in Ukrainian].

6. Bekh, I.D. (1995). Vid voli do osobystosti [From will to personality]. Kyiv [in Ukrainian].

7. Vaida, T. S. (2016). Prokrastynatsiia yak komponent povedinky pratsivnykiv OVS ta yii profilaktyka pid chas profesiinoi pidhotovky kursantiv u VNZ MVS Ukrainy [Procrastination as a component of the behavior of police officers and its prevention during the vocational training of cadets at the Ministry of Internal Affairs of Ukraine]. Yurydychnyi biuleten – Legal Bulletin, 2, 197-211. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/ub_2016_2_22 [in Ukrainian].

8. Vorobyova, V.V. & Yakimanskaya, I.S. (2003). Psihologiya leni: postanovka problemy [The Psychology of Sloth: Problem Statement]. Orenburg [in Russian].

9. Hrai, M. (2010). Prosvannia po sluzhbi yak element derzhavno-sluzhbovykh vidnosyn [Promotion as an element of public-service relations]. Visn. derzh. sluzhby Ukrainy – Visn. state. services of Ukraine, 34-38 [in Ukrainian].

10. Lay C. H. At last, my research article on procrastination / C. H. Lay // Journal of Research in Personality. – 1986. – Vol. 20. – P. 474-495.

11. Maksimenko, S.D. (2006). Genezis suschestvovaniya lichnosti [The genesis of the existence of personality]. Kyiv, 111-113 [in Russian].

12. Motruk, T. O. & Stetsenko, D. V. (2014) Prokrastynatsiia yak inhibitor rozvytku uspishnoi osobystosti [Procrastination as an inhibitor of successful personality development]. Proceedings from: I Vseukrainska naukovo-praktychna konferentsiia studentiv, aspirantiv i molodykh vchenykh – The First All-Ukrainian scientific and practical conference of students, graduate students and young scientists. Sumy [in Ukrainian].

13. Mochernyi, S. V. (Ed.). (2005). Ekonomichnyi entsyklopedychnyi slovnyk [Economic Encyclopedic Dictionary]. (Vols. 1-2). Lviv: Svit [in Ukrainian].

14. Myichko, V. N. (2016). Prokrastynatsiia kak fenomen i obraz zhizni sovremennogo cheloveka [Procrastination as a phenomenon and lifestyle of a modern person]. Molodoy uchenyy – Young scientist, 25, 651-654. Retrieved from <https://moluch.ru/archive/129/35866> [in Russian].

15. Muzdybaev, K. (1999). Vospitanie otvetstvennostyu [Responsibility Education]. SPb.:Evraziya [in Russian].

16. Prykhodko, Yu. O. (2012). Psykholohichni slovnyk-dovidnyk [Psychological reference dictionary]. Kyiv: Karavela [in Ukrainian].

17. Rothblum, E. D. (1986). [Affective, cognitive, and behavioral differences between high and low procrastinators] – Vol. 33. – P. 387-394. [in English].

18. Rubinshteyn, S. (1985). Byitie i soznanie [Being and consciousness]. Moskva: SSSR [in Russian].

19. Savchyn, M.V. (1997). Psykholohichni osnovy rozvytku vidpovidalnoi povedinky osobystosti [Psychological bases of development of responsible personality behavior]. Kyiv [in Ukrainian].

20. Semyonova, F.O. & Uzdenova, A.M. (2012). Vliyanie prokrastinatsii narazvitie ispolnitelskoy deyatelnosti v podrostkovom vozraste [The effect of procrastination on the development of performance in adolescence]. Politematicheskii setevoy elektronnyiy nauchnyiy zhurnal Kubanskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta – Political Internet electronic scientific journal of the Kuban State Agrarian University, 83, 847-856 [in Russian].

21. Andriushchenko, A. I. & Riabets, I. M. (2008). Sotsialna vidpovidalnist: teoretyko-metodolohichniy aspekt analizu [Social responsibility: theoretical and methodological aspect of the analysis]. Sotsiolohichni doslidzhennia suchasnoho suspilstva – Sociological studies of modern society, 844, 133-135 [in Ukrainian].

22. Skovoroda, H.S. (1994). Tvory [Writings]. (Vols. 1-2). Kyiv: Oberehy [in Ukrainian].

23. Osipova, G. V. (1995). Entsiklopedicheskii sotsiologicheskii slovar [Encyclopedic Sociological Dictionary]. Moskva [in Russian].

24. Bernstein P. L. Against the gods: The remarkable story of risk [Electronic Resource] / Peter L. Bernstein. – New York: Wiley, 1998. – 400 p. – Retrieved from: <https://www.amazon.com/Against-Gods-Remarkable-Story-Risk/dp/047>

25. Ferrari, J. R. (2001). Procrastination as self-regulation failure of performance: Effects of cognitive load, self-awareness, and time limits on working best under pressure. *European Journal of Personality*, Vol. 15, pp.391-406.

26. Heider F. The psychology of interpersonal relations [Text] / F. Heider. - N. Y., 1958.

27. Milgram N. A. Procrastination: A malady of modern time / Noach Milgram // *Boletin de Psicologia*. – 1992. – Vol. 35:83

28. Online Etymology Dictionary [Electronic Resource] / Douglas Harper – Retrieved from: <http://www.etymonline.com/index.php?term=procrastination>.

29. Steel P. The nature of procrastination: a meta-analytic and theoretical review of quintessential self-regulatory failure [Electronic Resource] / Piers Steel // Psychological bulletin. – 2007. – Vol. 133(1). – P. 65-94. – Retrieved from: <https://ru.scribd.com/doc/63679278/STEEL-P-The-Nature-of-Procrastination-A-Meta-Analytic-andTheoretical-Review-of-Quintessential-Self-Regulatory-Failure>.

30. The American Heritage Dictionary of the English Language [Electronic Resource]. – Fifth Edition. – Retrieved from: <https://ahdictionary.com/word/search.html?q=procrastination>.

Відомості про авторів / Information about the Authors

Котляр Людмила Іванівна: Національна академія державного управління при Президентові України, вул. Антона Цедіка, 20 м. Київ, 03057, Україна.

Lyudmila Kotlyar: National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 20, Anton Tsedyk St., Kyiv, 03057, Ukraine.

ORCID. ORG./0000-0002-4785-0956

E-mail: kotliar.62@ukr.net

УДК 351.777.61:628.4

DOI: 10.34132/pard2020.07.08

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕЦИКЛІНГУ ПОБУТОВИХ ВІДХОДІВ В УМОВАХ ЕКОЛОГІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

Левченко Н.М., д-р наук з держ. упр., професор, Національний університет «Запорізька політехніка», м. Запоріжжя, Україна

Жовнірчик Я.Ф., д-р наук з держ. упр., професор, Національний авіаційний університет, м. Київ, Україна

У статті акцентовано увагу на основних проблемах поводження з побутовими відходами. Обґрунтовано критичність ситуації поводження з побутовими відходами та встановлено причини її виникнення. Доведено потребу пошуку шляхів посилення дієвості механізмів державного регулювання поводження з побутовими відходами та можливостей імплементації європейського досвіду у вітчизняну практику. Акцентовано на відповідальності об'єднаних територіальних громад за надання комунальних послуг з поводження з відходами та стан довкілля. Наголошено, що рециклінг відходів у зарубіжній практиці є однією з найбільш прибуткових галузей економіки. Констатовано, що перші спроби бізнес-рециклінгу в Україні завершилися провалом з причин відсутності дієвих механізмів державного регулювання поводження з побутовими відходами. Уточнено зміст поняття «побутові відходи» шляхом формування авторського визначення за відновлювальним підходом. Визначено відмінні риси відходів та вторинних ресурсів. Розглянуто основні законодавчі акти з питань регулювання поводження з відходами та доведено їх неефективність. Опрацьовано за Національною стратегією управління відходами в Україні до 2030 року основні принципи поводження з побутовими відходами. Обґрунтовано доцільність запровадження рециклінгу відходів на прикладі Полтавського субрегіону, виокремленого від-

повідно до Субрегіональної стратегії поводження з відходами у Полтавській області, розробленій європейськими експертами за підтримки Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH у рамках міжнародного проекту «Реформа управління на сході України» (PN 11-2129.2-001.00). Доведено необхідність виокремлення рециклінгу відходів в окрему галузь економіки, що забезпечить дотримання, взятих Україною зобов'язань щодо екологізації економіки. Розроблено практичні рекомендації щодо розробки об'єднаними територіальними громадами Концепції взаємодії об'єднаних територіальних громад з учасниками процесу рециклінгу побутових відходів.

Ключові слова: відходи, тверді побутові відходи, муніципальні відходи, рециклінг відходів, екологізація економіки.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Реалізація реформ місцевого самоврядування потребує ефективного вирішення проблем місцевого розвитку, серед яких особливе місце займає питання управління (збирання, перевезення, зберігання, сортування, утилізація та видалення, знешкодження та захоронення) побутовими відходами [1, с.310].

Значні обсяги накопичених відходів на територіях об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), відсутність ефективних заходів, спрямованих на запобігання їх утворенню, рециклінгу, відновленню та видалення, ускладнюють екологічну ситуацію територіальних громад та стають гальмівним фактором розвитку їх економіки. Причинами тому загальноновизнано:

- низький рівень урегульованості на законодавчому рівні питань управління відходами;
- інституційна неспроможність територіальних органів;
- недостатній рівень взаємодії ОТГ, територіальних органів ДФС та територіальних органів Держекоінспекції;
- відсутність джерел фінансування на здійснення екозаходів тощо.

Все перелічене беззаперечно призводить до збільшення кількості несанкціонованих сміттєзвалищ та перевантаження поліго-

нів, що є прямою загрозою як довкіллю, так і здоров'ю та якості життя населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчує, що критичний стан поводження з побутовими відходами не залишає байдужими як практиків, так і науковців. Питання державного втручання в управління поводження з побутовими відходами не перший рік досліджуються такими науковцями, як В. Бебик, С. Довгий, М. Михальченко, А. Новицький, В. Цимбалюк та ін. Проте, незважаючи на цінність результатів їх досліджень, питання управління побутовими відходами до тепер не втрачають своєї актуальності, а навпаки, з підписанням Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода), за якою Україна взяла на себе зобов'язання з впровадження положень (Рамкової) Директиви №2008/98/ЄС Європейського парламенту та Ради від 19 листопада 2008 р. «Про відходи та скасування деяких директив» [22] у національне законодавство, а також з ратифікацією міжнародного стандарту ISO 26000/2010 «Керівництво з соціальної відповідальності» [31] та з практичним завершенням територіальної децентралізації набувають нового змісту, що саме і обумовлює необхідність в їх подальших дослідженнях.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є вивчення стану державного регулювання розвитку рециклінгу побутових відходів в умовах екологізації економіки та пошук шляхів посилення дієвості його інструментарію.

Виклад основного матеріалу дослідження. Важливість та актуальність питання поводження з твердими побутовими відходами (далі – ТПВ) зумовлена досить гострою ситуацією, що склалась у сфері поводження з ними. За офіційними даними Державної служби статистики України обсяги накопичених ТПВ за областями протягом 2018 року склали (табл.1):

Таблиця 1
Обсяги накопичених в Україні твердих побутових відходів на полігонах та сміттєзвалищах протягом 2018 р. [3]

Область	Обсяги захоронення на полігонах (звалищах) - всього		у тому числі			
			від початку експлуатації полігонів (звалищ)		за звітний період	
	м3	т	м3	т	м3	т
Вінницька	30712461,2	6127226,3	29379092,3	5889129,7	1333368,9	238096,6
Волинська	14071125	3860345	12908425	3688752	1162700	171593
Дніпропетровська	39214256,8	6512256	33596207,3	5672628,1	5618049,5	839627,9
Донецька	116389839,9	29022676,7	113382229,2	28153316,7	3007610,7	869360,0
Житомирська	25244551,3	6749307,3	23899872	6448425,6	1344679,3	300881,7
Закарпатська	10486209,8	3269277,1	9230817,5	2971422,3	1255392,3	297854,8
Запорізька	48329696	12107336,1	44837315	11525272,1	3492381	582064
Івано-Франківська	15801772,7	3684538,1	14879262	3513798	922510,7	170740,1
Київська	25752956,9	44320887,2	24529733,8	44114539,8	1223223,1	206347,4
Кіровоградська	16818683,3	4041528,9	14784466,6	3431263,9	2034216,7	610265,0
Луганська	14518574,3	3816962,3	13895358,0	3671120	623216,3	145842,3
Львівська	577193039,4	7363933,3	573381821,5	6715983,0	3811217,8	647950,2
м. Київ	46013950,2	12367832,2	42679247	11629582,2	3334703,2	738250,0
Миколаївська	69450000	14772600	68300000	14543100	1150000	229500
Одеська	12481375,4	3120343,1	6383803	1595950	6097572,4	1524393,1
Полтавська	41694435,6	8045856,3	39931856,1	7695657,1	1762579,5	350199,2
Рівненська	32951064	7693398,3	31843483,7	7500070,6	1107580,3	193327,7
Сумська	12513625,8	415314,9	11750335,6	219600,4	763290,2	195714,5
Тернопільська	22194772	5484775	21430910	5316610	763862	168165
Харківська	77216590,2	15294366,7	73482908,9	14637367,1	3733681,3	656999,6
Херсонська	27759106	8180191	26979244	7970729	779862	209462
Хмельницька	45751076,4	9370638,5	44162409,4	9128615,8	1588667,0	242022,7
Черкаська	14283078	2750796	13172710	2529606	1110368	221190
Чернівецька	10470806,2	974802,7	9625939,3	949208,9	844866,9	25593,8
Чернігівська	32880907,1	8088614,6	31753130,4	7861099,8	1127776,7	227514,8
Всього по Україні:	1380193954	227435804	1330200578	217372848	49993376	10062955

Дані табл. 1 переконливо засвідчують, що ситуація з побутовими відходами набула катастрофічних масштабів. Сміттєві полігони вже зараз займають близько 3 % усієї території країни і продовжують збільшуватися в розмірах. При цьому більшість з них морально та фізично застаріли і вичерпали свій ресурс заповнення відходами, що наразі є великою екологічною загрозою довкіллю та суспільному життю [11].

Досвід зарубіжних країн свідчить, що при вирішенні питань щодо управління побутовими відходами, не слід підходити до них як до сміття, їх варто розглядати як вторинну сировину, здатну до рециклінгу та повторного використання.

Рециклінг відходів у зарубіжній практиці наразі визнано однією з досить прибуткових галузей економічної діяльності. В Україні ж перші спроби бізнес-рециклінгу завершилися провалом, і насамперед, з причини відсутності дієвих механізмів державного регулювання поводження з побутовими відходами. Тож, питання пошуку шляхів посилення дієвості механізмів державного регулювання поводження з побутовими відходами та можливості імплементації європейського досвіду у вітчизняну практику до тепер лишаються у центрі уваги та й надалі набуватимуть все більшої актуальності у зв'язку з ратифікацією положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в частині охорони навколишнього середовища [22] як пріоритетного напрямку співробітництва, а також у зв'язку з введенням з 1 січня 2018 року заборони на захоронення неперероблених відходів, передбаченої ст. 32 Закону України «Про відходи» від 05.03.1998 р. за №187/98 (далі – Закон №187/98) [10] (зі змінами та доповненнями), яка чітко відповідає Директивам ЄС - 1999/31/ЄС [28] та 2008/98/ЄС [29], що врегульовують питання поводження з відходами у країнах ЄС.

Однак перш ніж говорити про імплементацію європейського досвіду та можливі шляхи модифікації інструментарію державного регулювання поводження з побутовими відходами, варто чітко усвідомити зміст даного поняття, яке у законодавчих актах визнано як (табл.2):

Таблиця 2

**Змістова складова поняття «побутові відходи»
відповідно до нормативно-правових актів**

Автори	Змістова складова поняття
Закон України «Про відходи» від 05.03.1998 р. №187/98 [10]	побутові відходи – відходи, що утворюються в процесі життя і діяльності людини в житлових та нежитлових будинках (тверді, великогабаритні, ремонтні, рідкі, крім відходів, пов’язаних з виробничою діяльністю підприємств) і не використовуються за місцем їх накопичення
Проект Закону «Про управління відходами» від 16.10.2019 №2207- 1 [12]	муніципальні відходи: змішані та роздільно зібрані відходи від домогосподарств, включаючи відходи паперу, картону, скла, металів, пластику, деревини, текстилю, упаковки, біовідходи, відходи електричного та електронного обладнання, відпрацьовані батарейки, батареї та акумулятори, а також великогабаритні відходи; змішані та роздільно зібрані відходи з інших джерел у разі, коли ці відходи подібні за своїм складом до відходів домогосподарств;
Державний Кла- сифікатор відходів [2]	побутові відходи – будь-які речовини та предмети, утворювані у процесі виробництва та життєдіяльності людини, що не мають свого подальшого призначення за місцем утворення і підлягають видаленню чи переробці з метою забезпечення захисту навколишнього середовища і здоров’я людей або з метою повторного їх залучення у господарську діяльність як матеріально-сировинних і енергетичних ресурсів, а також послуги, пов’язані з відходами
ДСТУ 2195-99 «Охорона приро- ди. Поводження з відходами» [4]	побутові відходи – речовини, матеріали і предмети, які утворюються в процесі людської діяльності, не мають подальшого використання за місцем утворення чи виявлення та яких їхній власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення

Директива 2008/98/ЄС [29]	побутові відходи – це будь-яка речовина чи предмет, яких власник позбувається, має намір чи зобов’язаний позбутися
Директива 2018/851/ЄС [30]	муніципальні відходи: а) змішані відходи та окремо зібрані відходи домогосподарств, включаючи папір і картон, скло, метали, пластик, біовідходи, деревину, текстиль, упаковку, відпрацьоване електричне обладнання, відпрацьовані батареї та акумулятори, а також крупні відходи; б) змішані відходи та окремо зібрані відходи з інших джерел, коли такі відходи подібні за характером та складом до відходів домогосподарств

Таким чином, побутові відходи включають відходи, що утворюються в процесі життя і діяльності людини в житлових та нежитлових будинках, а також відходи від утримання парків та садів, а також відходи з ринку та послуги з очищення вулиць, такі як вміст контейнерів для сміття та відходів, за винятком таких матеріалів, як пісок, скеля, бруд або пил.

А отже, на законодавчому рівні побутові відходи в Україні розглядаються як сміття, в той час як міжнародними стандартами та Директивами ЄС їх рекомендовано розглядами як вторинні ресурси, тобто як ресурси здатні до повторного використання. Тож, зі стратегічною спрямованістю України на інтеграцію в ЄС та входженням в його правове поле, а також набуттям зобов’язань з екологізації економіки найбільш повноцінним вважаємо трактування даного поняття за відновлювальним підходом як відходів, що утворюються в процесі життя і діяльності людини, які завдяки рециклінгу (перетворення у вторинні ресурси) здатні до забезпечення генерування економічного зростання, ресурсоощадності, енергоефективності та зниження техногенного навантаження на довкілля. Звертаємо увагу, що лише завдяки рециклінгу (перетворення у вторинні ресурси) відходи набувають своєї значимості як ресурси. А отже, ототожнення

понять «відходи» та «вторинні ресурси», ані в науці, ані в практиці недопустиме.

Відмінні риси відходів від вторинних ресурсів подано на рис. 1:

Загальна сукупність відходів	Частка відходів, придатна до переробки
Відокремлені від кінцевого використання речовин та матеріалів	Пов'язані з кінцевим використанням речовин, матеріалів та предметів
Продовжують своє існування до утилізації чи до підготовки до переробки	Починають своє існування з переробкою та утилізацією
Завдяки переробці перетворюються у вторинні ресурси	Завдяки переробці перетворюються у новий продукт
Створюють екологічні загрози навколишньому середовищу та економічні загрози суб'єктам господарювання	Після переробки наділяються новими споживчими властивостями та забезпечують отримання інвайронментального ефекту
Відходи	Вторинні ресурси

Рис. 1. Порівняльний аналіз відмінних риси відходів та вторинних ресурсів [6]

Відповідальність за поводження з побутовими відходами (під яким згідно ст.1 Закону 187/98 розуміється надання послуг з вивезення, перероблення та захоронення побутових відходів, що надаються в населеному пункті згідно з правилами благоустрою території населеного пункту, розробленими з урахуванням схеми санітарного очищення населеного пункту та затвердженими органом місцевого самоврядування [10]), практично повністю покладається на органи місцевого самоврядування (об'єднанні територіальні громади), що цілком відповідає нормам, викладеним у Директиві ЄС 2018/851 від 30 травня 2018 р. [30], яка доповнює Директиву 2008/98/ЄС про відходи [29].

Наразі поводження з побутовими відходами регулюється законодавчими актами, перелік яких подано в табл. 3, фундаментальним серед яких залишає-ться Закон 187/98 (зі змінами та доповненнями).

**Правові аспекти регулювання відносин
у сфері поводження з побутовими відходами**

Законодавчий акт	Змістовна складова
Закон України «Про відходи» від 05.03.1998 р. №187/98 [10]	передбачено, що поводження з побутовими відходами розуміється надання послуг з вивезення, перероблення та захоронення побутових відходів, що надаються в населеному пункті згідно з правилами благоустрою території населеного пункту, розробленими з урахуванням схеми санітарного очищення населеного пункту та затвердженими органом місцевого самоврядування.
Про житлово-комунальні послуги від 09.11.2017 р. № 2189-VIII [17]	передбачено передання повноважень з питань перероблення та захоронення побутових відходів, а також встановлення тарифів в цілому на поводження з ТПВ органам місцевого самоврядування
Про упаковку та відходи упаковки від 14.01.15 р. № 1742 [18]	передбачено демонополізацію ринку послуг з переробки та захоронення побутових відходів шляхом передачі повноважень ОМС та встановлення економічно обґрунтованих тарифів на ці послуги
Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері поводження з побутовими відходами від 05.02.2016 р. № 4028 [19]	передбачено механізм налагодження ефективної системи збору використаної тари та упаковки, що є у складі побутових відходів, виконання європейського принципу «розширеної відповідальності виробника»
Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо включення податку за виробництво й імпорту упаковки та товарів в упаковці до екологічного податку) від 21.10.2015 р. № 3199-1 [20]	передбачено операції з виробництва й імпорту ПЕТ-тари, упаковок та товарів в упаковці оподаткувати екологічним податком і спрямувати його виключно на оплату послуг з переробки побутових відходів

Таблиця 4

**Правові аспекти стимулювання ефективного поводження
з побутовими відходами [6]**

Законодавчі акти	Основний зміст	Включено до порядку денного ВР
Законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання використання побутових відходів як альтернативного джерела енергії №4835-д від 31.07.2017 р. [13]	Визначено комплексне врегулювання питання поводження з побутовими відходами, удосконалення механізмів державного регулювання у сфері поводження з побутовими відходами на основі директиви 2008/98/ЄС про відходи, створення сприятливих законодавчих умов для залучення інвестицій в енергетичну галузь та стимулювання виробництва електроенергії і тепла шляхом утилізації відходів завдяки поширенню на цей вид електроенергії «зеленого» тарифу.	2679-VIII від 07.02.2019 р.
Законопроект «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо оподаткування розміщення побутових відходів) №4836 від 16.06.2016 р. [14]	Визначено ставки екологічного податку за: - розміщення малонебезпечних побутових відходів та ін. малонебезпечних відходів; - за виробництво й імпорт упаковки та товарів в упаковці. Передбачено щорічну індексацію ставки екологічного податку за виробництво й імпорт упаковки та товарів в упаковці	2679-VIII від 07.02.2019 р
Законопроект «Про управління відходами» (незарєстрований) [12]	Визначено ієрархію управління відходами та розширеної відповідальності виробників. Передбачено впровадження інформаційної системи управління відходами.	2679-VIII від 07.02.2019 р

Законопроект «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо використання деяких видів екологічного податку)» № 4837 від 16.06.2016 р. [15]	Визначено порядок перерозподілу між доходами загального та спеціального фонду Державного бюджету, а також спеціального фонду місцевих бюджетів екологічного податку, що справляється за виробництво й імпорт упаковки та товарів в упаковці, а також за розміщення малонебезпечних побутових відходів. Передбачено трансферти з Державного бюджету місцевим бюджетам у вигляді субвенцій.	2679-VIII від 07.02.2019 р
Законопроект «Про систему збирання та утилізації використаної тари» №5614 від 28.12.2016 р. [16]	Здійснено приписи, за якими має впровадитися функціонування заставних цін на тару, створення та функціонування депозитної системи тари, яка має включати операторів депозитної системи, точки збору, споживачів та механізм повернення заставних коштів споживачу	2679-VIII від 07.02.2019 р

Однак, на жаль, можливостей повноцінного дотримання Закону №187/98 [10] наразі недостатньо, оскільки інфраструктура для збирання, первинного та вторинного сортування, для перероблення і безпечного захоронення цих відходів в Україні, на відміну від країн ЄС, перебуває лише в зародковому стані. Тож, норма Закону №187/98 щодо перероблення відходів до тепер носить лише декларативний характер.

Управління поводженням з побутовими відходами має відбуватися як на всіх рівнях державного управління, так і на рівні територіальної громади, адже саме децентралізація влади дає можливість вирішення більшості питань, що виникають на рівні громади, та є найбільш наближеною до потреб громадян [5, с.128]. Тому підтримуємо думку науковців, які стверджують, що одним із пріоритетних завдань регіонального розвитку є саме підвищення ефективності ви-

користання природно-економічного потенціалу території у тому числі на основі капіталізації відходів завдяки їх рециклінгу [8, с. 89].

Однак, на жаль, правові аспекти стимулювання до ефективного поводження з побутовими відходами наразі лишаються дискусійними, оскільки передбачаються законопроектами, які до тепер перебувають на розгляді уряду (табл. 4):

За своїм змістом кожен з поданих в табл. 3 законопроектів відповідають принципам поводження з відходами, визначеним Національною стратегією управління відходами в Україні до 2030 року (рис. 2):

Принципи поводження з відходами	ієрархії поводження з відходами, який передбачає дії стосовно поводження з відходами у такій послідовності: запобігання утворенню відходів, підготовку до повторного використання без попередньої обробки, перероблення відходів, інші види утилізації у тому числі використання відходів як вторинних енергетичних ресурсів, видалення (захоронення) лише у разі відсутності можливості виконати попередні ступені ієрархії
	переходу до економіки замкненого циклу, який передбачає, що обсяг продуктів, матеріалів і ресурсів використовується в економіці якомога довше і утворення
	наближеності, який передбачає для зменшення потенційних ризиків від забруднення відходами їх перероблення якомога ближче до джерел утворення
	попередженості, який за наявності доказів екологічного ризику слід вжити відповідних запобіжних заходів
	спільної відповідальності, участі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, а також громадськості під час прийняття рішень щодо досягнення цілей екологічної політики
	розширеної відповідальності виробника, який передбачає відповідальність виробників та імпортерів продукції за прийняття повернутої продукції та відходів, що лишилися після її використання, а також подальше управління відходами
	самодостатності, який передбачає створення інтегрованої адекватної мережі об'єктів з утилізації і видалення відходів, що дасть змогу державі чи регіону забезпечити самостійну утилізацію та видалення власних відходів

Рис. 2. Принципи поводження з відходами за Національною стратегією управління відходами в Україні до 2030 року [7]

Однак до тепер лишаються не затвердженими, що суттєво ускладнює адміністрування територіальними громадами поводження з відходами, налагодження їх взаємодії з операторами та іншими

учасниками процесу рециклінгу побутових відходів, яка б забезпечила розподіл відповідальності між державними та приватними суб'єктами. Задля переконання у необхідності в даній взаємодії, зупинимось на вивченні регулювання поводження з побутовими відходами у Полтавському субрегіоні.

Згідно Субрегіональної стратегії поводження з відходами [21] у Полтавській області (далі – Субрегіональна стратегія), розробленій європейськими експертами за підтримки Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH у рамках міжнародного проекту «Реформа управління на сході України» (PN 11-2129.2-001.00) з метою модифікації системи управління побутовими відходами у Полтавській області виокремлено п'яти субрегіонів: Полтавського, Кременчуцького, Пирятинського, Хорольського та Гадяцького субрегіонів [21].

Зокрема, Полтавський субрегіон відповідно до Меморандуму про співробітництво з реалізації субрегіональної стратегії поводження з ТПВ від 7 жовтня 2016 року поєднує п'ять адміністративних районів Полтавської області: Полтавського, Новосанжарського, Карлівського, Машівського, Чутівського та обласний центр м. Полтаву, а отже, і відповідні територіальні громади.

За Субрегіональною стратегією [21] передбачено будівництво сучасного полігону побутових відходів та 5 сортувальних станцій, на розміщення яких за розпорядженням голови Полтавської райдержадміністрації від 09.11.2017 року «Про розробку детального плану» прийнято рішення щодо відведення під будівництво території, розташованої за межами населених пунктів (яка на теперішній час перебуває у постійному користуванні ДП «Полтавське лісове господарство»), а саме в кварталі 121 Чалівського лісництва в адміністративних межах Микільської сільської ради Полтавського району [11].

Нині оператором поводження з побутовими відходами по Полтавському субрегіоні виступає Полтавське-КАТП-1628, яке належить до комунальної власності Полтавської міської громади. Єдиним методом поводження з побутовими відходами згідно Статуту Полтавське-КАТП-1628 є ліквідаційний (збір та вивезення сміття на звалище) [11].

Переконані, що будівництво перелічених об'єктів лише частково вирішить екологічні проблеми Полтавського субрегіону, питання ж капіталізації побутових відходів знову ж поза увагою. Змінити ситуацію щодо поводження з побутовими відходами та їх капіталізації можливо за умови вжиття заходів щодо розвитку рециклінгу, необхідність у запровадженні якого обґрунтовується, насамперед, обсягами утворення відходів.

Оскільки ані кількісного, ані якісного обліку побутових відходів по Полтавському субрегіоні не ведеться жодним з органів, то їх обсяги визначаються розрахунковим шляхом, виходячи з чисельності населення та норм утворення побутових відходів, визначених відповідно до Правил визначення норм надання послуг з вивезення побутових відходів, затверджених Наказом Міністерства з питань ЖКГ України від 30.07.2010 р. за №259 (далі – Наказ №259) [9].

Протягом останніх років, не дивлячись на незначний демографічний спад чисельності населення, по Полтавському субрегіоні чіткої тенденції змін обсягів побутових відходів, як свідчать дані табл.5 не сформовано. Проте на перспективу очікується, що зі зростанням потреб населення та рівнем його платоспроможності обсяги побутових відходів невпинно зростатимуть, що є абсолютно природним.

Таблиця 5
Демографічні зміни чисельності населення Полтавського субрегіону протягом 2008-2017 рр., тис. осіб [23,24,25,26, 27]

Роки	Райони					
	Карлівський	Машівський	Новосанжарський	Полтавський	м. Полтава	Чутківський
2014	34,4	19,8	35,0	67,0	295,5	23,3
2015	34,2	19,7	34,7	67,1	294,5	23,0
2016	33,9	19,6	34,4	67,4	285,9	23,0
2017	33,6	19,4	34,0	67,5	283,7	22,8
2018	33,2	19,1	33,5	68,0	281,9	22,5

Відповідно до даних табл. 5 найбільший демографічний спад чисельності населення спостерігається по м. Полтава. Протягом періоду, що вивчався чисельність населення міста зменшилась майже на 15 тис. осіб, що насамперед, пов'язано із низьким рівнем народжуваності, високими показниками смертності та величезним відтоком молоді до більш заможних держав Західної Європи.

Ситуація щодо змін норм утворення побутових відходів, затверджених рішенням органів місцевого самоврядування, абсолютно протилежна змінам чисельності населення Полтавського субрегіону (табл. 6):

Таблиця 6

Динаміка норм утворення побутових відходів за видами житла по Полтавському субрегіоні протягом 2007-2018 рр. [11]

Найменування об'єкта утворення побутових відходів	Роки				
	2014	2015	2016	2017	2018
Житлові будинки багатоквартирні: - висотні (більше 5-и поверхів), упорядковані (газ, центральне опалення, водопровід, каналізація), із сміттєпроводами, мЗ	1,70	1,70	1,70	1,76	1,81
- малоповерхові (до 5-и поверхів), упорядковані (газ, центральне опалення, водопровід, каналізація), без сміттєпроводів, мЗ	1,84	1,84	1,84	1,91	1,97
Житлові будинки індивідуальної забудови (приватного сектору, котеджні) упорядковані (газ, водопровід, газове чи рідинне опалення), мЗ	1,96	1,96	1,96	2,31	2,54

Відповідно до даних табл.6 протягом 2014-2018 років норми утворення побутових відходів для мешканців висотних та малоповерхових будинків зросли майже на 10%, в той час, як для мешканців житлових будинків приватного сектору - практично на 30%.

При розрахунку очікуваних обсягів побутових відходів не залишився поза увагою і відсоток охоплення населення наданням послуг з поводження з побутовими відходами, який станом на кінець 2018 року характеризується даними, поданим на рис.3:

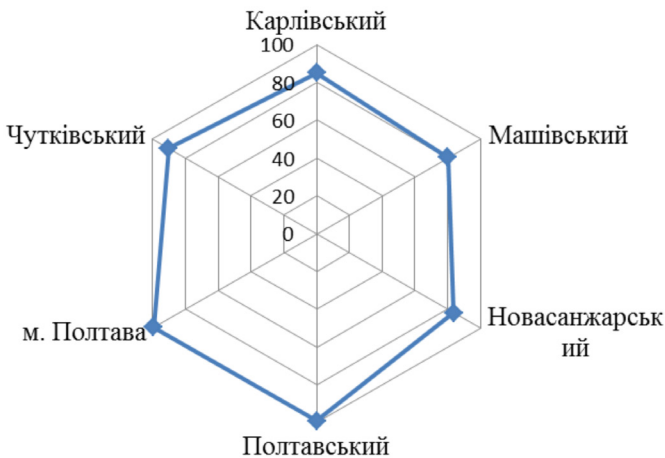


Рис. 3. Відсоток охоплення населення наданням послуг з поводження з відходами [11]

Відповідно до даних рис.4 найвищий відсоток охоплення населення наданням послуг з поводження з побутовими відходами спостерігається в Полтавському районі та м. Полтава, та найнижчий у Машівському районі – ледве перевищує 80% населення, проживаючого у даному районі.

З урахуванням всіх перелічених факторів розрахункові обсяги побутових відходів протягом 2014-2018 рр. становили (табл.7):

Таблиця 7

**Динаміка розрахункових показників утворення відходів
Полтавського субрегіону протягом 2008-2017 рр., т [3]**

Роки	Райони					
	Карлів-ський	Машів-ський	Нова-санжар-ський	Полтав-ський	м. Полтава	Чутків-ський
2014	193278,5	49673,1	467898,2	76890,3	158748,0	39285,4
2015	211344,2	47341,7	520945,7	80367,4	169783,2	43572,1
2016	232451,7	53611,7	566411,3	84919,2	161260,8	42169,8
2017	160159,2	32971,2	437269,5	60292,6	159164,5	33693,7
2018	191285,1	46407,7	442469,1	68046,5	187266,4	36755,8

При цьому стан полігонів та сміттєзвалищ Полтавського субрегіону залишається вкрай незадовільним - зі 115 полігонів та сміттєзвалищ, розміщених на території Полтавського субрегіону, лише 18 можуть бути залишені у тимчасові експлуатації, решта, а саме 97 - рекомендується вивести із експлуатації через значне перевантаження, що ще раз підкреслює необхідність в екологізації території та розвитку рециклінгу відходів.

Звісно прийняття рішення щодо розвитку рециклінгу визначається не лише обсягами побутових відходів, а й їх морфологічним складом, завдяки якому саме і встановлюється їх ресурсний потенціал. Так, у рамках проекту GIZ для умов Полтавської області було визначено склад твердих побутових відходів за чотирма найбільш характерними категоріями житла (табл. 8):

Таблиця 8
Склад ТПВ згідно категорій житла, % [11]

Компонент відходів	Полтава БПБ	Полтава ПС	Міста >5000 БПБ	Міста >5000 ПС	Великі населенні пункти (1000-5000)	Маленькі населенні пункти (<1000)
Органічні відходи	43,3	37,1	29	19	14	19,3
Папір, картон	9	7	9	7	8	1,4
Пластик	12	13	13	13	13	11
Скло	11	18	15	21	17	24
Метал	1,1	1,2	0,8	1,1	2	3,8
Інші	23,6	23,7	33,2	38,9	46	40,5
Разом	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Однак дана структура змінюється не лише з часом та сезонністю, а й залежно від того, на якій конкретній території утворюються відходи (міська чи сільська місцевість). А отже, для встановлення обсягів цінних компонентів у побутових відходах враховано і розподіл населення Полтавського субрегіону за місцем проживання (табл. 9).

Таблиця 9
Динаміка розподілу населення Полтавського субрегіону
за місцем проживання протягом 2007-2018 рр., тис. осіб
[23,24,25,26, 27]

Райони	Роки				
	2014	2015	2016	2017	2018
Карпівський, всього	34,4	34,2	33,9	33,6	33,2
в т.ч. міське	15,0	15,0	15,2	15,5	15,9
сільське	19,4	19,2	18,7	18,1	17,3
Машівський, всього	19,8	19,7	19,6	19,4	19,1
в т.ч. міське	3,8	3,8	4,1	4,3	4,6

Продовження табл. 9

сільське	16,0	15,9	15,5	15,1	14,5
Новосанжарський, всього	35,0	34,7	34,4	33,9	33,5
в т.ч. міське	8,4	8,4	8,8	9,4	10,1
сільське	26,6	26,3	25,6	24,5	23,4
Полтавський, всього	67,0	67,1	67,4	67,5	68,0
в т.ч. міське	х	х	х	х	х
сільське	67,0	67,1	67,4	67,5	68,0
м. Полтава, всього	295,5	294,5	285,9	283,7	281,9
в т.ч. міське	295,5	294,5	285,9	22,8	281,9
сільське	х	х	х	х	х
Чутівський, всього	23,3	23,0	23,0	22,8	22,5
в т.ч. міське	9,6	9,5	9,9	10,5	11,2
сільське	13,7	13,5	13,1	12,3	11,3

Таким чином, обсяги ресурсоцінних компонентів (потенціал вторинної сировини) по Полтавському субрегіону у звітному році склали (табл. 10), що ще раз доводить необхідність перетворення сектора утилізації та повторної переробки відходів в прибутковий сектор економіки.

Таблиця 10

**Обсяги ресурсоцінних компонентів
(потенціал вторинної сировини), м3/рік [11]**

Роки	Райони					Разом
	Карлівський	Машівський	Новосанжарський	Полтавський	Чутківський	
Загальна кількість утворення побутових відходів, м3/рік	68827,0	23032,0	52142,0	686946,5	53224,0	884171,5

Продовження табл. 10

Органічні відходи	13972,0	4675,0	10585,0	279506,6	10804,0	319542,6
Папір, картон	4371,0	1463,0	3311,0	55623,2	3380,0	68148,2
Пластик	7915,0	2649,0	5996,0	69529,0	6121,0	92210
Скло	13249,0	4434,0	10037,0	97340,6	10246,0	135306,6
Метал	1328,0	445,0	1006,0	7648,2	1027,0	11454,2
Текстиль	2581,0	864,0	1955,0	22249,3	1996,0	29645,3
Дерево	964,0	322,0	730,0	4171,7	745,0	6932,7
Небезпечні	447,0	150,0	339,0	4867,0	346,0	6149
Кістки, шкіра, гума	2464,0	825,0	1867,0	6952,9	1905,0	14013,9
Мінерали	21543,0	7209,0	16320,0	139058,0	16659,0	200789

Отже, приходимо до висновку, що рециклінг як складова системи вторинного ресурсокористування має розглядатись територіальними громадами в економічній площині, тобто бути об'єктом концептуального розвитку територій. А отже, кожною з територіальних громад має бути сформована Концепція взаємодії об'єднаних територіальних громад з учасниками процесу рециклінгу побутових відходів (далі – Концепція) (рис.5), головною ціллю якою має стати перетворення сектора утилізації та повторної переробки відходів на прибутковий сегмент економіки і, відповідно, емнісну сферу «зелених» робочих місць, яка забезпечуватиме надання високоякісних послуг з вивезення, перероблення та захоронення побутових відходів, що надаються в населеному пункті згідно з правилами благоустрою території населеного пункту, розробленими з урахуванням схеми санітарного очищення населеного пункту та затвердженими органом місцевого самоврядування.

При формуванні Концепції територіальними громадами мають бути чітко визначені імперативи, базові принципи та підходи, її структурні положення та важелі реалізації.

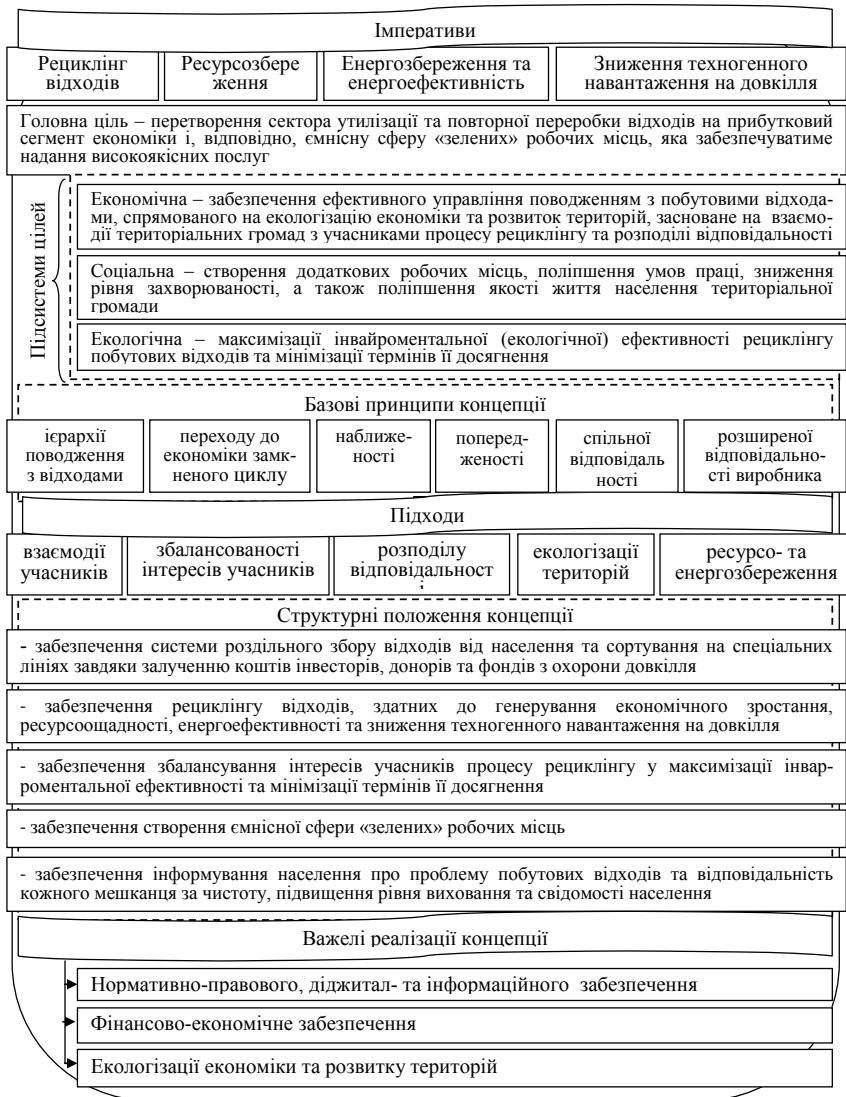


Рис. 5. Концепція взаємодії об'єднаних територіальних громад з учасниками процесу рециклінгу побутових відходів [авторське бачення]

and the environment. Noted that waste recycling in foreign practice is one of the most profitable sectors of the economy. It was stated that the first attempt to the business of recycling in Ukraine ended in failure due to the lack of effective mechanisms of state regulation of waste management. Clarified the meaning of "waste" through the formation of the author's definition on restorative approach. Identified the distinctive features of waste and secondary resources. The main legislative acts on regulation of waste management and proved their inefficiency. Processed by the National waste management strategy in Ukraine by 2030 based principles for the treatment of household waste. The expediency of implementation of waste recycling on the example of Poltava in the subregion allocated in accordance with sub-regional strategies of waste management in Poltava region, developed by the European experts with the support of Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH in the framework of the international project "management Reform in the East of Ukraine" (PN 11-2129.2-001.00). The proven need for the provision of waste recycling in the private sector of the economy that will achieve compliance taken by Ukraine of the obligations of greening the economy. Developed practical recommendations on the development of a unified territorial communities of the Concepts of interaction of united territorial communities with participants of the household waste recycling process.

Keywords: waste, municipal solid waste, municipal waste, waste recycling, greening of the economy

Received: 23.12.19

References

1. Voloshyna, O. A. & Stetsenko, Yu. V. (2018). Problemy ta napriamy efektyvnoho upravlinnia pobutovymy vidkhodamy v suchasnykh umovakh. *Ekonomika i suspil'stvo*, #19, 310-315. doi: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2018-19-47>
2. Derzhavnyy klasyfikator Ukrainy. Klasyfikator vidkhodiv DK 005-96, zatverdzhenyj nakazom Derzhstandartu Ukrainy vid 29.02.1996 # 89. zakon/nau.ua. Retrieved from [http://www.zakon/nau.ua](http://www.zakon.nau.ua).

3. Dovkillia Ukrainy za 2018. Statystychnyj zbirnyk. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. 2019. – 214 p.

4. DSTU 2195-99 «Okhorona pryrody Povodzhennia z vidkhodamy»: Derzhavnyj standart Ukrainy, zatverdzhenyj nakazom Derzhstandartu Ukrainy vid 08.09.1999 #167. zakon/nau.ua. Retrieved from <http://www.zakon/nau.ua>.

5. Mel'nyk, O. & Obiiukh N. (2019). Pravovi aspekty rehuliuвання vidnosyn u sferi povodzhennia z pobutovymy vidkhodamy na munitsypal'nomu rivni v Ukraini ta YeS v umovakh detsentralizatsii. Ekolohichne pravo. #3. 127-131.

6. Nasirov, M.F. (2019). Model of organization aland economic providing eco-project management from plastic wastere cycling. Stredoevropskyvestnikprovedu a vyzkum. # 4(56) 13-20.

7. Natsional'na Stratehiia upravlinnia vidkhodamy v Ukraini do 2030 roku : skhvaleno Rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 lystopada 2017 roku #820-r. zakon5.rada.gov.ua Retrieved from: <https://zakon5.rada.gov.ua>

8. Pysarenko, P.V., Samojlik, M.S. & Molchanova, A.V. (2018). Bioindykatsijna otsinka vplyvu mist' vydalennia vidkhodiv na stan navkolyshn'oho pryrodnoho seredovyscha. Visnyk Poltav'skoi derzhavnoi aharnoi akademii. #1. 88-92.

9. Pravyl vyznachennia norm nadannia posluh z vyvezennia pobutovykh vidkhodiv. Nakazom Ministerstva z pytan' zhytlovo-komunal'noho hospodarstva Ukrainy vid 30.07.2010. #259. [Rules for Determining the Standards of Provision of Services for the Removal of Household Waste. Order of the Ministry of Housing and Communal Services of Ukraine of 30.07.2010. #259].]. zakon.rada.gov.ua Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0871-10>

10. Pro vidkhody : Zakon Ukrainy vid 05.03.1998 #187/98-VR. [About waste: Law of Ukraine of 05.03.1998 #187/98-VR]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua>

11. Pro zatverdzhennia Kompleksnoi prohramy povodzhennia z tverdymy pobutovymy vidkhodamy u Poltav'skij oblasti na 2017 - 2021 roky. Rishennia Poltav'skoi oblasnoi rady vid 14.07.2017. #497 [On approval of the Comprehensive Program for Solid Waste Management in Poltava Oblast for 2017 – 2021. The decision of the Poltava regional council from of 14.07.2017. #497]. www.oblrada.pl.ua Retrieved from <http://www.oblrada.pl.ua/ses/7/17/497.pdf>

12. Pro upravlinnia vidkhodamy. Proekt Zakonu Ukrainy vid 16.10.2019 #2207. [Waste Management Draft Law: Draft Law of Ukraine of 16.10.2019 #2207] w1.c1.rada.gov.ua Retrieved from <http://w1.c1.rada.gov.ua>

13. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy schodo stymuliuвання vykorystannia pobutovykh vidkhodiv iak al'ternatyvnoho dzherela enerhii. Proekt Zakonu Ukrainy vid 31.07.2017. #4835-d. [On Amendments to Some Laws of Ukraine on the Promotion of the Use of Household Waste as an Alternative Energy Source : Draft Law: Draft Law of Ukraine of 31.07.2017. #4835-d] w1.c1.rada.gov.ua Retrieved from <http://w1.c1.rada.gov.ua>

14. Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy (schodo opodatkovannia rozmischennia pobutovykh vidkhodiv). Proekt Zakonu Ukrainy vid 16.06.2016 #4836. [On amendments to the Tax Code of Ukraine (on the taxation of household waste disposal): Draft Law: Draft Law of Ukraine of 16.06.2016 #4836]. w1.c1.rada.gov.ua Retrieved from <http://w1.c1.rada.gov.ua>

15. Pro vnesennia zmin do Biudzhetnoho kodeksu Ukrainy (schodo vykorystannia deiakykh vydiv ekolohichnoho podatku). Proekt Zakonu Ukrainy vid 16.06.2016 #4837. [Amendments to the Budget Code of Ukraine (on the use of certain types of environmental tax): Draft Law: Draft Law of Ukraine of 16.06.2016 #4837]. ips.ligazakon.net Retrieved from <https://ips.ligazakon.net>

16. Pro systemu zbyrannia ta utylizatsii vykorystanoi tary. Proekt Zakonu Ukrainy vid 28.12.2016 #5614 [About the system of collection and disposal of used containers: Draft Law: Draft Law of Ukraine of 28.12.2016 #5614] w1.c1.rada.gov.ua Retrieved from <http://w1.c1.rada.gov.ua>

17. Pro zhytlovo-komunal'ni posluhy. Zakon Ukrainy vid 09.11.2017 #2189-VIII. [About housing and communal services: Law of Ukraine of 09.11.2017 #2189-VIII]. zakon3.rada.gov.ua Retrieved from <https://zakon3.rada.gov.ua>

18. Pro upakovku ta vidkhody upakovky. Zakon Ukrainy vid 14.01.15 #1742. [About packaging and packaging waste: Law of Ukraine of 14.01.15 #1742]. w1.c1.rada.gov.ua Retrieved from <https://w1.c1.rada.gov.ua>

19. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy u sferi povodzhennia z pobutovymy vidkhodamy. Zakon Ukrainy vid 05.02.2016 #4028 [On amendments to some legislative acts of Ukraine in the field of household waste management : Law of Ukraine of 05.02.2016 #402805.02.2016 #4028]. search.ligazakon.ua Retrieved from <https://search.ligazakon.ua>

20. Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy (schodo vkluchennia podatku za vyrobnytstvo j import upakovky ta tovariv v upakovtsi do ekolohichnoho podatku). Zakon Ukrainy vid 21.10.2015 #3199-1. [On Amendments to the Tax Code of Ukraine (concerning the inclusion of the tax on production and import of packaging and goods in the packaging in the environmental tax): Law of Ukraine of 21.10.2015 #3199-1]. w1.c1.rada.gov.ua Retrieved from <https://w1.c1.rada.gov.ua>

21. Subrehional'na stratehiia povodzhennia z vidkhodamy dlia Poltavs'koi oblasti. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH: Reforma upravlinnia na skhodi Ukrainy. PN11-2129.2-001.00 [Subrehional'naya strategiia povodzhennia z vidkhodamy dlia Poltavs'koi oblast. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH: Management Reform in the East of Ukraine. PN11-2129.2-001.00]. ims-ukraine.org Retrieved from <https://ims-ukraine.org>

22. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropejs'kym Soiuzom, Yevropejs'kym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i ikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony : ratyfikovano Zakonom Ukrainy vid 16.09.2014 #1678-VII. [Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part: ratified Law of Ukraine of 16.09.2014 #1678-VII] zakon4.rada.gov.ua Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua>

23. Chysel'nist' naiavnoho naseleattia Poltavs'koi oblasti na 01.01.2015 roku. Statystychnyj zbirnyk. Holovne upravlinnia statystyky u Poltavs'kij oblasti. [Chysel'nist' naiavnoho population Poltavs'koi oblast on 01.01.2015 deadline. Statystychnyj zbrnyk. Holovne upravlinnia statystyky in Poltavs'kij area] pl.ukrstat.gov.ua Retrieved from <http://pl.ukrstat.gov.ua>

24. Chysel'nist' naiavnoho naseleattia Poltavs'koi oblasti na 01.01.2016 roku. Statystychnyj zbirnyk. Holovne upravlinnia statystyky u Poltavs'kij oblasti. [Chysel'nist' naiavnoho population Poltavs'koi oblast on 01.01.2016 deadline. Statystychnyj zbrnyk. Holovne upravlinnia statystyky in Poltavs'kij area] pl.ukrstat.gov.ua Retrieved from <http://pl.ukrstat.gov.ua>

25. Chysel'nist' naiavnoho naseleattia Poltavs'koi oblasti na 01.01.2017 roku. Statystychnyj zbirnyk. Holovne upravlinnia statystyky u Poltavs'kij oblasti. [Chysel'nist' naiavnoho population Poltavs'koi oblast on 01.01.2017

deadline. Statystychnyj zbynyk. Holovne upravlinnia statystyky in Poltavs'kij area] pl.ukrstat.gov.ua Retrieved from <http://pl.ukrstat.gov.ua>

26. Chysel'nist' naiavnoho naseleattia Poltavs'koi oblasti na 01.01.2018 roku. Statystychnyj zbirnyk. Holovne upravlinnia statystyky u Poltavs'kij oblasti. [Chysel'nist' naiavnoho population Poltavs'koi oblast on 01.01.2018 deadline. Statystychnyj zbynyk. Holovne upravlinnia statystyky in Poltavs'kij area] pl.ukrstat.gov.ua Retrieved from <http://pl.ukrstat.gov.ua>

27. Chysel'nist' naiavnoho naseleattia Poltavs'koi oblasti na 01.01.2019 roku. Statystychnyj zbirnyk. Holovne upravlinnia statystyky u Poltavs'kij oblasti. [Chysel'nist' naiavnoho population Poltavs'koi oblast on 01.01.2019 deadline. Statystychnyj zbynyk. Holovne upravlinnia statystyky in Poltavs'kij area] pl.ukrstat.gov.ua Retrieved from <http://pl.ukrstat.gov.ua>

28. Pro zakhoronennia vidkhodiv. Directive of the European Parliament and of the Council vid 26.04.1999 #1999/31/EU [On the disposal of waste. Directive of the European Parliament and of the Council of 26.04.1999 #1999/31/EU] eur-lex.europa.eu Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu>

29. Pro vidkhody ta skasuvannia deiakykh. Dyrektyv Directive of the European Parliament and of the Council vid 19.11.2008 #2008/98/EU [On waste and repeal of certain Directives Directive of the European Parliament and of the Council of 19.11.2008 #2008/98/EU] eur-lex.europa.eu Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu>

30. Pro vnesennia zmin do Dyrektyvy 2008/98 “Pro vidkhody”. Dyrektyv Directive of the European Parliament and of the Council vid 30.05.2018 # 2008/851/EU [Amending Directive 2008/98/ EU on waste. Directives Directive of the European Parliament and of the Council of 30.05.2018 # 2008/98/EU] Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu>

31. Kerivnytstvo z sotsial'noi vidpovidal'nosti (2019) ISO vid 01.11.2019 #26000:2010 [Social Responsibility Guide. ISO of 01.11.2019 #26000:2010.] www.iso.org/ru Retrieved from <https://www.iso.org/ru>

Відомості про авторів / Information about the Authors

Левченко Наталія Михайлівна: Національний університет «Запорізька політехніка»: вул. Жуковського, 64, Запоріжжя, 63093, Україна

Nataliia Levchenko: National University "Zaporizhzhia Polytechnic", Zhukovsky str., 64, Zaporizhia, Ukraine.

ORCID.ORG/0000-0002-3283-6924

E-mail: levchenko@zp.edu.ua

Жовнірчик Ярослав Федорович: Національний авіаційний університет, просп. Любомира Гузара, 1, м. Київ, 03680, Україна

Zhovnirchik Yaroslav: National Aviation University, Lubomyra Huzara ave. 1, Kyiv, 03680, Ukraine

ORCID.ORG/0000-0002-1378-9923

E-mail: ya.zhovnirchik@ukr.net

УДК 351.713:336.225.611

DOI: 10.34132/pard2020.07.09

ЕЛЕКТРОННЕ ДЕКЛАРУВАННЯ У СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ОСІБ, УПОВНОВАЖЕНИХ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Малиновська Н.Л., канд. іст. наук, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Непомнюца А.Г., головний спеціаліст відділу управління персоналом та організаційної роботи апарату Баштанської районної державної адміністрації Миколаївської області, м. Баштанка, Україна.

У статті розглянуто електронне декларування як прояв технічної допомоги у розширенні можливостей держави щодо посилення заходів фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання державних та інших, прирівняних до них функцій; проаналізовано функціональність електронного декларування у системі фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування; узагальнено практику здійснення заходів фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування на прикладі Баштанської районної державної адміністрації Миколаївської області.

Охарактеризовано сутність, зміст та цілі електронного декларування, простежено еволюцію розуміння та технологічного втілення цього процесу в деяких країнах. Підкреслено, що електронне декларування представляє собою оприлюднення інформації про свої доходи, майно, цінні папери, активи, інші корпоративні права, фінансові зобов'язання, видатки, правочини тощо. Його правове регулювання здійснюється Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року, який визначає правові й організаційні за-

сади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

Обґрунтовано, що система електронного декларування є інструментом, який здатний підвищити ефективність і керованість нашої держави, адже така система сприятиме усуненню корупційних ризиків у роботі державних службовців, позитивно вплине на їхню роботу й дасть змогу підвищити їхній авторитет.

Проаналізовано функціональність електронного декларування у системі фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування. Досліджено, що фінансовий контроль здійснюється з використанням специфічних організаційно-правових форм і методів державними органами та спрямований на забезпечення фінансової дисципліни публічними службовцями, на виявлення правопорушень і вжиття заходів впливу щодо порушників, на виявлення причин і умов, що сприяють цим правопорушенням, та на вжиття заходів до їх усунення.

Виокремлено заходи щодо фінансового контролю публічних осіб: перевірка електронних декларацій; моніторинг способу життя декларантів; спеціальна перевірка кандидатів на певні посади; перевірка на добросовісність; контроль за забезпеченням відкритості інформації; контроль за відкритістю діяльності органів державної влади.

Узагальнено практику здійснення заходів фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування (на прикладі Баштанської районної державної адміністрації Миколаївської області). З'ясовано, що в Баштанській райдержадміністрації відповідальною особою з питань запобігання та виявлення корупції визначено завідувача сектора взаємодії з правоохоронними органами, оборонної та мобілізаційної роботи апарату райдержадміністрації, до завдань та обов'язків якого відносяться питання, пов'язані з фінансовим контролем державних службовців райдержадміністрації.

Проведено аналіз своєчасності подання державними службовцями апарату райдержадміністрації та її структурних підрозділів

декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави у 2017-2019 роках. Зроблено висновок, що аналіз фінансового контролю державних службовців Баштанської райдержадміністрації показав чітко сформовану схему дій для перевірки електронних декларацій та налагоджену співпрацю органів державної влади щодо оперативного реагування на порушення вимог законодавства.

Зазначено, що запуск нового режиму декларування публічних службовців було визнано значним кроком вперед, а сама система декларування вважається однією із найбільш прогресивних у світі. Одночасно із цим, впровадження електронного декларування на практиці показало ряд суттєвих викликів, які можуть впливати на дієвість цього інструменту та його ефективність у подоланні корупції в Україні.

Підкреслено, що система електронного декларування загалом може принести очікуваний результат лише тоді, коли на практиці буде належно функціонувати кожна з її складових: існуватиме якісна нормативно-правова база; реєстр декларацій безперешкодно та належно працюватиме; суб'єкти декларування матимуть достатні знання вимог декларування та розумітимуть його цілі; НАЗК повноцінно та об'єктивно виконуватиме свої повноваження; правоохоронні органи будуть ефективно проводити досудові розслідування виявлених правопорушень.

Ключові слова: електронне декларування; електронна декларація; фінансовий контроль; особи, уповноважені на виконання функцій держави та місцевого самоврядування; Баштанська районна державна адміністрація Миколаївської області.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Впровадження декларацій про доходи і майно публічних посадових осіб закріплено в Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції (ст. 8) [6], у ряді документів Світового банку, Організації економічного співробітництва і розвитку, в інших міжнародних інститутах. Проблемність ситуації полягає в тому, що широкі повноваження та влада, якими наділені особи, уповноважені на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, за відсутності ефек-

тивних методів контролю, є джерелом корупційних ризиків, що у свою чергу підриває довіру населення до влади, негативно сприймається світовим співтовариством та призводить до економічних та інших злочинів. Актуальність теми дослідження підсилюється і необхідністю налагодження дієвого контролю за функціонуванням системи електронного декларування і як засобу фінансового контролю, і як публічного обов'язку посадових осіб, і як інструменту формування відповідальної державницької свідомості та позиції осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування. Отже, спробуємо розглянути електронне декларування як прояв технічної допомоги у розширенні можливостей держави щодо посилення заходів фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання державних та інших, притриманих до них функцій.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідженням наукової проблематики та розробкою основ електронного декларування посадовими особами розглянуто у працях таких науковців, як Беззуб І., Горобчишиної С., Мацокіна А., Тарасенко Н., Федчишина Ю., Черненко І., Шепотової О., Щирської В.; зарубіжний досвід електронного декларування висвітлено у роботах Задираки Н., Ільєнок Т., Ковриженко Д., Лапшина С., Марченко В.; питання громадського контролю за діяльністю органів влади, у тому числі питання декларування доходів та майна висвітлювались у працях Кладченко А., Рябченко Т. Значний внесок у розвиток теорії державного фінансового контролю зроблено економістами Давидовою Т., Новак А., Шевчук О., Томіною О.; в межах публічної служби увагу фінансовому контролю за діяльністю державних службовців висвітлено у працях Піхоцького В., Дікань Л., Шешотової О., Щирської В. Нормативно-законодавче та інформаційне забезпечення електронного декларування висвітлюється на офіційних сайтах НАЗК, сайтах обласних державних та районних державних адміністрацій.

Але з'являються нові проблемні питання та виникають нові потреби для оптимізації фінансового контролю та моніторингу способу життя високопосадовців на підставі системи електронного декларування.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). В процесі дослідження було поставлено наступні завдання:

- проаналізувати функціональність електронного декларування у системі фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування;
- узагальнити практику здійснення заходів фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування на прикладі Баштанської районної державної адміністрації Миколаївської області.

Виклад основного матеріалу дослідження. Декларування доходів високопосадовців країн світу стало звичайною практикою останні десятиліття, оскільки неконтрольованість збагачення незаконним шляхом тягне за собою цілу низку ризиків, як для конкретної країни, так і світового співтовариства [1, 2, 5].

Вбачається, що декларування доходів сприяє виконанню наступних завдань: підвищенню прозорості і довіри громадян до керівництва держави за допомогою обнародування інформації про доходи та майно державних службовців, з тим щоб продемонструвати, що їм немає чого приховувати; наданню допомоги керівникам державних установ у попередженні конфлікту інтересів між їх співробітниками і у вирішенні таких ситуацій, коли вони виникають, для забезпечення сумлінності серед співробітників їх установ; моніторингу змін матеріального добробуту державних службовців, з тим щоб запобігти зловживанням з їх боку і оберезити їх від несправедливих звинувачень, а також встановити повний масштаб неправомірного збагачення та іншої незаконної діяльності [4, 7, 9]

Цілі системи декларування доходів визначають наступним чином.

1. Контроль відносно конфліктів інтересів. У Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції [6] прямо згадується можливість «колізії інтересів» як основний критерій визначення інформації, що підлягає декларуванню. Це відображає факт, що контроль за конфліктами інтересів є найбільш поширеною метою використання декларацій державних посадових осіб. Можна сказати, що попередження конфліктів інтересів – вузька область розгляду питання про

те, чи може той або інший інтерес впливати на виконання посадових обов'язків. В той же час, існує і ширша стурбованість з приводу підзвітності державного сектора у зв'язку з більш загальною можливістю оцінки діяльності державних посадових осіб, включаючи їх потенційні особисті мотиви.

2. Транспарентність і підзвітність державного сектора. Разом з попередженням конфліктів інтересів найбільш поширеними заявленими цілями системи декларування є ширша турбота про транспарентність, підзвітність державних службовців, довіра і професійна етика. Ці цілі зовсім не протирічають одна одній і відображають політичний акцент, який робиться в тій або іншій системі. З історичної точки зору, право подачі запитів уряду розширювалося і породило ширше право на доступ до інформації, якою володіють органи державного управління. Коли громадськості надається доступ до змісту декларацій державних посадових осіб, даний інструмент, по суті, розширює право на доступ до інформації (або свободу інформації, як це право часто називають) про приватне життя державних посадових осіб [4].

Мабуть, сильніший наголос на попередженні конфліктів інтересів робиться, наприклад, в Сполученому Королівстві Великобританії з його «небажанням вводити вимоги про розкриття особистих і сімейних доходів і активів, причому причина цього полягає в бажанні уникнути вторгнення в приватне життя, яке мають на увазі такі вимоги. Підхід Великобританії заснований на передумові про те, що всі державні посадові особи повинні декларувати будь-які матеріальні і навіть нематеріальні інтереси, відносно яких інші можуть обґрунтовано запідозрити вплив на діяльність посадових осіб. Транспарентність і підзвітність – ключові питання британської системи» (VilloriaMendieta, 2005, стор. 18) [4].

У США дещо більше значення надається загальній підзвітності і професійній етиці. Судячи з усього, в Центральній і Східній Європі вимоги про підвищення транспарентності самі по собі стали одним з визначальних чинників (на додаток до умов, ЄС, що пред'являється) в розповсюдженні систем декларування доходів державними службовцями.

Ще одна мета, яка часто заявляється або мається на увазі в системах декларування доходів, полягає в перевірці законності доходів і матеріального положення. Міжнародними стандартами не встановлюється безпосереднього зв'язку між декларуванням і необхідністю моніторингу активів державних посадових осіб. Окрім попередження конфліктів інтересів і підзвітності в державному секторі, держави зазвичай прагнуть встановити який-небудь контроль за доходами всіх, а не тільки окремих громадян, що проживають в них.

В той же час, в деяких країнах домінує ідея про те, що декларації державних посадових осіб повинні служити особливим інструментом контролю матеріального положення. У таких випадках панує думка про те, що державні посадові особи повинні піддаватися серйознішій перевірці, ніж населення в цілому [7, 8, 9].

Еволюція сучасних систем декларування доходів державними посадовими особами почалася, за винятком декількох ранніх епізодів, після Другої світової війни (Burdescu et al., 2009, Figure 1, p. 29). У Сполучених Штатах Америки розширення складу уряду і періодично виникаючі скандали, пов'язані з корупцією, створили стимул для нових ініціатив щодо зміцнення професійної етики державних службовців. Одне з перших політичних висловлювань щодо необхідності введення вимог публічного розкриття особистої фінансової інформації деяких державних посадових осіб федерального рівня прозвучало в посланні президента Гарі Трумена Конгресу в 1951 році: «Враховуючи всі питання, які піднімаються в наші дні з приводу непідкупності і чесності державних посадових осіб, думаю, ми всі готові представити факти відносно наших доходів на розгляд громадськості» [4].

Різні чинники перешкодили впровадженню системи декларування доходів та активів державними посадовими особами на федеральному рівні в 1950-х роках. Лише у 1965 році президент Ліндон Джонсон ввів вимогу про те, щоб федеральні посадові особи розкривали стан своїх приватних фінансів органам державної влади (Mackenzie and Hafken, 2002, pp. 24-26). Для ухвалення конгресом США Закону про етику в уряді в 1978 році знадобилися «Уотергейтський» та інші скандали. Цей Закон діє і до цього дня, він вимагає від

урядовців рангом вище певного рівня у всіх трьох гілках федеральної влади публічного розкриття докладної фінансової інформації [4].

Ще в 1950-х роках в США робилися певні ініціативи щодо впровадження публічного розкриття фінансової інформації на рівні окремих штатів. За станом на 1969 рік, 11 штатів вимагали такого публічного розкриття (Anescharico and Jacobs. 1996, pp. 47-48). Розповсюдження практики введення подібних вимог для державних посадових осіб почало досягати серйозних масштабів в 1970-х роках. Зростання обхвату посадових осіб і масштабу інформації, що підлягає розкриттю, привело до численних судових тяжб у зв'язку з тим, що вимоги про розкриття інформації роблять замах на право на конфіденційність приватного життя. У США хвиля подібних судових розглядів досягла свого піку в 1970-і роки, та все ж підсумком всіх цих справ стало загальне визнання повноваження держави ввести обов'язкове розкриття інформації (Rohr, 1998, pp. 44-45).

У більшості країн Західної Європи практика розкриття державними посадовими особами їх доходів, активів і фінансових інтересів розповсюдилася пізніше. Єдиним виключенням стало Сполучене Королівство Великобританії – країна, де Закон про запобігання корупції був ухвалений ще в 1889 році. Історичні дані свідчать про те, що парламент в цілому з небажанням йшов на введення правил розкриття інформації. Навіть заснований в 1969 році спеціальний комітет дійшов висновку про те, що в створенні реєстру інтересів немає ніякої потреби завдяки переконаності в честі і самодисципліні кожного з членів парламенту. Проте в 1974 році палатою обшин був введений Реєстр інтересів. Але навіть після 1974 року питання про те, які саме інтереси мають відношення до справи і підлягають декларуванню або реєстрації, залишалося до певної міри відкритим і, на думку деяких, повинен був визначатися на розсуду самих членів парламенту (Doig, 1996, pp. 42, 44) [4,8,9,24].

При впровадженні декларування країни аналізують існуючі передумови і можливості, включаючи учасників процесу, на яких можна покластися (відповідальних керівників, чесних державних службовців, активні ЗМІ), існуючу нормативно-правову базу (систему збору податків і реєстрації майна, інші державні реєстри, існуючу норматив-

но-правову базу), а також обмежуючі чинники (дефіцит державних коштів, відсутність політичної волі до боротьби з корупцією та низьку дисципліну у сфері державної служби). Країни також визначають оптимальні функціональні рамки в контексті правових, фінансових, кадрових і інших можливостей для створення системи декларування.

На думку багатьох науковців [3, 23, 26], чинне законодавство України не визначає загального поняття «фінансовий контроль публічної служби», окремі елементи цього явища містять: розділ 7 Закону України «Про запобігання корупції» [19], стаття 25 Закону України «Про державну службу» [13], стаття 13 «Про службу в органах місцевого самоврядування» [18].

Метою державного фінансового контролю є виявлення відхилень від прийнятих норм та стандартів, порушень принципів законності, ефективності і економії витрачання матеріальних ресурсів на найбільш ранній стадії для того, щоб мати можливість вжити коригувальних заходів, а в окремих випадках - притягти винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну шкоду або здійснити заходи щодо запобігання або скорочення подібних порушень у майбутньому [23, 26].

Фінансовий контроль розуміється як врегульована правовими нормами діяльність, що здійснюється з використанням специфічних організаційно-правових форм і методів державними органами та спрямована на забезпечення фінансової дисципліни публічними службовцями, на виявлення правопорушень і вжиття заходів впливу щодо порушників, на виявлення причин і умов, що сприяють цим правопорушенням, та на вжиття заходів до їх усунення.

На цей час в Україні на законодавчому рівні передбачено наступні шляхи контролю за доходами та видатками публічних осіб, уповноважених на виконання функцій держави:

1) Законом України «Про запобігання корупції» [19] та Податковим кодексом України [11] передбачено електронне декларування доходів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них;

2) Законом України «Про запобігання корупції» [19] створено центральний орган виконавчої влади України зі спеціальним ста-

тусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, зокрема перевірки декларацій державних службовців і стилю їх життя, розкриття будь-якої інформації з приводу фактів корупції чи зловживання посадою;

3) Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» [20] забезпечено національну безпеку шляхом визначення правового механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, а також формування загальнодержавної джерельної аналітичної бази даних для надання правоохоронним органам України та іноземних держав можливості виявляти, перевіряти і розслідувати злочини, пов'язані з відмиванням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями.

Отже, система електронного декларування як складова фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, стала реальністю після прийняття нової редакції антикорупційного закону – Закону «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року [19]. Цей закон приймався під тиском громадських антикорупційних організацій і активно підтримувався країнами Європейського Союзу, США як потужний антикорупційний запобіжник (відомо, що прийняття законодавства про електронне декларування було однією з умов лібералізації візового режиму між Україною і ЄС).

Згідно з Законом від 14 жовтня 2014 року, замість паперових декларацій про доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру було запроваджено значно повніші електронні декларації про доходи, витрати, майно, інші активи (у тому числі готівкові заощадження, цінні речі), фінансові зобов'язання посадовців, депутатів, членів їхніх сімей. Якщо паперові декларації зберігалися в особових справах у кадрових підрозділах органів (щоб зберегти їх зміст в таємниці від інших співробітників, декларації часто заклеювали в конверти), то, за законом від 14 жовтня 2014 року, е-декларації розміщено в мережі Інтернет у спеціальному Реєстрі декларацій і кожен бажаючий може ознайомитись з інформацією про посадовця та депутата

На підставі моніторингу процесу електронного декларування, а також аналізу планово-звітної документації, статистичних даних Баштанської РДА, звітів голови Баштанської РДА [22], інформаційних матеріалів з офіційного сайту РДА та іншої документації, матеріалів громадського контролю, відкритих джерел інформації щодо виконання посадовими особами свого публічного обов'язку у вигляді заповнення декларацій, протоколів нарад та круглих столів, анкетування та бесід з співробітниками Баштанської РДА було проведено дослідження на базі Баштанської районної державної адміністрації Миколаївської області з метою з'ясування проблемних питань з можливістю виправлення ситуації та її удосконалення.

Оскільки спосіб життя та доходи державних посадовців привертають до себе підвищену увагу, а іноді і напряду призводять до корупційних правопорушень, це питання є досить актуальним та небезпечним, як у плані довіри до влади, так і у скоєнні економічних злочинів.

Незважаючи на нормативно-правове та організаційно-технічне забезпечення, практичний аспект електронного декларування має свої проблеми, а тому потребує додаткового вивчення.

В ході дослідження вивчались такі питання: дисципліна виконання зобов'язань учасників електронного декларування; існуючі претензії та пропозиції щодо удосконалення або спрощення процедури електронного декларування; стан обізнаності та розуміння необхідності впровадження електронного декларування як показника фінансового контролю.

Як бачимо зі «Звіту про здійснення Баштанською райдержадміністрацією покладених на неї повноважень у 2019 році та стан розвитку території» [22] до складу Баштанського району входить Баштанська міська рада та 10 сільських рад (Доброкриничанська, Єрмолівська, Інгульська, Кашперо-Миколаївська, Костичівська, Лоцкинська, Лук'янівська, Мар'ївська, Привільненська, Старогороженська), загалом 60 населених пунктів.

На території району утворено 2 об'єднані територіальні громади – Баштанську міську, до складу якої увійшли населені пункти Баштанської міської та 8 сільських рад (Добренської, Новоіванів-

ської, Новопавлівської, Новосергіївської, Пісківської, Плющівської, Христофорівської та Явкинської), а також Лоцкинську сільську, до складу якої увійшли 3 населених пункти Лоцкинської та Новоолександрівської сільських рад.

На погодженні в Міністерстві регіонального розвитку знаходиться проект Перспективного плану з 4 об'єднаних територіальних громад у межах району: Баштанської ОТГ (у теперішньому стані), Лоцкинської ОТГ (у складі Лоцкинської, Новоолександрівської та Доброкриничанської сільських рад), Інгульської ОТГ (у складі Інгульської, Мар'ївської та Костичівської сільських рад) та Привільненської ОТГ (у складі Привільненської, Кашперо-Миколаївської, Лук'янівської, Старогороженської та Єрмолівської сільських рад). У разі погодження Мінрегіоном та затвердження Кабінетом Міністрів України територія району в майбутньому буде повністю складатися із об'єднаних громад.

Станом на 31.12.2019 гранична чисельність працівників Баштанської райдержадміністрації складає 107,5 штатних одиниць, з них: державних службовців – 99.

Структура і чисельність Баштанської районної державної адміністрації. Керівництво та апарат.



На звітну дату у райдержадміністрації налічується 16 вакантних посад, з них: 2 посади керівного складу (перший заступник голови райдержадміністрації - вакансія з 12.12.2019, заступник голови райдержадміністрації - вакансія з 14.05.2015, 1 посада державної служби категорії «Б» та 13 посад категорії «В»).

Відповідно до статті 23 Закону України «Про державну службу», постанови Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 №246 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» у райдержадміністрації забезпечується дотримання вимог щодо оприлюднення інформацій про вакантні посади державної служби, оголошення про проведення конкурсу та результати конкурсу розміщено на офіційних веб-сайтах Нацдержслужби та райдержадміністрації.

Протягом 2019 року проведено 2 засідання конкурсної комісії апарату райдержадміністрації. Конкурси на зайняття вакантних посад не відбулися у зв'язку з відсутністю поданих заяв від кандидатів.

Відповідно до розпорядження голови райдержадміністрації від 01.10.2019 №25-рк, наказу керівника апарату райдержадміністрації від 01.10.2019 №34-нк у жовтні-листопаді 2019 року забезпечено організацію проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців.

Розпорядженням голови райдержадміністрації від 29.11.2019 №30-рк, наказу керівника апарату райдержадміністрації від 29.11.2019 №41-нк затверджено висновки щодо результатів оцінювання службової діяльності державних службовців категорій «Б» і «В».

Протягом 2019 року свій професійний рівень за програмами постійно діючих та короткотермінових семінарів з видачею відповідних посвідчень підвищили 40 державних службовців Баштанської райдержадміністрації, з них: 33 - у Миколаївському обласному центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, 6 – у Одеському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 1 – у На-

ціональній академії державного управління при Президентові України м. Київ.

Відділ управління персоналом та організаційної роботи апарату райдержадміністрації брав участь у Всеукраїнському конкурсі «Кращі практики управління персоналом», у якому здобув I місце у номінації «Краща практика управління талантами в державному органі».

З метою проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо підвищення привабливості державної служби проводиться агітаційна робота серед державних службовців щодо вступу на навчання до Одеського РІДУ НАДУ та Чорноморського державного університету імені Петра Могили для здобуття освіти у галузях «Державне управління» та «Державна служба». Станом на 01 січня 2020 року 1 державний службовець райдержадміністрації навчається у Чорноморському державному університеті імені Петра Могили за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» та 3 – в Одеському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України [22].

Одним із пріоритетних завдань Баштанської райдержадміністрації є дотримання чинного антикорупційного законодавства.

В Баштанській райдержадміністрації відповідальною особою з питань запобігання та виявлення корупції визначено завідувача сектора взаємодії з правоохоронними органами, оборонної та мобілізаційної роботи апарату райдержадміністрації, до завдань та обов'язків якого відносяться:

1) розроблення та проведення заходів щодо запобігання корупційним правопорушенням, а також здійснення контролю за їх проведенням;

2) надання структурним підрозділам райдержадміністрації та їх окремим працівникам, виконкомам міської та сільських рад роз'яснення щодо застосування антикорупційного законодавства;

3) вжиття заходів щодо виявлення конфлікту інтересів та сприяння його усуненню, контроль за дотриманням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів, а також виявлення

сприятливих для вчинення корупційних правопорушень ризиків в діяльності посадових і службових осіб райдержадміністрації, надання голові райдержадміністрації пропозиції щодо усунення таких ризиків;

4) надання допомоги в заповненні електронних декларацій працівників апарату райдержадміністрації;

5) взаємодія з підрозділами (особами) з питань запобігання та виявлення корупції структурних підрозділів райдержадміністрації, інших центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції.

Слід зазначити, що початком роботи системи електронного декларування є 01 вересня 2016 року [16]. Щорічні декларації за 2015 рік подавали особи, які станом на 01.09.2019 займали згідно зі статтею 50 Закону України «Про запобігання корупції» [19] відповідальне та особливо відповідальне становище (державні службовці, які обіймають керівні посади), в термін до 30 жовтня 2016 року.

Під час роботи з Єдиним державним реєстром декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [28] виникали збої в системі, незручність внесення даних. В передостанні дні подачі декларацій, а саме 27-28 жовтня, зафіксовано збої в роботі сайту електронного декларування. Декларантам згідно запитів до НАЗК своєчасно надавалась технічна підтримка та працювала гаряча лінія [17].

Встановлено, що 12 державних службовців Баштанської райдержадміністрації, віднесених до категорії «Б» посад державної служби, своєчасно подали електронні декларації та успішно пройшли перший етап декларування.

Нами проведено аналіз своєчасності подання державними службовцями апарату райдержадміністрації та її структурних підрозділів декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави у 2017-2019 роках.

Перевірка факту подання суб'єктами декларування апарату та структурних підрозділів Баштанської райдержадміністрації декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за 2017-2019 роки



Звертаємо увагу на те, що в Баштанській райдержадміністрації відділ управління персоналом та організаційної роботи забезпечує виконання вимог Порядку перевірки факту подання суб'єктами декларування декларацій відповідно до Закону та повідомлення Національного агентства з питань запобігання корупції про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій, затвердженого рішенням Національного агентства від 06 вересня 2016 року №19 [21].

Значна увага приділяється особам, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Вони зобов'язані наступного року після припинення діяльності подавати в установленому порядку декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік. Відділом управління персоналом Баш-

танської райдержадміністрації вчасно попереджено та ознайомлено державних службовців з вимогами законодавства в усній та письмовій формі.

Згідно з актом перевірки факту подання суб'єктами декларування Баштанської райдержадміністрації декларацій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» у квітні 2018 року встановлено факт неподання електронної декларації однією особою, яка звільнена у 2017 році. Перевірку здійснено шляхом пошуку та перегляду інформації в публічній частині Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції – <https://public.nazk.gov.ua> [12, 16, 17, 21,].

Так як дане зобов'язання є чинним після звільнення, то відділ управління персоналом Баштанська райдержадміністрація упродовж трьох днів з дня виявлення факту неподання декларації надав повідомлення Національному агентству з питань запобігання корупції згідно з додатком 1 до Порядку перевірки факту подання суб'єктами декларування декларацій [21] відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» [19] та повідомлення Національного агентства з питань запобігання корупції про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій. Спільно з завідувачем сектору взаємодії з правоохоронними органами, оборонної та мобілізаційної роботи апарату райдержадміністрації надіслано лист сектору взаємодії з правоохоронними органами та оборонної роботи апарату Миколаївської облдержадміністрації про факт неподання декларації суб'єктом декларування.

Національне агентство з питань запобігання корупції письмово повідомляє про факт неподання декларації спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції. Статтею 1 Закону України «Про запобігання корупції» [19] передбачено, що Національна поліція [14] є спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції.

Структурним підрозділом Національної поліції України - управлінням захисту економіки в Миколаївській області перевіряються

факти порушення вимог фінансового контролю відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» [19] суб'єктами декларування Миколаївської області.

Управлінням захисту економіки в Миколаївській області відповідно до покладених завдань та повноважень вживаються системні заходи щодо запобігання, виявлення та припинення корупційних проявів в діяльності суб'єктів владних повноважень, а саме посадових осіб державних установ, осіб уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

Здійснюється контроль за дотриманням вимог Закону України «Про запобігання корупції» [19] та інших нормативних актів, що регулюють стримання та вжиття заходів по відношенню до корупційних проявів у діяльності суб'єктів визначених в статті 3 даного Закону.

На виконання пунктів 3, 5 частини першої статті 23 Закону України «Про Національну поліцію» [14], статей 53, 60 Закону України «Про запобігання корупції» [19] райдержадміністрація надала інформацію та пакет документів на запит Національної поліції України.

Райдержадміністрацію проінформовано, що відповідно до пункту 3 частини першої статті 23 Закону України «Про Національну поліцію» [14] поліція відповідно до покладених на неї завдань, зокрема вживає заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень, припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення. Згідно статті 33 цього Закону встановлено, що поліцейський може опитати особу, якщо існує достатніх підстав вважати, що вона володіє інформацією, необхідною для виконання поліцейських повноважень. Для опитування поліцейський може запросити особу до поліцейського приміщення.

Також статтею 254 КУпАП встановлено, що про вчинення адміністративного правопорушення складається протокол уповноваженою на те посадовою особою органів внутрішніх справ. Основним документом, призначеним для фіксації юридичного факту адміністративного правопорушення, є протокол про адміністративне правопорушення.

Управління захисту економіки в Миколаївській області задокументувало адміністративне правопорушення та складено протокол щодо порушення термінів подачі електронної декларації після звільнення відносно вищевказаної особи, який спрямовано до Баштанського районного суду для вирішення питання. За несвоєчасне подання без поважних причин декларації в Кодексі України про адміністративні правопорушення передбачена відповідальність у вигляді штрафу від 850 до 1700 грн.

Відстежено, що інформацію про порушника занесено до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Згідно судового рішення особу притягнуто до адміністративної відповідальності за частиною першою статті 172-6 КУпАП та накладено стягнення у виді штрафу в розмірі 850 гривень. Також зафіксовано, що дана особа подала електронну декларацію після звільнення за 2017 рік 31 січня 2019 року.

Статтею 25 Закону України «Про державну службу» [13] передбачено, що особа, яка бажає взяти участь у конкурсі, подає в установленому порядку до конкурсної комісії відповідні документи, серед яких – декларація особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за минулий рік.

Протягом 2017-2019 років проведено 15 конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби в райдержадміністрації та її структурних підрозділах, 13 конкурсів не відбулись у зв'язку із відсутністю поданих заяв від осіб, які б виявили бажання взяти участь у конкурсах. Конкурсною комісією райдержадміністрації встановлено факт подання 17 особами електронних декларацій, як кандидатів на зайняття посад державної служби. Перед призначенням на посаду державної служби 15 переможців конкурсу подали декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Відповідно до статті 31 Закону України «Про державну службу» [13] рішення про призначення або відмову у призначенні на посаду державної служби переможця конкурсу приймається за результатами перевірки відповідно до Закону України «Про очищення

влади» та за результатами спеціальної перевірки відповідно до Закону України «Про запобігання корупції». Саме декларація, яка була подана переможцем конкурсу, підлягає перевірці.

Слід зазначити, що спеціальна перевірка стосується осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджено Національним агентством з питань запобігання корупції.

За результатами перевірок відповідно до Закону України «Про очищення влади» [15] 7 осіб призначено на посади категорії «В» державної служби, як переможців конкурсу. 2 особи, які пройшли перевірку, відмовились від призначення на посаду за власним бажанням.

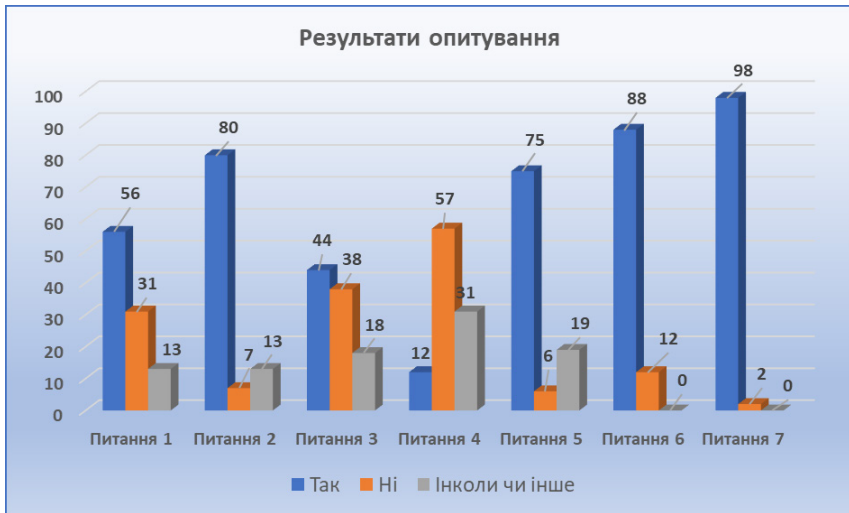
За результатами спеціальної перевірки відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» [19] призначено 6 осіб на посади категорії «Б» державної служби, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища.

Хочемо зазначити, що 15 поданих декларації пройшли перевірку та за результатами перевірки встановлено, що до всіх осіб, не застосовуються заборони, передбачені частиною третьою/четвертою статті 1 Закону України «Про очищення влади» [15] та не виявлено інформації, що перешкоджає зайняттю посади, яка передбачає зайняття відповідального, або особливо відповідального становища або посади з підвищеним корупційним ризиком.

З метою оцінки якості інформаційних та консультативних послуг, які надаються відділом управління персоналом та організаційної роботи апарату райдержадміністрації (відділ управління персоналом), щодо заповнення електронних декларацій у жовтні 2019 року проведено он-лайн опитування державних службовців райдержадміністрації. Опитувальник містив 9 питань з варіантами відповідей.

В он-лайн опитуванні взяли участь 16 службовців, які займають посади категорії «Б» та «В» державної служби.

За результатами дослідження встановлено, що



1. *При заповненні е-декларацій Ви звертаєтесь до відділу управління персоналом?* Відповідь: 50% державних службовців звертаються за консультацією до відділу управління персоналом при заповненні електронних декларацій.

Щороку з працівниками проводяться семінар-навчання з питання заповнення декларацій. З метою підвищення рівня знань та вдосконалення практики застосування положень антикорупційного законодавства протягом 2018-2019 років державні службовці пройшли підвищення кваліфікації у Миколаївському центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників державних установ. При заповненні Е-декларацій використовуються інструкції, роз'яснення та відео-презентації від НАЗК [16,17, 21].

2. *Чи отримуєте Ви змістовну інформацію на запитання?* Відповідь: 80% опитаних отримали змістовну інформацію на питання від працівників відділу управління персоналом, що є результатом їх компетентності з даної тематики.

3. *Чи є необхідність у проведенні навчання з державними службовцями РДА щодо заповнення е-декларацій?* Відповідь: 44 % службовців вважають за необхідне проводити навчання щодо запо-

внення електронних декларацій, адже на них можна отримати відповіді на актуальні питання, розглядати конкретні приклади, проводити дискусію. Працівники райдержадміністрації пропонують більш детально розглядати на навчаннях розділи декларації щодо майнового стану, земельних питань, уточнення щодо категорії членів родини.

4 Чи виникають у Вас труднощі при заповненні Е-декларацій в Єдиному державному реєстрі декларацій? Відповідь: Лише у 12 % опитаних виникають труднощі при заповненні електронних декларацій в Реєстрі декларацій. 31 % декларантів зазначили на певні технічні незручності при роботі з Реєстром. Працівниками відділу управління персоналом завжди акцентується увага на перевантаження Реєстру в останні дні подачі електронних декларацій, надаються рекомендації завчасно проводити дану роботу.

5. Чи є зручною для Вас електронна форма декларацій? Відповідь: Для 75 % державних службовців електронна форма декларацій є зручною, проте для 19 % опитаних паперовий варіант зручніший. Дане питання вивчено та з'ясовано, що декларанти не мають комп'ютерної техніки для заповнення електронних декларацій вдома, вони витрачають робочий час та техніку для виконання цієї функції.

6. Чи виникають у Вас труднощі з отриманням ЕЦП для підпису Е-декларацій? Відповідь: 88 % опитаних швидко і зручно отримали ЕЦП за допомогою системи АЦСК Приват24. Для підпису електронних декларацій використовується особистий електронний цифровий підпис (ЕЦП), який потрібно отримати в одному з акредитованих центрів сертифікації ключів.

7. Чи задоволені Ви роботою відділу управління персоналом? Відповідь: 98 % опитаних працівників райдержадміністрації задоволено роботою відділу управління персоналом, що свідчить про компетентність та професіоналізм працівників відділу.

Щодо покращення роботи відділу управління персоналом з заповнення електронних декларацій надійшли пропозиції: на навчаннях розглядати більше прикладів з відео супроводженням; відділу управління персоналом на початку звітного року випускати власний методичний матеріал для державних службовців Баштанської райдержадміністрації.

Отже, проведений аналіз фінансового контролю державних службовців Баштанської райдержадміністрації показав чітко сформовану схему дій для перевірки електронних декларацій та налагоджену співпрацю органів державної влади щодо оперативного реагування на порушення вимог законодавства.

Висновки. Підсумовуючи викладений матеріал доцільно зазначити, що електронне декларування представляє собою оприлюднення інформації про свої доходи, майно, цінні папери, активи, інші корпоративні права, фінансові зобов'язання, видатки, правочини тощо. Його правове регулювання здійснюється Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року. Значною перевагою електронного декларування є здатність застосовувати автоматизовані системи обробки даних. Система електронного декларування виконує свою превентивну функцію. Вона вже є дієвим механізмом фінансового контролю посадових осіб, у виявленні та подоланні передумов і наслідків корупції, викритті корупційних діянь та покаранні винних у їх вчиненні.

В Україні удосконалено роботу щодо механізму контролю за своєчасністю подання декларацій – від моніторингу, який здійснюють уповноважені особи НАЗК в органах державної влади та місцевого самоврядування, вручення повідомлень НАЗК суб'єктам декларування, - до складання та направлення обґрунтованих висновків НАЗК до правоохоронних органів.

Важливо ще раз відзначити, що система електронного декларування загалом може принести очікуваний результат лише тоді, коли на практиці буде належно функціонувати кожна з її складових: існуватиме якісна нормативно-правова база, реєстр декларацій безперешкодно та належно працюватиме, суб'єкти декларування матимуть достатні знання вимог декларування та розумітимуть його цілі, НАЗК повноцінно та об'єктивно виконуватиме свої повноваження, правоохоронні органи будуть ефективно проводити досудові розслідування виявлених правопорушень.

А також, коли громадський контроль буде допомагати використовувати негативні явища фінансової недоброчесності; засоби масової інформації та засоби масової комунікації сприятимуть інфор-

corporate rights, financial obligations, expenses, transactions and more. Its legal regulation is implemented by the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" of October 14, 2014, which defines the legal and organizational principles of functioning of the system of prevention of corruption in Ukraine, the content and the procedure of application of preventive anti-corruption mechanisms, rules for elimination of consequences of corruption offenses.

It is concluded that the electronic declaration system is a tool that can improve the efficiency and controllability of our country, since such a system will help eliminate corruption risks in the work of civil servants, positively affect their work and will allow them to increase their authority.

Functionality of electronic declaration in the system of financial control of persons authorized to perform the functions of state and local government is analysed. It has been investigated that financial control is carried out using specific organizational legal forms and methods by public authorities and is aimed at providing financial discipline to public officials, to detect offenses and take measures to influence offenders, to identify the causes and conditions contributing to these offenses, measures to eliminate them.

The measures for financial control of public persons are distinguished: checking of electronic declarations; monitoring of declarants' lifestyle; special screening of candidates for certain positions; integrity check; control over ensuring openness of information; control over openness of activity of state authorities.

The practice of implementation of measures of financial control of persons authorized to perform the functions of the state and local government (on the example of Bashtanka district state administration of Mykolaiv region) is generalized. It is found out that in Bashtanka district state administration responsible for prevention and detection of corruption has been appointed head of the sector of interaction with law enforcement agencies, defense and mobilization work of the apparatus of the state state administration, whose tasks and responsibilities are related to issues of state administration.

The timeliness of filing by state officials of the establishment of the district state administration and its structural subdivisions of the

declarations of the persons authorized to perform the functions of the state in 2017-2019 is analysed.

It is concluded that the analysis of financial control of civil servants of the Bashtanka district state administration showed a clearly formed scheme of actions for verification of electronic declarations and well-established cooperation of public authorities in responding promptly to violations of legislative requirements.

It was noted that the launch of the new regime for declaring public servants was recognized as a significant step forward, and the system of declaring itself is considered one of the most progressive in the world. At the same time, the implementation of electronic declarations in practice has revealed a number of significant challenges that may affect the effectiveness of this tool and its effectiveness in combating corruption in Ukraine.

It is emphasized that the system of electronic declaration in general can produce the expected result only when in practice each of its components will function properly: there will be a high quality legal framework; the register of declarations shall be unimpeded and properly operated; the subjects of the declaration will have sufficient knowledge of the requirements of the declaration and will understand its purpose; NACP will exercise its authority fully and objectively; law enforcement agencies will effectively conduct pre-trial investigations of identified offenses.

Keywords: *electronic declaring; electronic declaration; financial control; persons authorized to perform the functions of the state and local government; Bashtanka district state administration of Mykolaiv region.*

Received: 08.01.20

References

1. Bezzub, I. (2016) Vprovadzhennja elektronogo deklarovannja dochodiv derzhposadovciv v Ukraini [The introduction of electronic declaration of income of State officials in Ukraine] [Tekst] / I. Bezzub // Gromadska dumka pro pravotvorenja. – 2016. – № 4. – S. 10–11. [in Ukraine]
2. Chernenko, I. V. (2017) Elektronne deklarovannja jak novitnii instrument borotby z korupcieju v Ukraini [Electronic declaration as the newest tool of the fight against corruption in Ukraine] [Elektron. resurs] / I. V. Chernenko // Naukovyi visnyk Hersonskogo derzhavnogo universytetu. - 2017. – Vypusk № 2. – S. 59-62 - Retrieved from : http://www.lj.kherson.ua/2017/pravo02/part_2/18.pdf. [in Ukraine]
3. Davydova, T. O. (2014) Finansovy kontrol jak zasib protydii korupcii [Financial control as a means of combating corruption] [Elektron. resurs] / T. O. Davidova // Naukovyi visnyk Uzhgorodskogo nacionalnogo universitetu. Serija : Pravo. - 2014. - Vip. 29 (2). - S. 127-130. - [Elektron. resurs]. – Retrieved from : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_29\(2\)](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_29(2)). [in Ukraine]
4. Deklaracii aktivov dlja gosudarstvennyh sluzhashhih: instrument dlja predotvrashhenija korupcii [Declaration of active for sovereign servants: Korupcii OECD (2011), Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption]: (Russian version), OECD Publishing. [Elektron. resurs]. – Retrieved from : <http://dx.doi.org/9789264118799>. [in Ukraine]
5. Gorobchishina, S. (2017) E-deklarovannja: domashne zavdannja antikorupcii [E-declaration: Anti-corruption homework] [Tekst] / S. Gorobchishina, A. Duda // UNCPD, Research Update. - 2017.-№11(763). - Retrieved from: <http://www.usipr.org.ua/index.php>. [in Ukraine]
6. Konvencija Organizacii Obednanyh Nacii proty korupcii [United Nations Convention against Corruption] [Elektron. resurs]. – Retrieved from : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16. [in Ukraine]
7. Lapshin, S. (2018) Vykoristannja dosvidu E-deklarovannja krain EC z metoju udoskonalennja zakonodavstva Ukrainy y sferi borotby z korupcieju [Using the E-declaration experience of the EU countries to improve the legislation of Ukraine in the area of anti-corruption] [Tekst] / S.Lapshin // Aktualni problemy syspilno-politychnyh nauk: zbirnik materialiv naukovo konferencii. – Vinnycja, 2018. – S.9-16.[in Ukraine]

8. Macokin, A. E. (2018) E-deklaruvannja: njuansy dotrymannja zakonodavchyh norm [E e-declaration: The nuances of compliance with legislative norms] [Tekst] /A. E. Macjukin //Misceve samovrjaduvannja. - 2018. - № 3. -S. 41-46.[in Ukraine]

9. Marchenko, V.Ju. (2017) Elektronne deklaruvannja majnovogo stant chynovnykiv v krainah Evropy cherez pryzmy typiv informacijnogo suspiltva [Electronic declaration of property State officials in Europe through the prism of types of information society] [Elektron. resurs] / V.Ju.Marchenko // Molodyi vchenyi. - 2017. - № 3. – S. 545-548. - Retrieved from : http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2017_3_129. [in Ukraine]

10. Novak, A. (2016) Teoretichni osnovy doslidzhennja protydyi korupcijnym pojavam y systemi publicnogo upravlinnja [Theoretical foundations of the research on countering corrupt manifestations in the public administration system] [Tekst] / A.Novak // Derzhavne upravlinnja ta misceve samovrjaduvannja. - 2016. - Vyp. 1. - S. 29-36. [in Ukraine]

11. Podatkovi Kodeks Ukrainy [Tax code of Ukraine] // Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy. – 2011. - № 13-14, № 15-16, № 17. – st. 556. [in Ukraine]

12. Povidomlennja pro pochatok prohodzhennja perevirky vidpovidno do Zakony Ukrainy «Pro ochyshhennja vlady» [Notification of commencement of inspection under the law of Ukraine "on purification of government"] [Elektron. resurs]. – Retrieved from : <http://bashtanka.mk.gov.ua/ua/1416312424/1416560769/1416561730/>. [in Ukraine]

13. Pro derzhavnu slyzhby [Tekst]: zakon Ukrainy vid 10.12.2015 № 889-VIII [On the civil service [text]: Law of Ukraine of 10.12.2015 № 889-VIII] // Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy. – 2016. - № 4. - st. 60. [in Ukraine]

14. Pro Nacionalny policiju [Tekst]: zakon Ukrainy vid 02.07.2015 № 580-VIII [On the national Police [text]: Law of Ukraine of 02.07.2015 № 580-VIII] // Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy. – 2015. - № 40-41. – st. 1970.[in Ukraine]

15. Pro ochyshhennja vlady [Tekst]: zakon Ukrainy vid 16.09.2014 №1682-VII [On purification of power [text]: Law of Ukraine from 16.09.2014 no1682-VII] // Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy . – 2014. - № 44. – st. 2978.[in Ukraine]

16. Pro pochatok roboty systemi podannja ta opryljudnennja deklaracij osib, upovnovazhenyh na vykonannja funkcii derzhavy abo misceвого

samovrjaduvannja: rishennja Nacionalnogo agentstva z pytan zapobigannja korupcii vid 10.06.2016 № 2 [On the commencement of the system submission and publication of declarations of persons authorized to perform functions of the state or local self-government: The decision of the National Agency for the Prevention of corruption from 10.06.2016 No. 2] [Elektron. resurs]. – Retrieved from : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0958-16>. [in Ukraine]

17. Pro rozjasnennja shodo zastosuvannja okremych polozhen Zakony Ukrainy «Pro zapobigannja korupcii» stosovno zahodiv finansovogo kontrolju: rishennja Nacionalnogo agentstva z pitan zapobigannja korupcii vid 11.08.2016 №3 [On explanations on the application of certain provisions of the law of Ukraine "on prevention of corruption" regarding financial control measures: the decision of the National Agency for the Prevention of corruption from 11.08.2016 №3] [Elektron. resurs]. – Retrieved from : https://nazk.gov.ua/sites/2019/rozyasnennya_29.12.2018_1.pdf. [in Ukraine]

18. Pro sluzhbu v organah miscevogo samovrjaduvannja [Tekst]: zakon Ukrainy vid 07.06.2001 [On local self-government service [text]: Law of Ukraine of 07.06.2001] – Retrieved from : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws> . [in Ukraine]

19. Pro zapobigannja korupcii [Tekst]: zakon Ukrainy vid 14.10.2014 №1700-VII [On prevention of corruption [text]: Law of Ukraine of 14.10.2014 № 1700-VII] // Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy. – 2014. – № 49. – st. 2056. [in Ukraine]

20. Pro zapobigannja ta protydij legalizacii (vidmyvannja) dohodiv, oderzhanyh zlochynnym shljahom, abo finansuvannju teroryzmy [Tekst]: zakon Ukrainy vid 14.10.2014 [On prevention and counteraction to legalization (laundering) of income obtained by criminal or financing of terrorism [text]: Law of Ukraine of 14.10.2014] .- Retrieved from : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws> [in Ukraine]

21. Pro zatverdzhennja Porjadku perevirki fakty podannja subektamy deklaruvannja deklaracii vidpovidno do Zakony Ukrainy «Pro zapobigannja korupcii» ta povidomlennja Nacionalnogo agentstva z pitan zapobigannja korupcii pro vypadki nepodannja chy nesvoechnasno podannja takyh deklaracii: rishennja Nacionalnogo agentstva z pitan zapobigannja korupcii vid 06.09.2016 №19 [On approval of the procedure for verifying the submission of declarations by the subjects in accordance with the law of Ukraine "on prevention of corruption" and

notification of the National Agency for Prevention of corruption on cases of failure to submit or untimely submission of such declarations: the decision of the National Agency on Corruption Prevention from 06.09.2016 19] [Elektron. resurs]. – Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1479-16>. [in Ukraine]

22. Publichnyi zvit golovy rajderzhadministracii (2019) [Public report of the head of of Rayderzhadministracii] [Elektron. resurs]. – Retrieved from : http://bashtanka.mk.gov.ua/ua/rda/public_zvit/. [in Ukraine]

23. Pihockyi, V. F. (2018) Derzhavnyi finansovyi kontrol [State Financial control] [Tekst] : navch. posib. / V. F. Pihockyi, O. M. Pihocka ; M-vo osvity i nauky Ukrainy, Nac. un-t «Lviv. Politehnika». - Lviv : Vydavnistvo Lviv'koi politehniky, 2018. - 481 s. [in Ukraine]

24. Rjabchenko, T. O. (2017) Elektronne deklaruvannja jak efektyvnyi zasib zapobigannja korupcii v organah misceвого samovrjaduvannja [Electronic declaration as an effective tool for preventing corruption in local self-government bodies] [Elektronnij resurs] / T. O. Rjabchenko // Pravovi gorizonty. - 2017. – Vipusk № 5. - S. 14-19 - Retrieved from : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ln_2017_5_4. [in Ukraine]

25. Sheshotova, O. S. (2018) Vidpovidalnist derzhavnyh sluzhbovciv za porushennja zakonodavstva shodo e-deklaruvannja [Responsibility of public servants for violation of legislation concerning e-declaration] [Tekst] / O. S. Sheshotova // Publichne upravlinnja i administruvannja v Ukraini.-2018. - Vyp. № 4. - S. 82-84.[in Ukraine]

26. Shevchuk, O. A. (2014) Derzhavnyi finansovyi kontrol : navch. posib.: [dlja studentiv VNZ] [State financial control] / O. A. Shevchuk ; M-vo osvity i nauky Ukrainy, Nac. bank Ukrainy, Un-t bank. spravy. - Kyiv : UBS NBU, 2014. - 418 s[in Ukraine]

27. Shhirska, V. S. (2019) Kriminalna vidpovidalnist za deklaruvannja nedostovirnoi informacii [Criminal responsibility for declaring unreliable information] [Tekst] / V. S. Shhirska // Naukovyi visnyk Nacionalnoi akademii vnutrishnih sprav. - 2019. - № 3. - S. 59-64.[in Ukraine]

28. Yedynyi derzhavnyi reestr deklaracii osib, upovnovazheniy na vykonannja funkcii derzhavy abo misceвого samovrjaduvannja [Unified State Register of declarations of persons authorized to perform functions of the state or local self-government] [Elektron. resurs]. – Retrieved from : <https://public.nazk.gov.ua/>. [in Ukraine]

Відомості про авторів / 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

Непомнюща Альона Геннадіївна: Баштанська районна державна адміністрація Миколаївської області, вул.Героїв Небесної Сотні, 37, м. Баштанка, 56101, Україна.

Alona Nepomniushcha: Bashtanka district state administration of Mykolaiv region, Heavenly Hundred Heroes str. 37, Bashtanka, 56101, Ukraine.

E-mail: nvabd@i.ua

УДК 35.07:005.591.4

DOI: 10.34132/pard2020.07.10

THE CURRENT STATE AND PROSPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM AFTER 2014 YEAR

Vainius Smalskys, doctor of Social Science, Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, Director of Institute of Public Administration, Professor, Kaunas, Lithuania.

Khadzhyradieva Svitlana, doctor of Science in Public Administration, Professor, Department of Public Administration and Public Service, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

Sergii Slukhai, Doctor in Economics, Professor, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine.

As for the civil service in Ukraine, we can identify a number of innovations aimed at improving the performance and ensuring the quality of civil service, namely: separation of administrative and political positions; clarification of the legal status of a civil servant; separation of civil service from political activity; establishing an exhaustive list of persons who are not subjected to the civil service legislation; introduction of a new approach to the classification of civil servants' positions; a competency-based approach to the selection of candidates for the civil service; defining legislatively common approaches to entry, performance and separation from civil service; improving professional skills and professional training of civil servants, their labor remuneration, bonus payments and encouragement, as well as disciplinary responsibility.

Reforming the civil service legislation has become the most important step towards the public administration reform. Constant changes and amendments to the newly adopted legislation signify about its imperfection. Nevertheless, it should be noted that legislators and reformers are moving in the right direction.

The data analyzed in the article show that Ukraine has come a long way from the Soviet civil service legacy. However, it is still in the middle of the road: these achievements must be supported by continuous efforts to render them irreversible and significantly improve the efficiency of public administration.

The analysis of the sources in the article shows that the ideal picture of a public servant should correspond to his real perception. In fact, the public perception of civil servants in Ukraine is quite negative, as people see a striking difference between the reality and the ideal mentioned above. It turned out that the public servant, according to public perception, lacked almost all the necessary features. This demonstrates the enormous problems with civil servants in Ukraine due to the mismatch between public perception and the ideal image of a public servant. Thus, statistics show that the majority of respondents (about 70 percent) said that a Ukrainian civil servant is poorly qualified, tends to avoid solving complex cases, impatiently violates the law, demonstrates low respect for customers, is not trustworthy, is biased and interested in his own interests (puts one's own interests ahead of the public), non-result oriented, etc.

The article concludes that public service reform in Ukraine should be supported not only by political measures that enhance the professionalism of employees, but also include procedures for changing public attitudes towards them. The negative perception of civil servants can be closely linked to the civil service itself: Ukrainians perceive it as a corrupt and bureaucratic institution that breaks innovation, does not care about cost-effectiveness, and does not perceive positive change.

Keywords: *civil service, public administration.*

Introduction

Over the last few years the Ukrainian public sector has observed many important developments including: reforms of public administration, decentralization, the transformation of civil service in accordance with the European standards. However, this process was not smooth. Ukraine experienced socio-economic and political turbulence caused by internal and external factors which also reflected on the wide range

of challenges faced by the public administration system of the country. The major challenges encompass the negative balance of society's trust towards public institutions, lack of balance between centralization and decentralization, insufficient communication both within the state and between the state and society, shortage of qualified personnel, low quality of administrative services. All this needs to be substantially reformed in order to raise the country's economic competitiveness and promote social welfare, as a result. Now it is necessary to understand how the Ukrainian state has met the challenges associated with the public administration reform and the development of civil service.

The considerations regarding the importance and necessity to reform the national civil service system are also being strengthened within the context of the economic and political turbulence exacerbation that the country has been experiencing since independence.

Being inherited from the Soviet time, an obsolete Ukrainian civil service system was intended to serve the interests of the "nomenklatura" (the governing establishments), but not the societal needs. Thus, it was characterized by low quality of civil servant selection (the main selection criterion was personal loyalty, not professionalism) preconditioning low quality of public services and respective negative public perception of the civil service.

In 2016 the government adopted the Public Administration Reform Strategy of Ukraine till 2020 (later extended till 2021) in order to bring the national public administration system in line with the modern standards.

The civil service reform and its possible directions, along with the core elements of public administration transformation, were extensively analyzed by Raisa Naumenko [5], Yurii Kovbasiuk, Kostiantyn Vashchenko and Yurii Surmin [4], Svitlana Khadzhiradeva [2], [3], Serhii Soroka [7], [8] among the others.

Public perception of civil service

Civil service as a public institution is called to increase the life quality standards for the population by delivering high-quality administrative services, forming and ensuring the implementation of the public policy, providing supervision and control over legal compliance of public

bodies' and officials' actions. However, in Ukraine it does not fully meet these objectives and requires substantial reforming.

In 2016 a number of public opinion surveys were carried out to analyze Ukrainian civil service. The respondents were asked to rank the characteristics of an ideal civil servant (see TNS 2017). The results of the survey demonstrated that civil service in Ukraine is very far from an ideal. It turned out that Ukrainians do value the civil servants' competence level and their appropriate attitude towards customers. However, they do not highly value such characteristics of a civil servant as cost-efficient execution of duties, abidance by the law and prioritization of public interests over the private ones. To some extent such public attitude towards civil servant could explain why Ukraine has a deeply rooted corruption – because the citizens consider it to be a “normal” phenomenon.

This ideal picture of a civil servant must be matched by its real perception. Actually, the public perception of civil servants in Ukraine is quite negative as people observe a striking difference between reality and the ideal mentioned above. It appeared that the civil servant, according to the public perception, lacks almost all of the necessary features. This indicates huge problems with civil servants in Ukraine because of the discrepancy between the public perception and the ideal image of the civil servant. Most respondents (around 70 per cent) pointed out that Ukrainian civil servant is low skilled, seeks to avoid solving difficult cases, eagerly breaks the law, demonstrates low respect to clients, is not trust-worthy, acts in a non-transparent way, is biased and self-interested (places own interests ahead of the public ones), is not result-oriented, etc.

Thus, the overall conclusion is that the civil service reform in Ukraine must be supported not only by policy measures enhancing professionalism of the servants, but also incorporate the procedures of changing public attitude towards them. Negative perception of civil servants could be closely attached to the civil service itself: Ukrainians perceive it as a corrupt and bureaucratic institution that tears away innovations, does not care about cost-efficiency, and does not conceive positive changes.

The survey also highlighted the factors that hinder civil servants and prevents them from getting closer to the ideal. Mainly, the respondents

pointed out bureaucracy (70 per cent), insufficient skill level (55 per cent), lack of motivation to professionally develop (56 per cent) and low level of remuneration (63 per cent).

The respondents were also asked to tell about the possible incentives that still drive civil servants: 67 per cent of respondents pointed out “useful connections”, 64 per cent “extra privileges”, 60 per cent “unlawful profit”, 44 per cent “possibility to lobby business interests”. Contrary to the public opinion, such widespread in the Western world incentives as promotion, occupational prestige, level of remuneration (not even mentioning serving the society and possible further professional development) do not play significant role in motivating the civil servant to effectively and responsibly perform his/her official duties.

The reform launched in 2015 seemed to reflect the popular expectations concerning the improvement of the civil service system as it included: introduction of a new system of civil service staff selection and evaluation, modernization of staff management in public authorities based on the HR management principles and implementation of a “lifelong learning” concept for Ukrainian civil servants.

Civil service reform 2015: core features and implementation

According to the Civil Service Reform Strategy approved by the Ukrainian government on 18 March 2015, the following civil service improvements were outlined: minimizing corruption, introducing open competitive selection of candidates for all civil service positions with regard to their proficiency level and diligence; defining the requirements for civil service positions; forming a clear and transparent mechanism of responsibility for civil servants for breaking legislation and unduly duty fulfillment; granting civil servants’ social protection; improving civil servant remuneration system; securing congruence of public bodies and authorities and functions they perform; raising institutional capacity of public service; renewing the activity content of HR departments in public bodies; improving the system of civil servants’ training and re-training; establishing coordination between research and practical needs of public bodies; raising civil service prestige. The core of the reform included: raising hiring standards for public bodies, improving their

performance through an annual evaluation, change in staff management style and improving the remuneration system.

It is worth mentioning that the Law “On Civil Service” (2015) sets basic principles of civil service in Ukraine which go in line with the European countries. These principles embrace rule of law (priority of human rights and liberties); adherence to legislation; professionalism; patriotism; respectability; effectiveness; equal access to hiring possibilities in civil service; political non-prejudice; transparency and stability.

In order to grant impartiality and stability, the civil service reform foresaw delineation of political and administrative positions; optimization of the public body’s structure; introduction of patronage assistant positions; prohibition of political party participation for the positions of top public managers, etc.

Concerning selection procedures, the following standards were set for the candidates: they must have come of age, be fluent in the state (Ukrainian) language and have respective level of higher education. To ensure high level of professionalism, the persons who intend to fill in the positions in civil service are required to have some job experience in public service or management and know one of the European languages.

Several steps in ensuring high staff quality during selection procedures have been realized by now. Firstly, the three-level entry competitions for filling in the civil service positions have been introduced. They are based on equal requirements for all the candidates and include testing the qualification requirements, testing the skills and the interview. Secondly, three types of selection commissions for different staff categories have been instituted, as well as disciplinary commissions to assess possible claims to civil servants. In order to grant public control over civil servant selection and effective results of selection, 1/3 of the commissions have to be filled in by representatives of the civil society organizations, academic institutions, and high level experts.

The introduction of such selection procedure could be considered as a right step to professionalization of civil service. However, independent experts pointed out low professional and organizational quality of actual selection procedures [5].

The first civil servants' annual evaluation was launched in August 2017, after the Cabinet of Ministers of Ukraine had approved the standard evaluation procedure of the civil servants' official activities. This evaluation procedure is annually applied to all the public service staff if a person has occupied the position at least during six months. Evaluation pursues several goals: to evaluate the civil servant performance concerning his/her official duties; determine bonus payments; plan the person's career; assess the need for person's additional professional training.

Evaluation results may be of three types: positive, negative or excellent. If the results of the evaluation were excellent, then the person could be illegible for annual bonus payments and/or recommendation to enter competition for a higher position. If the person received negative evaluation results, after three months there will be a re-evaluation. If its results are negative as well, then the person might be dismissed.

The analysis of the governmental by-laws on civil servant performance evaluation gives reasons to state that civil servants evaluation procedure introduces a new interaction model between head and its subordinates. The procedure is envisioned as an instrument of personnel management designated to achieve mutual understanding between the head of the department/institution and the subordinated personnel. It helps to plan, monitor and analyze the official goals of public servants and their contribution to public body performance.

Evaluation involves the following stages: (i) defining and reviewing the tasks and key performance indicators (by December of a preceding year of the current year) or within 10 days after the appointment; (ii) evaluation interview; (iii) defining and stating the results of evaluation. The standard procedure approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine states that evaluation shall be performed according to the five-grade-scale based on key performance indicators. It should take into account official duties of a civil servant as well as general ethical rules and legal requirements concerning corruption prevention. The first full public servants' evaluation cycle was performed in October-December 2018.

However, all these positive achievements of introducing public servants' performance evaluation have to be assessed with regard to

their quality. Thus, it should be pointed out that the CEB heads are not introduced to the modern approaches to personnel evaluation that have been presented by international organizations [13] and generalized by researchers [1]. Concerning staff management, the HR departments were created in most public bodies. Additionally, personal development plans for all the staff categories were introduced as well.

Several institutions have been involved in civil service skill evaluation and different forms of professional training. For example, the Ukrainian School of Governance under National Agency for Public Service provides advanced training for all the public service staff categories as well as candidate assessment services for vacant positions; the National Academy of Public Administration provides advanced training for all categories of civil servants (around 20,000 persons completed different programs in 2018) as well as offers full education cycle with Bachelors and Masters programs in Public Administration.

It should be mentioned that there is one more problem that complicates the hiring of high level professionals for public bodies. It is the system of payment. The remuneration of civil servants in Ukraine is regulated by: (1) provisions of the Law on Civil Service; (2) norms of labor legislation and international treaties ratified by Ukraine in regard to relations not regulated by the Law and general norms of the legal institution of civil servant remuneration that are compatible with the norms of the Law on Labor Remuneration (norms for determining the minimum salary, the differentiation of the general and base rate of salary, equal salary for work of equal value, etc.); (3) separate statutory regulations of labor in regard to the relations that are not regulated by the law and are not meaningfully related to its norms (salary payment deadlines, determination of the amount of overtime compensation, as well as weekend, holiday and non-working days, night overtime pay, etc.).

Referencing specific features of civil service, the law limits the opportunities of civil servants to protect their right to labor remuneration. Besides, a civil servant has no right to organize and participate in strikes.

If a civil servant discovers violation of the law by the public authorities or their officials during their service or outside the office, to

ensure the rule of law, he/she has to contact the central executive body which ensures the implementation of state policy in civil service. This also applies to the issues on remuneration of civil servants. At the same time, state regulation of extra salary schemes, bonuses, allowances and payments to civil servants virtually eliminated the possibility of being influenced by civil servants and their trade unions (except through consultations of the relevant government authorities with the representatives of civil servants' trade unions).

The current procedure of public servant remuneration in Ukraine is inefficient and bears high corruption risks. Thus, around 30 per cent of remuneration is salary and another 70 per cent consists of allowances and after-payments. The reform foresees to invert this proportion: 70 per cent – for salary and 30 per cent – for other payments. However, just inverting the payment proportion would not eliminate the corruption risk. That is why some additional steps must be undertaken but not limited only to salary raise that of course is also important [8]. The monetary motivation should be complemented by raising social status of a civil servant, granting additional significant benefits, and allowing dismissal from a position for breaking ethical rules, etc.

One could observe many different positive developments within Ukrainian public service. However, their effect on societal development is still quite modest. The most problematic feature of Ukrainian public governance is systematic corruption. Its level is still high in spite of various new anti-corruption legislation and creation of the national anti-corruption investigation bodies.

After change in political power, following the presidential elections 2019, the new president Volodymyr Zelenskyi declared “reset of power” that included also revisions of civil service regulations. In this regard several respective legal acts were approved and thus triggered some important changes in civil service reform implementation through revisions of the Law “On Civil Service” (2015).

The most important novelties include [14] : simplification of hiring and dismissal of civil servants, introduction of a contract civil service for all public positions (the contracts will be signed for three years with possible three year extension, the contract service will cover seven per

cent of civil service staff); possibility of remote work for civil servants; setting the minimum level of civil servant remuneration (at least double the subsistence minimum set by the law). In this way the civil servant will be dismissed without any long bureaucratic procedures that were prescribed in the previous law (2015).

Taking into account available information on the implementation of Ukraine's Public administration reform strategy till 2020, it can be suggested that Ukraine has achieved some progress in reforming civil service especially in selecting the CEB personnel and enhancing ministries' human capacity.

However, several systemic problems persist, one of them is corruption. After political change in 2019, the level of corruption became even higher as Ukraine lost two points of its Corruption Perception Index in comparison with 2018 [11], [12]. Why is there no progress observed in this sphere? The answer is simple: there are many important factors that cause corruption, create a perfect medium for it and the reforms have not yet reached them. Moreover, with the deepening economic problems and political instability, unemployment growth, some of them are only aggravated. The main ones are:

- poverty of majority of the population, the excessive stratification of the society (around 5% who are very rich and the rest, who barely make ends meet). Along with this, the concept of labor as a source of well-being is undervalued which creates a corresponding negative atmosphere in the society;

- the controversial attitude of society towards such phenomenon as corruption (see Fig. 2 above). On the one hand, people reject and condemn the corruption in society. On the other, they eagerly try solving the personal problems through evading the requirements of the law;

- low quality of legislation, which creates legal conflicts and allows ambiguous interpretations; regulation of a large number of issues by subordinate legislation (this problem has exacerbated after new government came to power as the result of 2019 elections: the legal acts got approved by the mono-coalition in so called turbo-regime, without duly discussions and step-by-step balancing the interests of the stakeholders).

Among the additional factors enhancing corruption it is worth mentioning excessive regulation of entrepreneurial activity; imperfect tax system; the possibility to gain profit mainly by being on the close to authorities; ineffective law enforcement and judicial system; mismatch between the remuneration level of persons authorized to perform public administration, and the scope of their authority.

Gains in Public administration (PA) efficiency are not noticed by the society.

It could mean that civil servants themselves are not enough motivated to implement public administration reforms. It appeared that many inefficient staff members could not be dismissed due to their very strong legal protection. The annual evaluation has not yet become an efficient instrument of staff qualification: in 2018 only 58 persons out of 15,000 received negative results on the assessment; simultaneously, the salary almost doubled in 2018 [9].

The introduction of the selection procedure based on candidate qualifications could be considered as a right step to civil service professionalization. However, independent experts pointed out the low professional and organizational quality of the selection procedures used by the CEBs which leads to compromising such an important instrument of civil service improvement [5].

The novelties introduced into the civil service regulations by the new government in 2019 [15] enhanced political bias in civil servant staff management because the guarantees for more or objective assessment of servant's work have been significantly lessened. The minister now can dismiss an A level servant without any procedure and performance evaluation. Moreover, a practice of an "advance leave notice" in public administration sector has been widespread: before signing a contract or being appointed to a position a civil servant must deposit his/her undated leave notice that allows dismissing this subordinate at any moment. This weakened the public servant position as a professional who has some personal attitude towards performance and could have had some critical attitude towards decisions made by the head.

The expansion of contract practice in civil service can lead to spreading of a dismissal practice because of "not fulfilling the contract

conditions” and cutting the servants’ wages which in turn can contribute again to de-professionalization of Ukrainian civil service.

Another problem is a new approach to candidate selection introduced by the recent amendment to the Law “On Civil Service” (2019). According to them, a CEB head can choose one out of five (!) candidates recommended by the selection commission; actually this provision gives huge space for political bias and subjective judgment of seekers.

There is still not much progress in improving the remuneration system for civil servants. The most visible civil service problem that attracts huge public attention recently was very high salaries of some top public servants (ministers and public company managers) in comparison with average salary in Ukraine. It became publically known that despite significantly less public administration efficiency many Ukrainian ministers and other top administrators receive much higher salary than their colleagues from other post-socialist countries and even from many developed ones.

It is impossible to solve all the issues in Ukrainian civil service within a short period of time, although in society there is demand for “quick” solutions. One example of this may be the act “On Cleansing of Power”, which in fact not only did not meet the expectations of its initiators, but also caused obvious damage to the PA sphere because thousands of experienced civil servants who served during Yanukovych regime (2010-2014) had been fired. Unfortunately, public opinion has a generalized image of an official, who bears all negative feedback for the government’s actions. At the same time, it is forgotten that a civil servant is the same profession as many others, which does not only require professionalism, but is also limited by certain legal frameworks.

Received: 04.01.20

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ В ПЕРІОД ПІСЛЯ 2014 РОКУ

Vainius Smalskys, doctor of Social Science, Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, Director of Institute of Public Administration, Professor, Kaunas, Lithuania.

Svitlana Khadzhyradieva, doctor of Science in Public Administration, Professor, Department of Public Administration and Public Service, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

Sergii Slukhai, Doctor in Economics, Professor, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine.

У статті розкрито питання що стану державної служби в Україні, зокрема можемо виділити низку нововведень, спрямованих на підвищення ефективності та забезпечення якості державної служби, а саме: розділення адміністративних та політичних посад; роз'яснення правового статусу державного службовця; відокремлення державної служби від політичної діяльності; встановлення вичерпного переліку осіб, які не підпадають під дію законодавства про державну службу; впровадження нового підходу до класифікації посад державних службовців; компетентнісний підхід до відбору кандидатів на державну службу; визначення законодавчо загальних підходів до вступу, виконання та відриву від державної служби; вдосконалення професійних навичок та професійної підготовки державних службовців, їх оплати праці, виплати бонусів та заохочення, а також дисциплінарної відповідальності.

Реформування законодавства про державну службу стало найважливішим кроком до реформи державного управління. Постійні зміни та доповнення до нещодавно прийнятого законодавства означають його недосконалість. Проте слід зазначити, що законодавці та реформатори рухаються в правильному напрямку.

Дані, проаналізовані у статті, показують, що Україна пройшла довгий шлях від спадщини радянської державної служби. Однак вона все ще знаходиться в середині шляху: ці досягнення повинні підтримуватися постійними зусиллями, щоб зробити їх незворотними та значно підвищити ефективність державного управління.

Аналіз джерел у статті показує, що ідеальна картина державного службовця повинна відповідати його реальному сприйняттю. Насправді суспільне сприйняття державних службовців в Україні є досить негативним, оскільки люди бачать різочу різницю між реальністю та ідеалом, згаданим вище. Виявилося, що державному службовцю, за сприйняттям громадськості, бракує майже всіх необхідних рис. Це свідчить про величезні проблеми з державними службовцями в Україні через невідповідність між сприйняттям громадськістю та ідеальним образом державного службовця. Так, статистика показує, що більшість респондентів (близько 70 відсотків) сказали, що український державний службовець недостатньо кваліфікований, прагне уникати вирішення складних справ, нетерпляче порушує закон, демонструє низьку повагу до клієнтів, не є надійним, упереджений та зацікавлений у власних інтересах (ставить власні інтереси перед громадськістю), орієнтовані на результат і т.д.

У статті робиться висновок, що реформа державної служби в Україні повинна підтримуватися не лише політичними заходами, що підвищують професіоналізм працівників, але також включають процедури зміни ставлення громадськості до них. Негативне сприйняття державних службовців може бути тісно пов'язане із самою державною службою: українці сприймають це як корумповану та бюрократичну інституцію, яка ламає інновації, не піклується про економічну ефективність та не сприймає позитивних змін.

Ключові слова: державна служба, державне управління.

References

1. Ibragimova Ivanna 2010. Developing a new approach to civil servants appraisal in Ukraine. Available at <https://pdfs.semanticscholar.org/ba27/f90d9e7d96afb3fdaddfdfbbc87a27ef3abe.pdf>.
2. Khadzhiradieva, S. & V. Nikolaev V. (2014). Suchasni pidkhody do navchannia upravlitsiv publichnoi sfery [Modern approaches to training public sector managers]. Zbirnyk naukovykh prats Donetskoho derzhavnoho universytetu upravlinnia – Collection of scientific works of Donetsk State University of Management, 251-262 [in Ukrainian].
3. Khadzhiradieva, S. (2008). Stratehii instytualizatsii ta profesionalizatsii derzhavnoi sluzhby [Strategies of institutionalization and professionalization of the civil service]. Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Public administration theory and practice, 1(20), 361-365 [in Ukrainian].
4. Kovbasjuk, J. Kostjantin, O. Vashhenko, J. Surmin, etc. (2012). Derzhavna kadrova politika v Ukraini: stan, problemi ta perspektivi rozvitku. [State personnel policy in Ukraine: state, problems and prospects of development] Kyiv NADU [in Ukrainian].
5. Laboratoriia zakonodavchykh initsiatyv (2018). Tinovyi zvit. Reforma derzhavnoi sluzhby ta derzhavnoho upravlinnia v Ukraini v 2017 rotsi [Shadow report. Civil service and public administration reform in Ukraine in 2017]. Kyiv [in Ukrainian].
6. Naumenko, R. (2010). Derzhavna sluzhba v Ukraini: aktualni problemy ta shliakhy modernizatsii [Civil service in Ukraine: current problems and ways of modernization]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
7. Rozporiadzhennia «Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia derzhavnoi sluzhby ta sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na period do 2017 roku ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii» [Resolution «On approval of the Strategy of reforming the civil service and service in local self-government bodies in Ukraine for the period up to 2017 and approving the plan of measures for its implementation»]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80> [in Ukrainian].
8. Soroka, S. (2018). Reforma derzhavnoi sluzhby. Chy spravdi zarplaty vyrishuiut use? [Civil service reform. Do salaries really work?]. Retrieved from <https://rpr.org.ua/civil-servic/> [in Ukrainian].

9. Soroka, S. (2019). Perezavantazhennia derzhavnoi sluzhby: prychny, ryzyky ta naslidky [Civil service restart: causes, risks and consequences]. Retrieved from <https://www.pravda.com.ua/columns/2019/10/10/7228465/> [in Ukrainian].

10. TNS. 2017. Моніторинг сприйняття реформ у суспільстві. Лютий 2017. Retrieved from http://prev.reforms.in.ua/sites/default/files/imce/2017_02.pdf.

11. Transparency International. 2019. Corruption Perception Index 2018. Retrieved from <https://www.transparency.org/cpi2018>.

12. Transparency International. 2020. Corruption Perception Index 2019. Retrieved from <https://www.transparency.org/cpi2019>.

13. UNDP. 2009. User's Guide to Measuring Public Administration Performance. Oslo: Oslo Governance Center. Retrieved from https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/public_administration/a-users-guide-to-measuring-public-administration-performance.html

14. Zakon Ukrainy «Pro derzhavnu sluzhbu» [The Law of Ukraine «On Civil Service»]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> [in Ukrainian].

15. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo perezavantazhennia vlady» [The Law of Ukraine «On amendments to some laws of Ukraine on rebooting power»]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20> [in Ukrainian].

Information about the Authors:

Vainius Smalskys: Mykolo Romerio universitetas Valakupių g. 5, LT-10101 Vilnius, Lietuva

E-mail: mruni.eu

Khadzhyradieva Svitlana: National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 20, Anton Tsedyk St., Kyiv, 03057, Ukraine.

ORCID. ORG./0000-0002-2256-2579

E-mail: sententia.hsk@gmail.com

Sergii Slukhai: Taras Shevchenko National University of Kyiv, 64/13, Volodymyrska Str., Kyiv, 01601 Ukraine.

ORCID. ORG./0000-0001-8839-2042

E-mail: serg1955@meta.ua

ви; закупівлі державних підприємств; закупівлі комунальних та /або інфраструктурних підприємств. Це дозволить, з одного боку, розширити межі контрактної системи а з іншого – розробити більш сегментовані і «адресні» механізми регулювання закупівель. Максимальний масштаб регулювання закупівель спостерігається в директивах ЄС і правових актах розглянутих європейських країн, де предметом регулювання виступають, в тому числі, закупівлі структур, регульованих публічним правом. Доходить висновку, що розглянутий стратегічний підхід до формування контрактної моделі передбачає розробку і реалізацію нової закупівельної політики і системи нормативного правового регулювання в сфері суспільних закупівель.

Ключові слова: публічні закупівлі, стратегія, завдання, закупівельна політика, нормативно-правове регулювання.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Питання публічних закупівель в Україні вважається однією з найбільш корумпованих сфер серед напрямків витрачання державних коштів. Для того, аби мінімізувати корупційні прояви варто здійснювати ефективний контроль за даною сферою. Модернізація державного контролю та аудиту, що здійснюється відповідно до Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (ст. 346), спрямована на забезпечення сталого розвитку бюджетної політики та надійних систем контролю, що базуються на міжнародних стандартах та спрямовані на перевірку законності, економності та ефективності використання коштів на цілі публічних закупівель.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні роки вітчизняні науковці приділяють досить значну увагу дослідженню інституту публічних закупівель, а саме: М. Галушак, В. Дараган, Н. Дроздова, О. Критенко, О. Мельников, С. Нагачевський, І. Нестругіна, А. Павловський, О. Підмогильний, Л. Скалозуб, В. Смирчинський, Н. Ткаченко, Ю. Уманців, Ю. Фалко, О. Фіц, К. Хусанова, О. Шевчук та інші. Разом з тим, питання проведення публічних закупівель залишається доволі актуальним та потребує ретельного дослідження.

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

- визначити зміст поняття «публічні закупівлі» та рівень його дослідження у науковій літературі;
- висвітлити нормативно-правову базу даного дослідження;
- розглянути сучасний стан публічних закупівель в зарубіжних країнах, зокрема США та вказати які положення можна імплементувати в Україні;
- на основі проведеного аналізу здійснити перелік основних стратегічних завдань розвитку інституту публічних закупівель у сучасному українському суспільстві.

Виклад основного матеріалу дослідження. Однією з ключових сфер інституційних змін, які активно проходять в останні двадцять років в Україні, виступає система закупівель товарів, робіт, послуг для забезпечення суспільних потреб. В даний час існує необхідність в розробці нової інституціональної моделі публічних закупівель та закупівель підприємств державного сектора економіки в рамках формування нової стратегії соціально-економічного розвитку країни. Держава закуповує товари, роботи й послуги для задоволення суспільних потреб. Обсяг державних закупівель в Україні щороку складає близько 13% ВВП. У Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України працює Департамент регулювання державних закупівель, який визначає правову політику в цій сфері й координує роботу системи держзакупівель [4].

Ціль Департаменту регулювання державних закупівель – створення такої системи, яка дозволить максимально задовольнити суспільні й державні потреби за найвигіднішою ціною. З точки зору масштабів публічні закупівлі виступають потужним фінансовим інструментом в руках держави, який може і повинен бути задіяний в реалізації нової стратегії економічного розвитку. Справжня робота спирається на концептуальне положення про те, що в якості стратегічної мети слід розглядати розвиток контрактної системи закупівель як інституту державного господарювання і механізму управління економікою. Новий масштаб і рівень вирішуваних завдань дозволяє говорити про нову ідеологію розвитку контрактної

системи закупівель. Для реалізації цієї стратегічної мети в першу чергу треба визначитися з сутністю і роллю інституту публічних закупівель, його взаємодією з іншими сферами економіки, масштабами задач, повноваженнями для регулювання тих чи інших сфер, що вимагає перегляду, систематизації і регламентації використовуваних в сучасних нормативно-правових актах дефініцій і термінів контрактної системи закупівель [6].

На сьогоднішній день, не дивлячись на пожвавлення наукової спільноти до даного питання, відсутній єдиний загальновизнаний підхід до визначення поняття «публічні закупівлі». Саме необхідність чіткого формулювання єдиного розуміння вказаного поняття зумовлює актуальність даної теми. Сфера публічних закупівель є однією з найбільш корупційних. Проведення закупівель завжди гостро обговорювалася широким загалом, і в останній час увага до проблем публічних закупівель тільки зростає. Не в останню чергу така ситуація пов'язана з конкретними недоліками, що ставлять під сумнів прозорість і відсутність корупційного складника в процесі закупівель. Законом України «Про публічні закупівлі» створено правові умови для забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, для створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, для запобігання проявам корупції у цій сфері, для розвитку добросовісної конкуренції. Однак практика свідчить про численні випадки корупційних закупівель. Корупційні діяння в системі публічних закупівель призводять до значних збитків держави і суспільства. Типологізація корупційних ризиків під час проведення публічних закупівель, на нашу думку, має стати основою для передбачення правопорушень при здійсненні публічних закупівель з метою запобігання корупції у даній сфері [7].

Формування інституту громадських закупівель пов'язане з особливостями соціально-економічного розвитку кожної країни. Слід зазначити, що в західних країнах не вживається поняття «закупівлі для державних потреб». Замість цього використовується термін «громадські (публічні) закупівлі» та відповідно закупівлі для забезпечення «громадських (публічних)» потреб. Відповідно до визначення британського Міністерства державної торгівлі (Office of

Government Commerce) під громадськими закупівлями розуміється процес придбання будь-яких товарів, робіт і послуг органами державної влади і організаціями державного (суспільного) сектора як для забезпечення власної поточної діяльності, так і для реалізації великих довгострокових проектів загальнонаціонального значення [15].

Використовувані в українській економіці поняття «державні потреби» і «публічні закупівлі» в першу чергу позначають суб'єкта закупівельної діяльності – державу в широкому сенсі (включаючи всі державні і муніципальні органи, підприємства державного сектора) – який визначає умови, процедурні та правові особливості закупівель. Таким чином, до громадських закупівель відносяться державні та муніципальні закупівлі, а також законодавчо регульовані закупівлі підприємствами державного сектора економіки [14].

Контроль у сфері публічних закупівель в Україні здійснюють Рахункова палата, Антимонопольний комітет, Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Державна аудиторська служба та громадськість. З упровадженням «ІТС «Prozorro» порушень у сфері публічних закупівель не стало менше. Відповідно до звіту Мінекономрозвитку України, у 2016 р. Державною аудиторською службою виявлено зловживання у процедурах державних закупівель на суму 19,2 млрд. грн. (приблизно 7% у загальній сумі закупівель), а попереджено порушень у сфері закупівель – майже на 4,7 млрд грн. [15].

Прийняття Закону ввело на заміну поняттю «державні закупівлі» у вжиток поняття «публічні закупівлі». Поняття «публічні закупівлі» порівняно з поняттям «державні закупівлі» є дещо масштабнішим, оскільки розширює коло установ, які через закупівельну діяльність забезпечують потреби держави або територіальної громади.

Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», виокремлюють три узагальнені стадії процесу публічних закупівель:

– «ідентифікацію потреби, прийняття рішення щодо того, які товари, роботи або послуги мають бути придбані і коли (планування закупівель);

- процес розміщення оголошення про закупівлю відповідних товарів, робіт або послуг, кваліфікацію постачальника (включно з аукціоном для конкурентних процедур) та підписання договору;
- процес адміністрування договору» [13].

Загалом, якщо говорити про етапи проведення публічних закупівель, то відповідно до дійсної практики виділяють шість етапів, для кожного з яких характерною є певна процедура та термін її проведення (рис. 1).

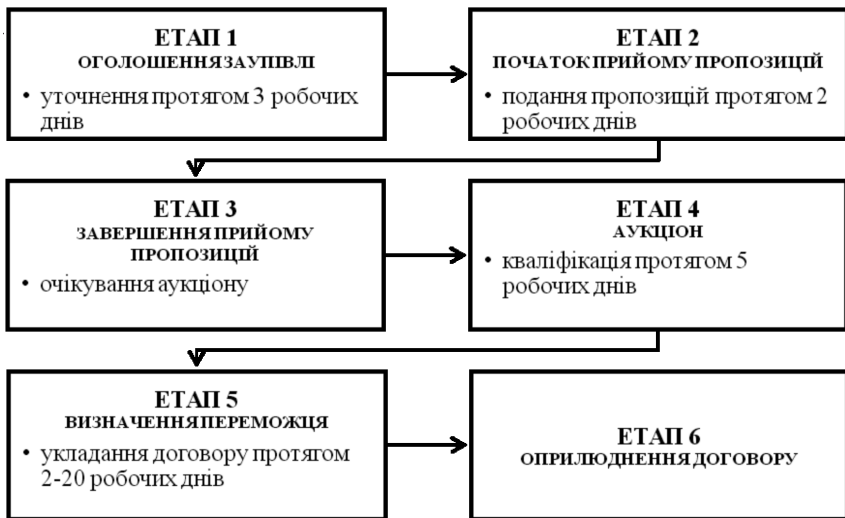


Рис. 1. Етапи проведення публічних закупівель

Незважаючи на те що нормативні правила регулюють більшою мірою другий етап, усі три етапи потрібно розглядати як взаємопов'язані фази єдиного «циклу закупівлі». Щоправда, якщо ідентифікація потреби в закупівлі та адміністрування договору стосується виключно інтересів підприємства, то процес розміщення оголошення, проведення торгів та підписання договору торкається публічних інтересів. Саме тому другий етап публічних закупівель має чітке нормативне регулювання.

Дія Закону України «Про публічні закупівлі» поширюється і на закупівлі, очікувана вартість яких є меншою як 200 тисяч грн., що більш детально відображено у таблиці 1.

Таблиця 1

**Порядок здійснення публічних закупівель
залежно від вартості закупівель**

Вартісні пороги публічних закупівель	Особливості проведення публічних закупівель
Менше ніж 50 тис. грн	Публічні закупівлі здійснюються шляхом: – укладання прямого договору; – з використанням електронної системи ProZorro
Вартість товарів та послуг від 50 тис. грн. до 200 тис. грн. Вартість робіт від 1,5 млн грн	Публічні закупівлі здійснюються шляхом: – укладання прямого договору, але з обов'язковим оприлюдненням звіту про укладені договори в системі електронних закупівель; – з використання електронної системи ProZorro
Вартість товарів та послуг від 200 тис. грн до 133 тис. євро. Вартість робіт від 1,5 млн грн до 5150 тис. євро	Публічні закупівлі здійснюються з використанням електронної системи ProZorro: – проведення відкритих торгів; – проведення конкурентного діалогу; – проведення переговорної процедури.
Вартість товарів та послуг від 133 тис. євро Вартість робіт від 5150 тис. євро.	Публічні закупівлі здійснюються з використанням електронної системи ProZorro: – проведення відкритих торгів з оприлюдненням англійською мовою; – проведення конкурентного діалогу; – проведення переговорної процедури

Складено на основі джерела[15].

На сучасному етапі розвитку світової економіки спостерігається загальна тенденція до посилення ролі контрактних систем управління громадськими закупівлями. При цьому в країнах з розвинутою конкурентною економікою контрактні системи мають широкий функціонал не тільки в сфері громадських закупівель. У відповідній директиві Європейського союзу (ЄС) також використовується термін *public procurement* (публічні закупівлі), під яким слід розуміти закупівлі влади будь-якого рівня і юридичних осіб, які регулюються публічним правом. У свою чергу, під юридичними особами, регульованими публічним правом, розуміються юридичні особи, які засновані для конкретних цілей і в загальних інтересах, що не носять комерційного або індустріального характеру, і які при цьому або фінансуються переважно органами влади (самоврядування) будь-якого рівня, або є об'єктом управлінського нагляду органів влади (самоврядування) [16].

У відповідних нормативних документах країн-учасниць ЄС також використовується термін *public procurement* (публічні закупівлі), що цілком закономірно, оскільки з 1 січня 2016 р норми зазначеної загальноєвропейської директиви імплементовані в національні закупівельні системи всіх цих країн. Окремою директивою Європейського союзу регулюються закупівлі структур, які здійснюють діяльність в сфері водопостачання та водовідведення, енергетики, Стара і нова версії угоди з державних закупівель – *Agreement on Government Procurement (GPA 1994)* і *Revised Agreement on Government Procurement 30 March 2012 (GPA / 113)*.

Деякі автори також перекладають *government procurement* як урядові закупівлі транспортних і поштових послуг (*procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors*). Зазначені поняття і правові режими використовуються і в ряді національних документів. Наприклад, у Великобританії у поняття закупівлі інфраструктурних структур (*utilities procurement*) включені закупівлі контрактними структурами, громадськими структурами підприємствами та іншими структурами за умови, що купуються товари, роботи, послуги призначені для досягнення цілей в однією з відповідних сфер діяльності.

У США на федеральному рівні використовується термін *federal acquisition* (федеральні закупівлі), що трактував як придбання федеральними органами виконавчої влади і федеральними корпораціями товарів або послуг (Включаючи будівництво) на підставі контракту, незалежно від того, чи є дані товари і послуги в наявності або повинні бути створені, розроблені і протестовані [15].

Таким чином, вищевказане дозволяє зробити висновок, що в документах більшості провідних міжнародних структур переважно вживається термін *public procurement* (публічні закупівлі). При цьому змістовне наповнення поняття «публічні закупівлі» в документах різних міжнародних організацій відрізняється один від одного. В документах Європейського Союзу в зміст даного поняття, крім закупівель державних органів, включають закупівлі юридичних осіб, регульованих громадських правом, що є більш широким поняттям порівняно з державними підприємствами.

Виконаний огляд міжнародних і національних документів дозволяє з певною мірою умовності систематизувати інформацію про масштаби регулювання закупівель в розглянутих країнах. Максимальний масштаб регулювання закупівель спостерігається в директивах ЄС і правових актах розглянутих європейських країн, де предметом регулювання виступають, в тому числі, закупівлі структур, регульованих публічним правом.

В ЄС спеціальним предметом регулювання виступають *utilities procurement*, що в перекладі звучить як закупівлі комунальних, або інфраструктурних підприємств. На рівні Європейського союзу такі закупівлі регулюються окремою директивою, а в Великобританії, Ірландії і Швеції – окремими правовими актами, які передбачають більш гнучкі правила в порівнянні з *public procurement*. У Польщі та Фінляндії правила *utilities procurement* включені в загальні правила *public procurement*, але для *utilities procurement* передбачені деякі винятки, які роблять їх регулювання менш жорстким [15]. Порядок здійснення публічних закупівель у країнах Європи відображено у таблиці 2.

Таблиця 2

Порядок здійснення публічних закупівель у країнах ЄС

Звичайні замовники	Замовники монополісти	Як проводити закупівлю
133 тис. євро для товарів та 5,15 млн. євро для робіт.		- проведення відкритих торгів (30 днів); - проведення конкурентного діалогу; - проведення переговорної процедури.

Таким чином, створення ефективної контрактної системи закупівель має стати одним з ключових пріоритетів стратегії розвитку української економіки. Держава внаслідок варіативності використання різних контрактних угод може формувати платоспроможний попит і на взаємовигідній основі залучати приватний бізнес до вирішення суспільно значущих завдань в умовах виникають бюджетних обмежень і економічних труднощів. Науковці даної сфери вказують, що для росту далі національному бізнесу потрібно:

а) більш-менш чітко розуміти, що буде робити влада в економіці, куди слід інвестувати і які напрямки розвивати;

б) бути впевненим, що держава надасть певні стимули і пред'явить попит на продукцію вітчизняних виробників. Все інше другорядне.

Удосконалення практики громадських закупівель тісно пов'язане з проблематикою розвитку національних контрактних систем. За своїми масштабами громадські закупівлі виступають потужним фінансовим інструментом економічної політики держави. При цьому, як показує досвід розвинених країн, функціонал сучасної контрактної системи не обмежується лише контрактами на розробку і постачання товарів (робіт, послуг), а включає й інші їхні види, в тому числі засновані на принципах державно-приватного партнерства. Такі контракти орієнтовані на стимулювання розвитку національної промисловості і підвищення її технологічного рівня, залучення інвестицій в промисловий сектор.

Новий масштаб і рівень вирішуваних завдань дозволяють говорити про нову стратегії розвитку – формуванні національної контрактної системи закупівель. Її розвиток як інституту державно-

го господарювання і механізму управління українською економікою необхідно розглядати в якості стратегічної мети в довгостроковій перспективі (на період до 2035 р) [16].

Для реалізації цієї стратегічної мети в першу чергу слід визначити сутність і роль нового інституту закупівель, способи його взаємодії з іншими сферами економіки. Контрактна система повинна бути наділена повноваженнями регулювати широке коло контрактних (договірних) відносин, що встановлюються державними органами влади або організаціями державного сектора, як в сфері закупівель, так і в рамках проектів державно-приватного партнерства і управління державним майном.

Основні перспективи і стратегічний потенціал реформування діючої системи суспільних закупівель в середньостроковій перспективі (2020-2024 рр.) визначаються рівнем реалізації базових принципів формування нової моделі контрактної системи, підвищенням якості управління закупівлями, інноваційною спрямованістю та ефективністю активності закупівель. В даний час контрактні економічні відносини підміняються регламентованими типовими процедурами, що призводить до неефективного витрачання бюджетних коштів, зростання обсягу закупівель у єдиного постачальника. Вважається за необхідне оптимізувати регулювання контрактних відносин на основі реструктуризації та диференціації нормативно-правової бази [8].

Відповідно до завдань, по-перше, закупівельної діяльності як механізму забезпечення суспільних потреб, по-друге, досягнення максимальної ефективності укладених контрактних угод. Це передбачає розробку і регламентацію основних єдиних принципів (відкритість, прозорість інформації, забезпечення конкуренції, відповідальність і результативність, громадський контроль) закупівель для всіх учасників державних, муніципальних і регульованих закупівель при забезпеченні диференційованого підходу і варіативності способів закупівель, відповідних особливостям різних бізнес-процесів [14].

Реформування системи управління закупівлями має включати комплекс наступних заходів:

- створення нової «системи координат» і ключових фінансово-економічних індикаторів функціонування контрактної системи,

що забезпечують моніторинг її вкладу в економічний і соціальний розвиток країни;

- введення в законодавство права на пілотні (інноваційні) проекти в закупівлі;

- модернізацію ціноутворення процесу закупівель;

- підвищення рівня професіоналізму замовників, перехід до персональної відповідальності за прийняття учасниками контрактної системи фінансово значущих закупівельних рішень [14].

Узагальнюючи все вищевикладене, можна резюмувати, що базовим принципом інституційної реформи у сфері публічних закупівель повинен стати диференційований підхід до законодавчого регулювання закупівель.

Пропонується розділити систему регулювання закупівель на три самостійних сегмента: закупівлі держави; закупівлі державних підприємств; закупівлі комунальних та /або інфраструктурних підприємств. Це дозволить, з одного боку, розширити межі контрактної системи а з іншого – розробити більш сегментовані і «адресні» механізми регулювання закупівель.

Досвід зарубіжних національних контрактних систем і аналіз особливостей системи закупівель в Україні дозволяє виділити наступні найважливіші стратегічні завдання розвитку інституту публічних закупівель:

- законодавча регламентація загальних єдиних принципів публічних закупівель для всіх суб'єктів системи (відкритість, прозорість, конкуренція, ефективність, інноваційність, професіоналізм, контроль і відповідальність) при забезпеченні можливості варіативності способів закупівель, відповідних особливостям бізнес-процесів компаній різних сегментів;

- визначення ключових цілей і функцій кожного сегмента публічних закупівель відповідно до необхідності вирішення завдань забезпечення суспільних потреб;

- підготовка спеціального закону про закупівлі інфраструктурних компаній (природних монополій);

- модернізація системи ціноутворення в державних закупівлях, введення нормативних моделей контрактів із гнучким ці-

ноутворенням, що створюють можливості для ринкової поведінки замовників;

- професіоналізація замовників, що передбачає надання більшої свободи організаціям, які здійснюють закупівлі (складання специфіки закупівлі, вибір способу закупівлі, критерії оцінки пропозицій) при одночасному посиленні персональної відповідальності за прийняття учасниками контрактної системи фінансово значущих закупівельних рішень (персональна відповідальність керівників, співробітників контрактних служб);

- стимулювання технологічних, соціально значущих і екологічних інновацій, включаючи розробку інновацій «під ключ» по специфіці замовника і адаптацію ініціативних інновацій, пропонуваних інноваційно-активними компаніями, введення в законодавство права на пілотні інноваційні проекти в закупівлях;

- розвиток принципів публічних закупівель в системі державних закупівель на основі розширення можливостей використання контрактів життєвого циклу, довгострокових контрактів з постачальниками, які змогли себе зарекомендувати.



Рис. 2. Модель оптимізації механізму проведення публічних закупівель

Така модель контрактної системи потребує оптимізації законодавчого регулювання на основі реструктуризації та диференціації нормативно-правової бази, розробки механізмів регулювання закупівель виходячи із стратегічних цілей і завдань відповідного сегмента сфери публічних закупівель. Отже, для сегмента публічних закупівель можна виділити наступні заходи і механізми регулювання для реалізації розглянутих напрямків інституційної реформи (рис. 2).

1. Введення системи категоріального управління державними і муніципальними закупівлями, що забезпечує диференціацію механізмів і методів закупівель в залежності від категорії (виду) продукції, що накуповується. Дана система повинна забезпечити професіоналізацію закупівельної та логістичної діяльності. Зокрема, повинна бути здійснена централізація закупівель типової та стандартної продукції (канцелярські товари, оргтехніка та ін.), в тому числі через спеціалізовані логістичні центри і механізми електронної торгівлі.

2. Розвиток механізмів взаємодії з постачальниками, що передбачає встановлення довгострокових контрактних відносин на основі врахування кваліфікації та ділової репутації постачальників для запобігання недобросовісної конкуренції і зниження ризиків невиконання (або низької якості) виконання контрактів.

3. Формування об'єднань (консорціумів) з розробниками і потенційними постачальниками з метою створення / впровадження нової інноваційної продукції для виконання великих державних замовлень.

4. Відмова від існуючого принципу єдиної нормативної моделі державного контракту (на основі твердої фіксованої ціни контракту) і введення регламентованого, але досить гнучкого механізму контрактних угод, що дозволяє замовникам ефективно здійснювати державні закупівлі.

Представлений концептуальний підхід до розвитку інституту публічних закупівель потребує детальної розробки, його реалізація потребує прийняття комплексу нормативно-правової і методичної документації, пошуку нових рішень для організації системи управління і контролю. Однак програма реформ, яка ґрунтується на даному підході, дозволить значно підвищити ефективність публічних за-

купівель, так як буде базуватися на обліку економічних принципів, специфіки і результатів кінцевої діяльності відповідних суб'єктів контрактної системи [15].

Висновки. Таким чином, розглянутий стратегічний підхід до формування контрактної моделі передбачає розробку і реалізацію нової закупівельної політики і системи нормативного правового регулювання в сфері суспільних закупівель, створення нового центру компетенцій. Для зниження корупційних ризиків, забезпечення прозорості та ефективності контрактної системи, організації громадського аудиту та нагляду потрібна створення незалежної недержавної контрольно-аналітичної системи громадських закупівель. Необхідно актуалізувати роботу Єдиної інформаційної системи (ЄІС) в сфері контрактів, в першу чергу статистичного спостереження. На закінчення відзначимо, що сучасні інституційні перетворення в сфері суспільних закупівель повинні бути пов'язані зі створенням інвестиційного клімату виробництва інноваційної продукції, підвищенням соціально-економічної ефективності реалізації державних функцій. Реалізація стратегії реформування контрактної системи закупівель вимагає масштабної роботи. До цього повинні бути готові не тільки влади, а й суспільство як кінцевий споживач товарів (робіт, послуг), в тому числі в особі незалежних громадських організацій. Громадські закупівлі повинні стати дієвим інструментом стабілізації і зростання економіки, концентрації матеріальних, трудових ресурсів, науково-інноваційного потенціалу для реалізації стратегічних цілей розвитку країни.

Стаття надійшла до редакції: 12.11.19

of the contract system and, on the other, to develop more segmented and 'targeted' procurement regulation mechanisms. It is concluded that the considered strategic approach to the formation of the contract model involves the development and implementation of a new procurement policy and regulatory system in the field of public procurement.

Key words: *public procurement, strategy, tasks, purchasing policy, regulatory regulation.*

Received: 12.11.19

References

1. Borsuk, N. (2010), Problemi pyannia kvalifikatsii dii zamovnykiv konkursnykh protsedur zakupivli [Problems of qualification of actions of the customers of competitive procurement procedures] K: Chasopys Kyivskoho universytetu prava. 90-94.[in Ukrainian]
2. Biudzhetyi kodeks Ukrainy (2010) [Budget Code of Ukraine]. Retrieved from hppt: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Holovanenko, M. (2016), Koruptsiini ryzyky ta nadiinist systemy derzhavnoi zakupivelnioi lohistyky v Ukraini [Corruption risks and reliability of the public procurement logistics system in Ukraine] Teoretychni ta prykladni pyannia ekonomiky. 77-84 [in Ukrainian]
4. Dudar, A. (2017), Vprovadzhenia systemy elektronnykh zakupivel «Prozorro» [Implementation of Prozorro e-Procurement System] Yevropeiska intehratsiia v konteksti svitovykh hlobalizatsiinykh protsesiv: materialy nauk.-prakt. konf. 88-96 [in Ukrainian]
5. Kulak, O. (2013) Mekhanizmy zabezpechennia rozvytku systemy derzhavnykh zakupivel v Ukraini [Mechanisms for ensuring the development of the public procurement system in Ukraine]: dys. ... kand. nauk z derzh. upravlinnia: 25.00.02 – mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia. Zaporizhzhia, 205. [in Ukrainian]
6. Melnykov, O. (2016) Osoblyvosti publichnykh zakupivel yak obiekta derzhavnoho rehuliuвання ekonomiky [Features of public procurement as an object of state regulation of the economy]. Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia. 129-135. [in Ukrainian]

7. Melnykov, O. (2016) Shliakhy protydyi koruptsii u sferi derzhavnykh zakupivel [Ways to Combat Corruption in Public Procurement] Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia. 44-49 [in Ukrainian]

8. Olefir, A. (2018) Problemy zakhystu prav uchastnykiv publichnykh zakupivel [Problems of protection of rights of public procurement participants] Teoriia i praktyka pravoznavstva. 17-26 [in Ukrainian]

10. Ostapchuk, D. (2016) Anatomii tenderiv: «Tenderni heishi» ta «tenderni troli», shukhliady zamovnykiv ta rozmyry «vidkativ» [Tender anatomy: Tender geishas and tender trolls, customer drawers and rollback sizes] 88-94 [in Ukrainian]

11. Pro zatverdzhennia Poriadku vyznachennia predmeta zakupivli [On approval of the Procedure for determining the subject of procurement] Retrieved from <http://zakon.gbb.com.ua/regulations/1521/8196/8197/485199/>.

12. Pro zatverdzhennia Poriadku zdiisnennia doporohovykh zakupivel [On approval of the Procedure for performing the ancillary procurement] Retrieved from <http://zakon.gbb.com.ua/regulations/1521/8196/8197/486906/>.

13. Pro zatverdzhennia form dokumentiv u sferi publichnykh zakupivel [On approval of forms of documents in the field of public procurement]: Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0449-16>.

14. Pro publichni zakupivli [About public procurement] Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19/page>

15. Sevostianova, H. (2016) Suchasnyi stan normatyvno-pravovoho zabezpechennia publichnykh zakupivel v Ukraini [The current state of legal support for public procurement in Ukraine] Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. 91-96 [in Ukrainian]

16. Tkachenko, N. (2017) Upravlinnia derzhavnymy zakupivliamy [Public Procurement Management] Kyiv: Knyha, 296 [in Ukrainian]

17. Tosko, R. (2017) Klasternyi analiz koruptsiinykh ryzykiv publichnykh zakupivel na makro-, mezo-, mikrorivniakh dlia stabilizatsii ekonomichnoi bezpeky Ukrainy [Cluster Analysis of Corruption Risks of Public Procurement at Macro, Meso, and Micro Levels to Stabilize Ukraine's Economic Security] Derzhavno-upravlinski studii [in Ukrainian]

Відомості про авторів / Information about the Authors

Тимофєєв Сергій Павлович: Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, м. Миколаїв, 54003, Україна.

Serhij Tymofieiev: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0002-9223-1468

E-mail: stymofeev@gmail.com

Колесниченко Оксана Олександрівна: Головне Управління Держгеокадастру у Миколаївській області: просп. Миру, 34, м. Миколаїв, 54034, Україна.

Oksana Kolesnichenko: Main Department of State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography & Cadastre in Mykolaiv Oblast: Peace Ave. 34, Mykolaiv, 54034, Ukraine.

E-mail: stymofeev@gmail.com

УДК 351.82:334.7] (477)

DOI: 10.34132/pard2020.07.12

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ВАЖЛИВИЙ ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Хаджирадєва С.К., д-р наук з держ. упр., професор, Національна академія державного управління при Президентіві України, м. Київ, Україна

Васильєва Н.В., д-р наук з держ. упр., професор, Національна академія державного управління при Президентіві України, м. Київ, Україна

Васильєва О.І., д-р наук з держ. упр., професор, Національна академія державного управління при Президентіві України, м. Київ, Україна

Киртока М., аспірант, Національна академія державного управління при Президентіві України, м. Київ, Україна

У статті зазначено, що з 2015 року перед міжнародною спільнотою постали нові амбітні завдання щодо досягнення цілей сталого розвитку, визначених схваленою на черговому саміті Організації Об'єднаних Націй Стратегією "Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року". Майже всі вони передбачають необхідність створення або модернізації економічної та соціальної інфраструктури в країнах, які розвиваються, що потребує значних фінансових ресурсів. Однак, бюджети таких країн не можуть покрити наявні фінансові потреби. Тому, одним із найважливіших завдань нової глобальної стратегії сталого розвитку було визнано створення умов для залучення фінансових ресурсів приватного сектору для розбудови інфраструктури на засадах публічно-приватного партнерства (ППП). Зауважено, що основне

завдання органів публічної влади сьогодні полягає у формуванні сприятливого середовища для ведення бізнесу, ефективного використання ресурсного потенціалу, визначенні пріоритетів в соціальних, економічних та екологічних процесах і перспектив розвитку територіальної громади з врахуванням її потреб й інтересів.

Акцентовано увагу на тому, що у світі дедалі більше стає популярним державно-приватне партнерство у формі концесії, оскільки саме така форма взаємодії між приватним та публічним партнером створює суттєву додану вартість для обох сторін. Одне з найбільших досягнень концесій – завдяки їй вирішуються державні завдання силами приватного капіталу, який вважається економічно ефективнішим державного. При цьому, приватний партнер отримує довгостроковий фінансовий інтерес, який дозволяє йому забезпечити максимальну ефективність вирішення поставленого державою чи муніципалітетом завдання. Обґрунтовано доцільність застосування державно-приватного партнерства при формуванні інструменту забезпечення сталого розвитку територій як важливого інструменту забезпечення сталого розвитку територій.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, органи публічної влади, концесія, сталий розвиток територій.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Державна політика щодо досягнення сталого розвитку передбачає послідовну реалізацію комплексу управлінських, економічних, організаційних, фінансових заходів на всіх рівнях влади. Основне завдання органів публічної влади полягає у формуванні сприятливого середовища для ведення бізнесу, ефективного використання ресурсного потенціалу, визначенні пріоритетів в соціальних, економічних та екологічних процесах і перспектив розвитку територіальної громади з врахуванням її потреб й інтересів [7, с. 77].

В цих відносинах дуже важливою є функціонування системи регіонального партнерства бізнесу і влади які значною мірою залежать від наявності необхідних умов, до яких відносимо: сформованість сторін партнерства бізнесу і влади, наявність нормативно-правової бази, створення органів партнерства бізнесу і влади тощо [8, с. 90].

З 2015 р. перед міжнародною спільнотою постали нові амбітні завдання щодо досягнення цілей сталого розвитку, визначених схваленою на черговому саміті Організації Об'єднаних Націй Стратегією «Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року». Майже всі цілі сталого розвитку передбачають необхідність створення або модернізації економічної та соціальної інфраструктури в країнах, які розвиваються, що, своєю чергою, потребує значних фінансових ресурсів. Зважаючи на те, що бюджети таких країн не можуть покрити наявні фінансові потреби, одним із найважливіших завдань нової глобальної стратегії сталого розвитку було визнано створення умов для залучення фінансових ресурсів приватного сектору для розбудови інфраструктури на засадах публічно-приватного партнерства (ППП).

У світі дедалі більше стає популярним державно-приватне партнерство (ДПП) у формі концесії, оскільки саме така форма взаємодії між приватним та публічним партнером створює суттєву додану вартість для обох сторін. Одне з найбільших досягнень концесій – завдяки їй вирішуються державні завдання силами приватного капіталу, який вважається економічно ефективнішим державного. При цьому, приватний партнер отримує довгостроковий фінансовий інтерес, який дозволяє йому забезпечити максимальну ефективність вирішення поставленого державою чи муніципалітетом завдання.

За даними Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільськогосподарства України на 01.01.2020 р. в Україні на засадах державно-приватного партнерства (ДПП) було укладено 187 договорів, з них зокрема реалізуються всього 52 договори, у т.ч. у формі концесії – 35. Проте, жодного масштабного проекту на умовах концесії в Україні не було реалізовано.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У науковій літературі дослідженню проблем публічного управління застосування програмно-цільового та сервісного підходів до сталого розвитку територій присвячено праці М. Бриль, З. Бурик, В. Вакулєнка, Н. Васильєвої, О. Євсюкової, Т. Іванової, В. Савєнка, А. Ткачука та інших дослідників.

Основні напрями формування системи державно-приватного партнерства, визначення особливостей інвестиційного забезпечення територій досліджували М.Авксентьев, В.Вайсман, О.Вікарчук, В.Геєць, І.Дахно, Н.Дутко, В. Ємельянов, Л.Гончарук, О.Зельдіна, І.Крейдич, Д.Ляпін, В.Мотриченко, В.Мунтіян, А.Овчинніков, С.Сімак, О.Цогла та ін.

Аналіз правового забезпечення державно-приватного партнерства відобразили в роботах науковці С.Алексєєв, М.Біль, О.Крайник, В.Марущак, Н.Мєдведева, Ю.Оборотов, Г.Третьак, К.Шундигов, О.Юрченко та ін.

Питання необхідності модернізації інфраструктурних галузей України розглядали в наукових роботах Б.Данилишин, М.Погребняк, І.Розпутенко, М.Скринько та ін.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Водночас, незважаючи на значну увагу науковців до означеної проблематики та високий рівень її дослідження, питання доцільності застосування державно-приватного партнерства при формуванні інструменту забезпечення сталого розвитку територій як пріоритетного напрямку реалізації державної регіональної політики, залишаються актуальними та своєчасними. Потреба у вирішенні зазначених проблемних питань на науковому та практичному рівнях обумовили вибір теми та підкреслює її актуальність. Мета дослідження полягає в обґрунтованні доцільності застосування державно-публічного партнерства при формуванні інструменту забезпечення сталого розвитку територій як пріоритетного напрямку реалізації державної регіональної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основними причинами відсутності позитивного досвіду реалізації концесійних проектів в країні є те, що державне регулювання державно-приватного партнерства, у тому числі концесійної діяльності (ДРКД) в Україні має недоліки та прогалини. Так, рішення щодо доцільності реалізації концесійних проектів приймалися без проведення ретельних аналізів, що використовуються в міжнародній практиці, зокрема це стосується аналізу ефективності здійснення ДПП як передумови виникнення концесійних відносин.

Історично так склалося, що концесія не є абсолютно ексклюзивною формою господарювання. Різні види концесії існують, можливо десь стільки ж, скільки існує держава. Зазначене зумовлене тим, що в різні часи держави були вимушені делегувати управління своєю власністю окремим суб'єктам господарювання, при цьому, обов'язково залишаючись власником об'єкту концесії. Так, концесії на освоєння та розробку корисних копалин були надані в Іспанії в 1256 р., в Італії – на видобуток нафти – в 1400 р. У Франції перша концесія була надана в XVI ст. королем Генріхом II при реалізації проекту спорудження та експлуатації штучного каналу біля міста Салон-де-Прованс.

Взаємодія держави та приватних осіб в XIX-XX ст.ст. дозволила втілити надзвичайні проекти та створити безліч об'єктів інфраструктури, таких як Суецький канал (1869 р.), який фактично змінив карту світового мореплавства, Панамський канал (1914 р.) та Ейфелева вежа (1889 р.). При цьому, варто відзначити, що для залучення коштів, яких не вистачало для завершення побудови Ейфелевої вежі було створено акціонерне товариство зі статутним фондом 5 млн. франків. Видатки на будівництво окупились протягом першого року, а інженер А.Г. Ейфель, який підписав концесію з урядом Франції та муніципалітетом Парижу, в результаті реалізації проекту став доволі багатою людиною [2, с. 73].

Концесія розглядається сьогодні як складне багатовимірне поняття, виступаючи одночасно і системою взаємовідносин суб'єктів державно-владних відносин та приватного сектору; і як владний публічний акт; і безпосередньо як об'єкти, що передаються в концесію; і як договір з передачі об'єктів державної чи комунальної власності, а також як спеціальний режим господарювання. Концесійна модель управління передбачає усунення державного партнера від проблем прямого управління будівництвом чи користуванням об'єктом концесії, за умови передачі концесіонерові майнової відповідальності, підприємницького ризику тощо. Отже, по суті, приватний партнер (концесіонер) отримує право здійснення концесійної діяльності разом з делегованими йому від державного партнера (концесіодавця) частини економічних, організаційних і управлінських функцій в пу-

блічному секторі, який, в свою чергу, зберігає за собою адміністративно-контрольні повноваження.

Закон України «Про концесію» від 03.10.2019 р. передбачає створення віртуальної кімнати даних - захищеного відповідно до законодавства інтернет-ресурсу, на якому має бути розміщено інформацію про об'єкт концесії, балансоутримувача (його фінансовий стан), документи та відомості, необхідні для отримання дозволу на концентрацію, інші відомості, у тому числі інформація з обмеженим доступом (крім таємної та службової інформації), а також інша інформація, визначена концесіодавцем за пропозицією радника (у разі його залучення) [3]. При цьому, варто відмітити, що систематизацію документів та підготовка віртуальної кімнати даних законодавець відніс до основних завдань радника - фізичної та/або юридичної особи, яка за цивільним договором бере на себе зобов'язання надавати послуги при підготовці проекту, що здійснюється на умовах концесії. Крім того, відповідно до п.4 ч.6 статті 13 Закон України «Про концесію» від 03.10.2019 р. зазначена віртуальна кімната даних може і не створюватись [3].

Основною метою державного регулювання концесійної діяльності вважаємо упорядкування відносин між державою/органом місцевого самоврядування та юридичною особою - резидентом України задля ефективного управління об'єктами концесії в частині модернізації інфраструктури та підвищення якості суспільно значущих послуг. Це, в свою чергу, спонукає на здійснення системного аналізу механізмів реалізації концесійної діяльності, додержуючись структурно-функціонального підходу та акцентуючи увагу не тільки на організаційній основі його побудови, але і на його динаміці, реальному функціонуванні, сукупності універсальних та спеціальних методів та прийомів.

Отже, функціонування всіх механізмів у комплексній системі повинно бути спрямованим на відповідність цілям і поставленим завданням, їх узгодженість і взаємозв'язок між собою та окремими структурними їх елементами. Тому, суб'єктам публічного управління слід постійно проводити моніторингові дослідження внутрішніх і зовнішніх факторів, вчасно виявляти проблеми, підходити до при-

йняття управлінських рішень на основі системного підходу, використання сукупності наукових і спеціальних методів з урахуванням змін внутрішнього та зовнішнього середовища [7; 5 с. 154].

Таким чином, реалізація концесійної діяльності в міському господарстві визначається нами як сукупність цілей, принципів, функцій, форм, методів, інструментів і способу їх застосування органами державної влади й органами місцевого самоврядування для забезпечення підтримки та розвитку концесії, активізації інвестиційних та інноваційних процесів, з метою сталого розвитку населених пунктів та економіко-соціальної ефективності від концесії.

Отже, ДРКД - це опосередковане управління системою правовідносин між суб'єктами концесійної діяльності, які виникають у зв'язку з реалізацією проектів, що здійснюються на умовах концесії, через систему заходів законодавчого, виконавчого, наглядового та контролюючого характеру, здійснюваних суб'єктами владних повноважень на різних рівнях, з метою забезпечення ефективного функціонування об'єктів концесії.

Здійснюючи порівняльний аналіз переліку об'єктів права державної чи комунальної власності, які надавались в концесію відповідно до Закону України «Про концесії» від 16.07.1999 р. (втратив чинність) та об'єктів концесії згідно з Законом України «Про концесію» від 03.10.2019 р., відмічаємо, що чинний Закон України «Про концесію» від 03.10.2019 р., на відміну від попереднього концесійного закону, визначив термін «об'єкт концесії», сутність якого не включає розподіл за критерієм забезпечення завершального циклу виробництва, а саме: цілісний майновий комплекс, система цілісних майнових комплексів, об'єкти незавершеного будівництва та законсервовані об'єкти, проте акцентує увагу на власність майна, а саме державне майно, майно АРК, комунальне майно, майно господарських товариств, 100 відсотків акцій (часток) яких належать державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді або іншому господарському товариству, 100 відсотків акцій (часток) якого належать державі.

Вказаний підхід законодавця спрощує розуміння потенційного об'єкту концесії та не потребує додаткових роз'яснень Міністерства

розвитку громад та територій України. Проте, наприклад виконавчому комітету Одеської міської ради, під час організаційно-технічної підготовки частини магістральної системи водовідведення Південного басейну каналізування м. Одеси до передачі в концесію, все ж довелось звертатись листом від 29.02.2016 р. № 02.2-16вих/120 до тодішнього Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України з питанням щодо можливості віднесення вказаного об'єкту до цілісного майнового комплексу або структурного підрозділу, який використовується у сфері водовідведення, що перебуває у комунальній власності та використовується для забезпечення завершеного циклу виробництва продукції (робіт, послуг) у сферах діяльності, що визначені частинами другою, третьою та четвертою статті 3 Закону України «Про концесії» від 16.07.1999 р. При цьому, цікавим залишається той факт, що Методика розрахунку концесійних платежів, яка затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2000 р. № 639 в редакції від 14.11.2019 р. продовжує визначати способи розрахунку концесійного платежу за право на управління (експлуатацію) майном підприємств, їх структурних підрозділів, що є цілісними майновими комплексами або їх системою, забезпечує завершений цикл виробництва продукції (робіт, послуг) та добудову об'єкта незавершеного будівництва [4]. Крім того, положення Податкового кодексу України також акцентують увагу на концесію цілісного майнового комплексу державного або комунального підприємства в частині погашення грошових зобов'язань чи податкового боргу з боку платника податків - концесіонера після прийняття вказаного майна в концесію.

Що ж до практичного положення, розглянемо ситуацію, яка склалась у місті Одесі з об'єктами концесії у сфері водовідведення на підставі аналізу, проведеного департаментом аналітики та контролю Одеської міської ради. Так, у місті Одесі, в рамках спільно реалізованого Світовим Банком та тодішнім Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України проекту під назвою «Розвиток міської інфраструктури в Україні» комунальним підприємством «Агентство програм розвитку Одеси» (КП «АПРО») отримано кошти на будівництво та оснащення новим

обладнанням КНС№ 6Б та КНС№ 7А, будівництво між ними напірного колектора та реконструкцію тунелю глибокого закладення, технічне переоснащення КНС № 8 та реконструкцію Ствола № 1 [6].

Рішенням Одеської міської ради від 29.10.2014 р. № 5578-VI (зі змінами від 10.09.2015 р. № 6967-VI) було погоджено пропозицію виконавчого комітету Одеської міської ради про передачу в концесію частини магістральної системи водовідведення Південного басейну каналізування міста Одеси та затверджено Перелік майна, що входить до складу каналізаційних насосних станцій КНС №6Б та КНС№ 7А (надалі – Об'єкти). Рішенням Одеської міської ради від 08.11.2017 р. № 2603-VII термін здійснення організаційно-технічної підготовки частини магістральної системи водовідведення Південного басейну каналізування м. Одеси до передачі в концесію продовжений до 01.04.2018 р.

З метою проведення організаційно-технічної підготовки частини магістральної системи водовідведення Південного басейну каналізування м. Одеси для передачі в концесію за період 2017 - 2018 рр. були проведені наступні заходи:

- КП «АПРО» була проведена інвентаризація коштів і товарно-матеріальних цінностей Об'єктів, про що був складений акт від 30.06.2017 р.;

- отримано державні акти на право постійного користування КП «АПРО» земельними ділянками за адресами: м. Одеса, вул. Алмазна, 36; м. Одеса, пров. Кордонний, 3-Г;

- зареєстровано право господарського відання на КНС № 7А і КНС № 6Б (відповідно до рішення виконавчого комітету Одеської міської ради від 04 жовтня 2017 року № 365 «Про реєстрацію права комунальної власності територіальної громади м. Одеси в особі Одеської міської ради на каналізаційні насосні станції, розташовані в Одесі, і закріплення такого майна за комунальним підприємством «Агентство програм розвитку Одеси» на правах господарського відання»).

При цьому, з міського бюджету здійснюється погашення валютного кредиту, отриманого підприємством в рамках Угоди про позику між Міжнародним банком реконструкції та розвитку і Україною від

26.05.2008 р. №4869-UA в рамках Договору гарантії між Україною в особі Міністерства фінансів України й Одеською міською радою від 18.12.2007 р. №28000-04/213 і відсотків по ньому (виконання зобов'язань за проектом «Розвиток міської інфраструктури в Україні»). Загальна сума кредитних коштів, отриманих КП «АПРО» - 45 008 362,4 дол. США. Термін повернення кредитних коштів - з квітня 2013 року по жовтень 2027 року. Рішенням Одеської міської ради від 11.12.2019 р. № 5453-VII установлено, що у бюджеті міста Одеси на 2020 рік враховані витрати на надання фінансової підтримки КП «АПРО» в сумі 97 918 300 гривень для забезпечення виконання зобов'язань по проекту «Розвиток міської інфраструктури в Україні» «закритий та відкритий компоненти» (головний розпорядник бюджетних коштів – департамент міського господарства Одеської міської ради) [1].

З огляду на вищевикладене, головними проблемами є питання, пов'язані з вибором варіанту правових відносин між балансоутримувачем КП «АПРО» та приватним партнером, який буде експлуатувати і обслуговувати вказані Об'єкти. Що ж до практичного положення, розглянемо ситуацію, яка склалась у місті Одесі з об'єктами концесії у сфері водовідведення на підставі аналізу, проведеного департаментом аналітики та контролю Одеської міської ради. Так, у місті Одесі, в рамках спільно реалізованого Світовим Банком та тодішнім Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України проекту під назвою «Розвиток міської інфраструктури» комунальним підприємством «Агентство програм розвитку Одеси» (КП «АПРО») отримано кошти на будівництво та оснащення новим обладнанням КНС№ 6Б та КНС№ 7А, будівництво між ними напірного колектора та реконструкцію тунелю глибокого закладення, технічне переоснащення КНС № 8 та реконструкцію Ствола № 1 [1].

Рішенням Одеської міської ради від 29.10.2014 р. № 5578-VI (зі змінами від 10.09.2015 р. № 6967-VI) було погоджено пропозицію виконавчого комітету Одеської міської ради про передачу в концесію частини магістральної системи водовідведення Південного басейну каналізування міста Одеси та затверджено Перелік майна, що входить до складу каналізаційних насосних станцій КНС № 6Б, розташованої

за адресою: м. Одеса, вул. Алмазна, 36 та КНС№ 7А, розташовані за адресою: м. Одеса, пров. Кордонний, 3-Г (надалі – Об'єкти).

Рішенням Одеської міської ради від 08.11.2017 р. № 2603-VII термін здійснення організаційно-технічної підготовки частини магістральної системи водовідведення Південного басейну каналізування м. Одеси до передачі в концесію продовжений до 01.04.2018 р.

При цьому, з міського бюджету здійснюється погашення валютного кредиту, отриманого підприємством в рамках Угоди про позику між Міжнародним банком реконструкції та розвитку і Україною від 26.05.2008 р. №4869-UA в рамках Договору гарантії між Україною в особі Міністерства фінансів України й

Одеською міською радою від 18.12.2007 р. №28000- 04/213 і відсотків по ньому (виконання зобов'язань за проектом «Розвиток міської інфраструктури в Україні»). Загальна сума кредитних коштів, отриманих КП «АПРО» - 45 008 362,4 дол. США. Термін повернення кредитних коштів - з квітня 2013 року по жовтень 2027 року. Рішенням Одеської міської ради від 11.12.2019 р. № 5453-VII встановлено, що у бюджеті міста Одеси на 2020 рік враховані витрати на надання фінансової підтримки КП «АПРО» в сумі 97 918 300 гривень для забезпечення виконання зобов'язань по проекту «Розвиток міської інфраструктури в Україні» «закритий та відкритий компоненти» (головний розпорядник бюджетних коштів – департамент міського господарства Одеської міської ради) [1].

З огляду на вищевикладене, головними проблемами є питання, пов'язані з вибором варіанту правових відносин між балансоутримувачем КП «АПРО» та приватним партнером, який буде експлуатувати і обслуговувати вказані Об'єкти.

Отже, за результатами підготовки до проведення аналізу ефективності здійснення ДПП та, розглянувши пропозицію виконавчого комітету Одеської міської ради щодо передачі частини магістральної системи водовідведення Південного басейну каналізування м. Одеси в концесію, з метою раціонального використання бюджетних коштів та забезпечення ефективності функціонування об'єктів комунальної власності територіальної громади міста Одеси Одеська міська рада своїм рішенням від 20.03.2019 р. №4368-VII погодила

пропозицію передачі частини магістральної системи водовідведення Південного басейну каналізування м. Одеси в оренду. Зазначене рішення було прийнято у тому числі й з огляду на затвердження рішенням Одеської міської ради № 4214-VII від 30.01.2019 р. Методики розрахунку орендної плати за майно комунальної власності територіальної громади м. Одеси, в якій орендна ставки за використання цілісних майнових комплексів комунальної власності територіальної громади міста Одеси у сфері водовідведення складає 1 % [1].

Отже, не зважаючи на двадцятирічне існування концесійного законодавства в Україні, органи управління державним чи комунальним майном продовжують застосовувати більш звичну та просту у впровадженні форму взаємодії з приватним сектором - оренду з усіма притаманними їй ризиками, у т.ч. пов'язаними з розрахунком концесійних платежів та плати, яка повинна сплачуватись публічно-му партнерові.

Висновки. Отже, не дивлячись на кардинально новий підхід законодавця у Законі України «Про концесію» від 03.10.2019 р. стосовно «об'єкту концесії», чинний концесійний закон не містить визначення пріоритетних сфер, в яких визнається доцільною передача об'єктів в концесію; не встановлює достатніх обмежень щодо об'єктів, які можуть бути передані в концесію та зовсім не узгоджується з «Триажем» щодо залишення в державній власності об'єктів загальнодержавного значення та які відповідають встановленим критеріям відбору, що виконують стратегічно важливі функції не лише в оборонній та правоохоронній сферах, але і в сферах охорони здоров'я та навколишнього середовища; стандартизації, метрології та реєстрів; соціальної політики, культури, спорту та освіти; об'єкти, необхідні, для виконання державою своїх основних функцій та тим самим не залишає в держави інструменти для виконання своїх основних функцій, що безумовно потребує суттєвого доопрацювання.

При цьому, прийняття рішення про здійснення концесії повинне пройти доволі складні погоджувальні процедури, які потребують кропіткої аналітичної роботи від відповідальних виконавців. Особливої уваги під час реалізації концесійної діяльності заслуговує

аналіз ефективності здійснення ДПП, як передумова виникнення концесійних відносин.

Зауважено, що відповідно до Закону України «Про концесію» від 03.10.2019 р. у концесіонера є можливість регулювання тарифів на ЖКП, з огляду на аналіз істотних умов концесійного договору у випадках концесій на ринках, які перебувають у стані природної монополії, що може спричинити різке, неконтрольоване підвищення тарифів. Хоча, при цьому, концесійним договором також буде передбачатись зобов'язання концесіонера отримувати дохід не за рахунок простого підвищення тарифів на свої послуги, а за рахунок впровадження інноваційних, енергоощадних технологій на шляху від виробника до споживача послуг, проте впливати на зазначений процес в рамках діючого законодавства майже не можливо. Окрім того, концесіодавець самостійно обиратиме найбільш прийнятний спосіб розрахунку концесійного платежу. Проте, для можливості визначення його розміру та включення до істотних умов договору, концесіодавцеві необхідно отримати в Мінекономіки значення чистого доходу від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) у сфері господарської діяльності, в якій об'єкт державної/комунальної власності надано в концесію та значення залишкової вартості основних фондів у сфері господарської діяльності, в якій об'єкт державної/комунальної власності надано в концесію і все це за останні три роки, на підставі інформації від Держстату. Крім того, до істотних умов концесійного договору на надання суспільно значимих послуг в умовах природної монополії фактично може бути віднесено дві суперечливі один одному норми, з одного боку зобов'язуюча концесіодавця відшкодувати концесіонеру витрати за концесійним договором, у разі встановлення тарифів нижче тих, які передбачені договором, з другого ж боку надання можливості не виконувати концесіонеру взяті на себе інвестиційні зобов'язання, поки орган державного регулювання цін (тарифів) не затвердить розмір цін (тарифів), передбачений саме договором.

Перспективою подальших розвідок є формування взаємоузгоджених механізмів та інструментів реалізації регіональних програм старого розвитку.

Стаття надійшла до редакції: 02.01.20

use of resource potential, identifying priorities in social, economic and environmental processes and prospects of development of the territorial community, taking into account its needs and interests.

Attention is drawn to the fact that public-private partnerships in the form of concessions are becoming increasingly popular in the world, as this form of interaction between the private and the public partner creates significant added value for both parties. One of the greatest achievements of concessions is that it solves state tasks by private capital, which is considered to be the most cost-effective state. At the same time, the private partner receives long-term financial interest, which allows him to ensure the maximum efficiency of the solution of the task set by the state or the municipality. The expediency of using public-private partnership in forming the tool for sustainable development of territories as an important tool for ensuring sustainable development of territories is substantiated.

Keywords: *public-private partnership, public authorities, concession, sustainable development of territories.*

Received: 02.01.20

References

1. Ofitsiyni veb-portal Odeskoi miskoi rady [The official web-portal of the Odessa City Council]. omr.gov.ua. Retrieved from <https://omr.gov.ua/> [in Ukrainian].
2. Popov, M.S. (2016). Kontsessyia kak pravovaia forma hosudarstvenno-chastnoho partnerstva: istoryia razvytyia v zarubezhnykh stranakh [Concession as a legal form of public-private partnership: a history of development in foreign countries]. Trudy hosudarstva y prava Rossyiskoi akademyy nauk – Proceedings of the state and law of the Russian Academy of Sciences, 6 (58), 70-82 [in Russian].
3. Pro kontsesiiu: Zakon Ukrainy [Concession: Law of Ukraine]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20#n801> [in Ukrainian].
4. Pro zatverdzhennia Metodyky rozrakhunku kontsesiinykh platezhiv : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [On approval of the Methodology for

calculating concession payments: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/639-2000-%D0%BF/card2#Card> [in Ukrainian].

5. Prylipko S., Vasylieva O. and Vasylieva N. (2019), Methodology of forming a comprehensive mechanism for public administration of service cooperation development in rural areas of Ukraine. International Journal of Recent Technology and Engineering (IJRTE). Vol. 8, Issue-4S, pp. 152-156. Retrieved from <https://www.ijrte.org/download/volume-8-issue-4s/>

6. Rekonstruktsiia systemy kanalizuvannia pivdennykh raioniv Odesy yde za hrafikom - vedutsia puskonalahodzhualni roboty [Reconstruction of the sewerage system of the southern regions of Odessa goes on schedule - commissioning works are underway]. Ofitsiyni sait Odeskoi miskoi rady [The official site of the Odessa City Council]. old.omr.gov.ua. Retrieved from <http://old.omr.gov.ua/ua/news/64682/> [in Ukrainian].

7. Vasylieva, N.V. & Vasylieva, O.I. (2018). Kontseptualni zasady staloho rozvytku terytorialnykh hromad [Conceptual principles for sustainable development of territorial communities]. Investytsii: praktyka ta dosvid – Investment: practice and experience, 8, 74-78 [in Ukrainian].

8. Yemelyanov V. M. (2012). Rozvytok partnerskykh vidnosyn biznesu i vlady v systemi derzhavnogo upravlinnia stalym rozvytkom Ukrainy: teoriia, metodolohiia, praktyka [Development of business-government partnerships in the system of public administration in Ukraine's sustainable development: theory, methodology, practice]. Mykolaiv : Yemelyanova T. V., [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Хаджирадєва Світлана Констянтинівна: Національна академія державного управління при Президентові України, вул. Антона Цедіка, 20 м. Київ, 03057, Україна.

Svitlana Khadzhiradieva: National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 20, Anton Tsedyk St., Kyiv, 03057, Ukraine.

ORCID. ORG./0000-0002-2256-2579

E-mail: sententia.hsk@gmail.com

Васильєва Наталія Вікторівна: Національна академія державного управління при Президентові України, вул. Антона Цедіка, 20 м. Київ, 03057, Україна.

Nataliia Vasylieva, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 20, Anton Tsedyk St., Kyiv, 03057, Ukraine.

ORCID. ORG./0000-0002-3128-7767

E-mail: sententia.hsk@gmail.com

Васильєва Олександра Іллівна: Національна академія державного управління при Президентові України, вул. Антона Цедіка, 20 м. Київ, 03057, Україна.

Oleksandra Vasylieva: National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 20, Anton Tsedyk St., Kyiv, 03057, Ukraine.

ORCID. ORG./0000-0003-1812-4557

E-mail: sandra_nadu@ukr.net

Киртока Марія: Національна академія державного управління при Президентові України, вул. Антона Цедіка, 20 м. Київ, 03057, Україна.

Mariia Kyrtoka, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 20, Anton Tsedyk St., Kyiv, 03057, Ukraine.

ORCID. ORG./0000-0002-0767-8223

E-mail: sententia.hsk@gmail.com

УДК 159.9

DOI: 10.34132/pard2020.07.13

ФАКТОРИ ВПЛИВУ НА ЕКОЛОГІЧНУ СВІДОМІСТЬ ГРОМАДЯН: ОГЛЯД ЗАРУБІЖНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Школьнік Е., професор, департамент економіки та бізнес-управління, академічний директор програми МВА-Олім, Аріельський університет. Аріель, Ізраїль

Іголкин С.М., аспірант, Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ, Україна

Екологічні проблеми та невідкладність їх вирішення вимагає зміни екологічних уявлень громадян, дослідження екологічної свідомості та факторів впливу на неї. Формування в суспільстві екологічних цінностей та підвищення екологічної свідомості населення є важливим завданням державної екологічної політики. У статті розглядаються праці зарубіжних науковців, присвячені вивченню питань екологічної свідомості. Актуалізується проблема різних наукових підходів до розгляду поняття «екологічна свідомість», проводиться аналіз зарубіжної наукової літератури з даного питання. Підкреслено важливість екологічних переконань, а також їх зв'язок із соціально-демографічними характеристиками. Зокрема, такі фактори як освіта, вік, стать та політична ідеологія послідовно ідентифіковані як чинники, що корелюються з екологічною стурбованістю. Акцентовано що саме, молоді та добре освічені люди найбільш стурбовані станом навколишнього середовища, а тісний взаємозв'язок між соціальним статусом, рівнем інформованості та соціальною участю підкреслюють таку вирішальну роль, як ідеологія. Показано що в зарубіжній науковій літературі існує проблема у визначенні терміну «екологічна свідомість» та відокремлення його від інших, схожих за змістом понять. Вивчення екологічної свідомості розвивалося іноді під іншими назвами, такими як «екологічна чутливість» чи «екологічна стурбованість».

Вивчаються фактори впливу на екологічну свідомість громадян, зокрема соціально-демографічні (освіта, вік, гендерна приналежність, щільність населення на певній території та поділ населення на міських та сільських жителів) та політико-економічні (рівень доходу, ВВП на душу населення, політична ситуація та економічний рівень країни). Надаються рекомендації щодо підвищення рівня екологічної свідомості громадян.

Ключові слова: *екологічна свідомість, екологічно свідоме поведінка, екологічна безпека, нова екологічна парадигма, управлінські рішення у сфері охорони навколишнього природного середовища.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Екологічні проблеми, що постали перед людством в останні десятиліття, призвели до усвідомлення факту, що охорона навколишнього природного середовища сьогодні вимагає зміни екологічних уявлень більшості громадян у усьому світі. З метою зміни існуючого світогляду людей, їх свідомості, уявлень та установок необхідно активізувати проведення наукових досліджень в галузі екологічної свідомості.

Невідкладність вирішення екологічних проблем змінила взаємовідносини між екологією, іншими дисциплінами та державною політикою [25]. Беручи до уваги значення поведінки людини як основної рушійної сили більшості екологічних проблем, загальноприйнято, що зусилля з просування глобальної екологічної безпеки повинні включати спроби зрозуміти суспільне сприйняття та ставлення до проблем навколишнього середовища [29]. Людство невіддільне від природних екосистем, і розуміння того, як люди думають, відчувають і взаємодіють з природою, має вирішальне значення для забезпечення екологічної безпеки, а також загального добробуту [6].

У дослідженнях сучасних учених проводиться думка про необхідність розвитку екологічної свідомості у зв'язку з невідкладністю пошуку можливостей гармонізації відносин суспільства і природи [34].

Формування в суспільстві екологічних цінностей та підвищення екологічної свідомості населення є важливим завданням державної екологічної політики України, що визначене Законом України

«Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [37].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття «екологічна свідомість» та «екологічна безпека» все частіше зустрічаються на сторінках наукових видань, що є цілком виправданим в умовах сучасної екологічної ситуації. Екологічна проблематика все більше актуалізується як тема для обговорення серед представників влади, членів недержавних громадських організацій, широких кіл науковців, а також пересічних громадян.

Проблеми становлення екологічної свідомості активно обговорюються вітчизняними та зарубіжними вченими. Значний внесок у вивчення цих питань зробили українські дослідники. За результатами аналізу існуючих праць виявлено, що ці питання з точки зору соціології вивчали: М.Шедловська [30]; соціальної філософії – О.Варго [34]; публічного адміністрування та права – К.Машненко [27], Д.Кардаш [20], з точки зору економічних наук – Я.Кульчицький, Б.Кульчицький та М. Малиновська [23]. Зокрема, визначення поняття «екологічної свідомості» у широкому розумінні здійснено О.Варго, яка розглядає його як процес формування світоглядних доктрин, що сприяють екологізації суспільства у всіх сферах (соціальній, економічній, духовній, політичній) з перспективою створення у майбутньому екологічного суспільства [34]. М.Шедловська пропонує трактування «екологічної свідомості» як «сукупності певних поглядів, думок та емоцій, що відображають специфічний спосіб ставлення до природи, в основі якого лежить відповідне співвідношення конкретних потреб суспільства / групи / людини та природних можливостей» [30].

Серед зарубіжних науковців дослідженням питань екологічної свідомості присвячено праці таких вчених як Дж.Гелісен, Б.Девалл, А.Коллмус і Дж.Агуеман, Р.Данлеп та У.Кеттон, А.Мартіг, К.Дюрой, Б.Такахаші та Е.Тандос, А.Ло, С.Бречин і У.Кемптон, К.Найт і Б.Мессер, Ф.Адеола, Р.Йорк.

Слід зазначити, що, незважаючи на обґрунтованість і значну кількість досліджень проблем екологічної свідомості, на сьогодні недостатньо вивченими залишаються питання визначення факторів впливу на її становлення, а також питання трансформації екологічної

свідомості як умови становлення екологічного суспільства. Необхідність більш глибокого вивчення даних питань та розгляд наукового доробку зарубіжних учених обумовило вибір теми нашого дослідження.

Формування цілей статті (постановка завдання). Дослідити наукові підходи до розгляду поняття «екологічна свідомість» у зарубіжній літературі. Розглянути фактори впливу на екологічну свідомість громадян. Сформулювати рекомендації щодо підвищення рівня екологічної свідомості громадян України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття екологічної безпеки визначене Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» як стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей. Екологічна безпека гарантується громадянам України шляхом здійснення широкого комплексу взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів [36].

Державна екологічна політика є діяльністю державних органів, спрямованою на забезпечення конституційного права кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди [37]. Одним з принципів реалізації засад державної екологічної політики є заохочення екологічно свідомої поведінки громадян [36].

Екологічна свідомість громадян є першочерговою умовою для екологічно безпечної поведінки та підтримки стійкого навколишнього середовища [2]. Слід зазначити, що в зарубіжній науковій літературі існує проблема у визначенні терміну «екологічна свідомість» та відокремлення його від інших, схожих за змістом понять. Вивчення екологічної свідомості розвивалося іноді під іншими назвами, такими як «екологічна чутливість» чи «екологічна стурбованість». Зокрема, Б.Девалл зазначає, що термін «екологічна свідомість» з'явився в екологічній літературі в 1970-і роки [35]. Зарубіжні дослідники пропонують визначення екологічної свідомості як «фундаментального способу відношення людини до природи» [5]. С.Каплан стверджує, що люди повинні відкрити власні способи вза-

емодії зі світом, що має на меті поліпшення і / або підтримка екологічно відповідальної поведінки [19]. Більшість авторів все ж розглядають екологічну свідомість як суму декількох компонентів. Так, А.Коллмус і Дж.Агуеман називають комплекс, що включає знання, цінності та відношення до навколишнього середовища разом з емоційною включеністю «проекологічною свідомістю» [22].

Для визначення екологічної свідомості найбільш широко використовуваною системою серед зарубіжних учених є концепція «нової екологічної парадигми» (далі – НЕП). Зокрема, вже у 1978 році в Американському соціологічному журналі було опубліковано дослідження Р.Данлепа та У.Кеттона [5], в якому обґрунтовано необхідність зміни погляду на природу лише як на запаси ресурсів, що надані у безроздільне користування людству. Саме ця концепція й отримала назву НЕП. Основними положеннями НЕП є такі: хоча люди й наділені винятковими характеристиками (свідомістю, волею, здатністю змінювати навколишній світ), вони є лише одним з видів живих істот глобальної екосистеми; людська діяльність зумовлена не тільки культурними факторами, але і складними зв'язками з природою, які людина не завжди може контролювати, тому віддалені наслідки її діяльності не завжди передбачувані; людство живе у природному середовищі, в якому всі природні ресурси є вичерпними, що накладає обмеження на масштаби господарської діяльності; технічна потужність людства не може скасувати закони природи [13].

Р.Данлеп та співавтори розробили шкалу НЕП, що стала найбільш широко використовуваним інструментом для вимірювання складових екологічної свідомості [14]. Шкала НЕП містить питання, які стосуються необхідності «природнього балансу» і «меж впливу людини на природу» [7]. Ця шкала складається з 12-ти пунктів (та переглянутий варіант із шістьма пунктами), за допомогою яких вимірюються три аспекти НЕП (або світогляду). Результати цього дослідження підкреслюють важливість екологічних переконань, а також їх зв'язок із соціально-демографічними характеристиками. Зокрема, такі фактори як освіта, вік, стать та політична ідеологія послідовно ідентифіковані як чинники, що корелюються з екологічною стурбованістю. Згідно з цим дослідженням, молоді та добре освічені люди найбільш стур-

бовані станом навколишнього середовища. Тісний взаємозв'язок між соціальним статусом, рівнем інформованості та соціальною участю підкреслюють вирішальну роль, яку ідеологія, а також поведінкові зміни, пов'язані з політичною або цивільною компетентностями, відіграють як детермінанти екологічної свідомості [14].

Ідентифікація індивіда з громадою, нацією та світом підсилює його внутрішньогрупову солідарність та співчуття і, як наслідок, його готовність виступати на захист навколишнього середовища, що сприяє благополуччю усередині групи. Прояви соціальної ідентичності на рівні країни (а) підвищують підтримку індивідами захисту навколишнього середовища вище рівня, який передбачає їх власна соціальна ідентичність (ефект ліфта), і (б) посилюють вплив соціальної ідентичності індивідів на їх підтримку захисту навколишнього середовища (ефект підсилювача) [4]. Соціальна ідентичність відіграє важливу роль не тільки в якості індивідуальної ознаки, але і в якості центрального компонента культури у забезпеченні турботи про навколишнє середовище.

Чим є насправді екологічна свідомість людини? Страх, бажання безпеки чи потреба самоактуалізації та самовираження? На індивідуальному рівні і рівні країни існують три рівні екологічної свідомості: поінформованість про екологічну загрозу, екологічна ефективність та готовність платити. На індивідуальному рівні освіта, вік і стать впливають на екологічну свідомість. На національному рівні такий вплив чинять економічні, політичні та екологічні чинники [26].

Майже до кінця XX століття було прийнято вважати, що громадська турбота про якість навколишнього середовища залежить від рівня достатку і тому є сильнішою в багатих країнах, порівнюючи з бідними [16]. Ці судження спиралися на теорію ієрархії потреб А.Маслоу і теорію постматеріалізму Р.Інглехарта. Розглянемо ці теорії більш детально.

Теорія постматеріалізму є однією з найбільш популярних теорій мотивації. Потреби А.Маслоу розподілив у відповідності до міри зростання, пояснивши це тим, що людина не може відчувати потреби вищого рівня, поки має потребу у більш примітивних речах. В основу покладено фізіологію (угамування голоду, спраги, сексуаль-

ної потреби тощо). Щаблем вище розмістилася потреба в безпеці, над нею - потреба у прихильності і любові, а також в належності до будь-якої соціальної групи. Наступний щабель - потреба у повазі і схваленні, вище якої Маслоу поставив пізнавальні потреби (прагнення знань, бажання сприймати як можна більше інформації). Вище розміщується потреба в естетиці (прагнення гармонізувати життя, наповнити її красою, мистецтвом). Найвищий щабель піраміди, - це прагнення до розкриття внутрішнього потенціалу (або самоактуалізація) [28].

Соціологічна теорія постматеріалізму розроблена Р.Інглехартом. У ній вчений запропонував нові підходи до дослідження цінностей та їх змін від покоління до покоління. У роботі «Тиха революція» Р.Інглехарт на підставі результатів опитувань громадської думки обґрунтовує твердження, що молодих і матеріально забезпечених людей у процвітаючих західних країнах все менше турбують суто матеріальні проблеми доходів і безпеки, а більше цікавлять проблеми громадянських свобод та екологічні проблеми [18].

Таким чином, загальноприйнята думка стверджувала, що турбота про навколишнє середовище обмежується жителями багатих промислово розвинених країн, оскільки ті, хто живе в більш бідних країнах, надто переймаються економічним виживанням, щоб мати можливість турбуватися про якість навколишнього середовища. Це могло бути вірним ще у 1972 році, коли в Стокгольмі проходила Конференція ООН з питань людського середовища, однак видається неймовірним в нинішню епоху всесвітньої активності на захист навколишнього середовища [12].

Незважаючи на те, що гіпотеза про більш високу стурбованість екологічними проблемами людей з більш високим доходом глибоко вкорінилася в економіці та інших дисциплінах [17], у 1995 році вчені Р.Данлеп та А.Мартіг провели дослідження на тему «Глобальна турбота про навколишнє середовище: чи є достаток обов'язковою умовою?» [9]. Дослідження базувалося на результатах міжнародного опитування [8], під час якого було отримано дані про широкий спектр екологічних уявлень і думок громадян у 24 економічно та географічно різних країнах. Було визначено сукупні бали на наці-

ональному рівні за різними показниками громадського інтересу до якості навколишнього середовища. Дані було співвіднесено з показниками ВВП на душу населення. Дослідженням встановлено, що загальне багатство країни частіше негативно, ніж позитивно пов'язане з турботою громадян про якість навколишнього середовища [9]. Результати дослідження суперечили існуючій раніше точці зору.

Таким чином, незважаючи на велику кількість досліджень, відсутня однастайна точка зору вчених щодо взаємозв'язків між достатком на рівні країни і турботою громадськості про навколишнє середовище. Хоча багато досліджень припускають, що це співвідношення є прямо пропорційним [16], доцільно очікувати значних відмінностей у взаємозв'язках між достатком на рівні країни і рівнем стурбованості питаннями екологічної безпеки між країнами з різними рівнями добробуту [32].

Велика кількість досліджень свідчить про позитивний вплив доходу на намір сплачувати за поліпшення стану навколишнього середовища. Так, К.Дюрой емпірично перевірів «гіпотезу достатку», у якій йдеться про те, що рівень ВВП на душу населення позитивно впливає на рівень турботи населення про навколишнє середовище [15]. Гіпотезу було перевірено шляхом аналізу п'яти сукупних змінних, що вимірюють залученість в охорону навколишнього середовища. Зазначено, що міждисциплінарна література про появу екологічних знань передбачає, що, окрім національного доходу, на національні переваги щодо захисту навколишнього середовища позитивний вплив можуть мати такі показники, як рівень освіти, суб'єктивний добробут, щільність населення і нерівність доходів. Проведений К.Дюроєм аналіз наводить статистичні докази прямо пропорційного взаємозв'язку між ВВП на душу населення і деякими показниками впливу на навколишнє середовище. Також встановлено, що нерівність в доходах, освіта, щільність населення і суб'єктивне благополуччя можуть пояснити міжкультурні відмінності в уподобаннях щодо конкретних природоохоронних дій. В цілому К. Дюрой підтримує «гіпотезу достатку».

У дослідженні Дж.Гелісена розглянуто відмінності у рівні підтримки громадянами політики захисту навколишнього середовища

серед населення 50 країн [17]. Ця підтримка була визначена готовністю людей йти на фінансові жертви задля захисту навколишнього середовища. Результати багаторівневого аналізу показали значні відмінності у рівні підтримки між країнами. Рівень доходу, освіта, вік і постматеріалістичні цінності безпосередньо пов'язані з підтримкою захисту навколишнього середовища. Такі чинники, як ВВП, зростання ВВП і постматеріалістична ціннісна орієнтація населення також безпосередньо пов'язані з рівнями громадської підтримки захисту навколишнього середовища між країнами. Висновки дослідження Дж.Гелісена підтримують теорію постматеріалізму Р.Інглехарта [18].

Результати дослідження Б.Такахаші та Е.Тандоса [33] показують, що вищий економічний розвиток країн пояснює більш сильний вплив постматеріалізму на екологічну свідомість громадян, у порівнянні із ситуацією у менш економічно розвинених країнах. Наступний висновок авторів говорить про те, що екологічна свідомість громадян є сильнішою у країнах з гіршим станом навколишнього середовища та в країнах з менш розвиненими системами ЗМІ.

Дослідження А.Ло [24] також підтверджує позитивний вплив доходу громадян на наміри сплачувати за поліпшення стану навколишнього середовища.

Разом з тим, існує є інша точка зору дослідників, яка показує, що рівень доходу не завжди прямо пропорційний витратам громадян на поліпшення стану навколишнього середовища. Так, у фундаментальному дослідженні С.Бречин і У.Кемптон [3] приходять до висновку про те, що поява широко поширеної стурбованості щодо якості навколишнього середовища в неіндустріалізованих країнах є аномалією для теорії зміни постматеріалістичних цінностей. Такий стан пояснюється тим, що, оскільки ці країни ще не досягнули стану економічної безпеки, що є необхідним фактором для формування постматеріалістичних цінностей, які, ймовірно, породжують екологізм. Не погоджуючись з кожною деталлю, але в основному погодилися з цими аргументами і Р.Дарлеп та А.Мертіг [10].

На думку І.Сулемана і співавторів [31], рівень задоволення громадян власним соціально-економічним статусом позитивно співвід-

носиться з турботою про стан навколишнього середовища у жителів як багатих, так і бідних країн.

З погляду К.Найт і Б.Мессера [21], стан навколишнього середовища істотно впливає на рівень екологічної стурбованості в усьому світі. Автори приходять до висновку, що достаток не є визначальним фактором глобальної екологічної стурбованості.

Результати дослідження Ф.Адеоли [1] показують, що громадяни менш економічно розвинених країн демонструють більш високий ступінь екологічної свідомості, більше дбають про навколишнє середовище і сприймають питання охорони навколишнього середовища всередині країни як більш серйозні в порівнянні з громадянами більш економічно розвинених країн. Ф.Адеола доводить, що постматеріалізм не обов'язково є першопричиною захисту навколишнього середовища, як це пропонується в літературі.

До висновків про те, що турбота громадян про навколишнє середовище не залежить ні від національного достатку, ні від заснованих на достатку постматеріалістичних цінностях, прийшли також і Р.Данлеп та Р.Йорк [11].

Висновки. Складна екологічна ситуація, котра склалася на даний час у всьому світі, і зокрема в Україні, зумовлена пануванням прагматичного типу екологічної свідомості, з погляду якого природа є об'єктом людських цілей та потреб, навколишнє середовища є лише власністю людини, котрою вона може вільно розпоряджатися, незважаючи на значну шкоду, яку чинить при цьому. Подальший розвиток людства можливий за умови розширення альтруїстичного типу екологічної свідомості, відповідної зміни у ставленні до природи та її багатств, переосмислення місця і ролі людини у відносинах «людина – природа», гармонізація їх взаємозв'язку та взаємодії, формування екологічної особистості та екологічного суспільства. А це можливо лише за рахунок соціального конструювання екологічної свідомості через поширення і засвоєння екологічно значимої інформації, відповідної зорієнтованості інституту освіти та виховання, пробудження громадських ініціатив. Адже екологічні проблеми – це проблеми не лише навколишнього середовища, але й надзвичайно важливі суспільні проблеми, проблеми буття людини.

Даним дослідженням актуалізується проблема різних наукових підходів до розгляду поняття «екологічна свідомість», проводиться аналіз зарубіжної наукової літератури з даного питання, вивчаються фактори впливу на екологічну свідомість громадян та надаються рекомендації щодо підвищення рівня екологічної свідомості.

Зокрема, зарубіжними науковцями досліджено, що на екологічну свідомість населення великий вплив чинять такі соціально-демографічні характеристики, як освіта, вік, гендерна приналежність, щільність населення на певній території та поділ населення на міських та сільських жителів. Поряд з цим, на екологічну свідомість впливають також політико-економічні фактори: рівень доходу, ВВП на душу населення, політична та економічна ситуація в країні.

В зарубіжній літературі також існують різні точки зору щодо впливу достатку на екологічну свідомість. У результаті проведеного дослідження праць провідних зарубіжних експертів з питань екологічної свідомості ми підтримуємо точку зору, що достаток є вагомим, але не найбільш важливим фактором впливу на екологічну свідомість. Найбільш важливими є особисті якості кожного члена суспільства. Розвиток особистості має стати основною метою суспільного прогресу, а природне середовище – рівноправним суб'єктом цивілізаційного розвитку, а не об'єктом, що віддає свої ресурси.

Для підвищення рівня екологічної свідомості громадян потрібно:

- формування в суспільстві екологічних цінностей і підвищення його екологічної свідомості;
- впровадження освіти в інтересах сталого розвитку, екологічної освіти та виховання;
- забезпечення участі громадськості у прийнятті управлінських рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Перспективами подальших досліджень може стати вивчення проблем екологізації свідомості, наукова розробка політико-соціальних аспектів становлення екологічного суспільства і можливості його реалізації у конкретних соціально-культурних умовах в сучасній Україні.

Стаття надійшла до редакції: 24.12.19

THE FACTORS OF IMPACT ON ECOLOGICAL CONSCIOUSNESS OF CITIZENS: A REVIEW OF FOREIGN LITERATURE

Eleonora Shkolnik, Assistant professor, Department of Economics and Business Management, Ariel University. Ariel, Israel

Sergiy Iholkin, doctoral student, the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

Environmental problems and the urgency of their solution requires changes in the environmental perception of citizens, the study of environmental consciousness and the factors influencing it. The formation of environmental values in the society and raising the environmental awareness of the population is an important task of the state environmental policy. The article deals with the works of foreign scientists devoted to the study of environmental consciousness. The problem of different scientific approaches to the consideration of the concept of "ecological consciousness" is actualized, the analysis of foreign scientific literature on this issue is carried out. The importance of environmental beliefs, as well as their relationship with socio-demographic characteristics, is emphasized. In particular, factors such as education, age, gender, and political ideology have been consistently identified as factors that correlate with environmental concerns. It is emphasized that young and well-educated people are most concerned about the environment, and the close relationship between social status, awareness and social participation underscores such a crucial role as ideology. It is shown that in foreign scientific literature there is a problem in defining the term "ecological consciousness" and separating it from other, similar in terms of content. The study of environmental consciousness has sometimes evolved under other names, such as "environmental sensitivity" or "environmental concern".

Factors of influence on the environmental awareness of citizens are studied, including socio-demographic (education, age, gender, population density in a certain territory and population division into urban and rural residents) and political and economic (income level, GDP per capita,

political situation and country's economic level). Recommendations are given to raise the level of environmental awareness of citizens.

Keywords: *ecological consciousness, ecological behavior, ecological safety, new ecological paradigm, managerial decisions in the field of environmental protection.*

Received: 24.12.19

References

1. Adeola, F.O. (1998). Crossnational environmentalism differentials: Empirical evidence from core and noncore nations //Society & Natural Resources. (Vols. 11). No. 4. P. 339-364 [in English].
2. Babalola, Y.T. & Babalola, A.D. & Okhale, F.O. (2010). Awareness and accessibility of environmental information in Nigeria: Evidence from Delta State //Library Philosophy and Practice. P. 1 [in English].
3. Brechin, S.R. & Kempton, W. (1994). Global environmentalism: a challenge to the postmaterialism thesis? //Social science quarterly. (Vols. 75). No. 2. P. 245-269 [in English].
4. Brieger, S.A. (2018). Social identity and environmental concern: The importance of contextual effects //Environment and Behavior [in English].
5. Catton Jr, W.R.. & Dunlap, R.E. (1980). A new ecological paradigm for post-exuberant sociology //American behavioral scientist. (Vols. 24). No. 1. P. 15-47 [in English].
6. Clayton, S., Myers, G. (2015). Conservation psychology: Understanding and promoting human care for nature [in English].
7. Corral-Verdugo, V. & Armendariz, L.I. (2000). The “new environmental paradigm” in a Mexican community //The Journal of Environmental Education. (Vols. 31). No. 3. P. 25-31 [in English].
8. Dunlap, R.E. & Gallup, G. & Gallup, A. (1993). Health of the Planet: Results of a 1992 international environmental opinion survey of citizens in 24 nations [in English].
9. Dunlap, R.E. & Mertig, A.G. (1995). Global concern for the environment: is affluence a prerequisite? //Journal of Social Issues. (Vols. 51). No. 4. P. 121-137 [in English].

10. Dunlap, R.E. & Mertig, A.G. (1997). Global environmental concern: An anomaly for postmaterialism //Social Science Quarterly. (Vols. 78). No. 1. P. 24-29 [in English].

11. Dunlap, R.E. & York, R. (2008). The globalization of environmental concern and the limits of the postmaterialist values explanation: Evidence from four multinational surveys //The Sociological Quarterly. (Vols. 49). No. 3. P. 529-563 [in English].

12. Dunlap, R.E. (1994). International attitudes towards environment and development //Green globe yearbook of international co-operation on environment and development. P. 115-126 [in English].

13. Dunlap, R.E. (2008). The new environmental paradigm scale: From marginality to worldwide use //The Journal of environmental education. (Vols. 40). No. 1. P. 3-18 [in English].

14. Dunlap, R.E. et al. (2000). New trends in measuring environmental attitudes: measuring endorsement of the new ecological paradigm: a revised NEP scale //Journal of social issues. (Vols. 56). No. 3. P. 425-442 [in English].

15. Duroy, Q.M. (2008). Testing the affluence hypothesis: A cross-cultural analysis of the determinants of environmental action //The Social Science Journal. (Vols. 45). No. 3. P. 419-439 [in English].

16. Franzen, A. & Meyer, R. (2009). Environmental attitudes in cross-national perspective: A multilevel analysis of the ISSP 1993 and 2000 //European sociological review. (Vols. 26). No. 2. P. 219-234 [in English].

17. Gelissen, J. (2007). Explaining popular support for environmental protection: A multilevel analysis of 50 nations //Environment and behavior. (Vols. 39). No. 3. P. 392-415 [in English].

18. Inglehart, R. (2015). The silent revolution: Changing values and political styles among Western publics [in English].

19. Kaplan, S. (2000). New ways to promote proenvironmental behavior: Human nature and environmentally responsible behavior //Journal of social issues. (Vols. 56). No. 3. P. 491-508 [in English].

20. Kardash, D. (2018). Ekolohichna svidomist yak umova stanovlennia ekolohichnoho suspilstva [Ecological consciousness as a condition of becoming an ecological society] [in Ukrainian].

21. Knight, K.W. & Messer, B.L. (2012). Environmental concern in crossnational perspective: the effects of affluence, environmental degradation,

and World Society //Social Science Quarterly. (Vols. 93). No. 2. P. 521-537 [in English].

22. Kollmuss, A. & Agyeman, J. (2002). Mind the gap: why do people act environmentally and what are the barriers to pro-environmental behavior? // Environmental education research. (Vols. 8). No. 3. P. 239-260 [in English].

23. Kulchytskyi, Ya.V. & Kulchytskyi, B.V. & Malinovska, M.V. (2018). Ekolohizatsiia ekonomichnykh system yak priorytet yikh transformatsii u KhKhI stolitti [Greening of economic systems as a priority for their transformation in the 21st century]. Naukovyi visnyk NLTU Ukrainy – Scientific Bulletin of NLTU of Ukraine, (Vols. 28), 4 [in Ukrainian].

24. Lo, A.Y. (2014). Negative income effect on perception of long-term environmental risk //Ecological Economics. (Vols. 107). P. 51-58 [in English].

25. Ludwig D., Mangel M., Haddad B. (2001). Ecology, conservation, and public policy //Annual review of ecology and systematics. (Vols. 32). – No. 1. – P. 481-517 [in English].

26. Marquart-Pyatt, S.T. (2012). Contextual influences on environmental concerns cross-nationally: A multilevel investigation //Social science research. (Vols. 41). No. 5. P. 1085-1099 [in English].

27. Mashnenkov, K. & Olmezov, V. (2014). Mekhanizmy formuvannia ekolohichnoi pravosvidomosti hromadian Ukrainy [Mechanisms of formation of environmental justice of Ukrainian citizens]. Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka – Public administration: theory and practice, 1 [in Ukrainian].

28. Maslow, A.H. (1954). Motivation and Personality, Harper & Row Publishers, Inc //New York. P. 80-101[in English].

29. Ogunbode, C.A. (2013). The NEP scale: measuring ecological attitudes/worldviews in an African context //Environment, development and sustainability. (Vols. 15). – No. 6. – P. 1477-1494 [in English].

30. Shedlovska, M.V. (2011). Oznachennia ta typy ekolohichnoi svidomosti [Definitions and types of environmental consciousness]. Ukrainyskyi sotsium - Ukrainian society, 2, 95-100 [in Ukrainian].

31. Sulemana, I. & James Jr, H. S. & Valdivia, C. B. (2016). Perceived socioeconomic status as a predictor of environmental concern in African and developed countries //Journal of Environmental Psychology. (Vols. 46). P. 83-95 [in English].

32. Summers, N. & VanHeuvelen, T. (2017). Heterogeneity in the relationship between country-level affluence and environmental concern // *Social Forces*. (Vols. 96). No. 1. P. 329-360 [in English].

33. Takahashi, B. et al. (2017). Revisiting environmental citizenship: The role of information capital and media use // *Environment and Behavior*. (Vols. 49). No. 2. P. 111-135 [in English].

34. Varho, O.M. (2006). *Ekolohichna svidomist yak umova stanovlennia* [Ecological consciousness as a condition of becoming]. Kharkiv: KhUPS im. I. Kozheduba [in Ukrainian].

35. White, P. (2009). A phenomenological exploration of ecological consciousness development // *PQDT-Global* [in English].

36. *Zakon Ukrainy «Pro okhoronu navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha»* [The Law of Ukraine «On Environmental Protection»] [in Ukrainian].

37. *Zakon Ukrainy «Pro Osnovni zasady (stratēhii) derzhavnoi ekolohichnoi polityky Ukrainy na period do 2030 roku»* [The Law of Ukraine «On the Fundamental Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine for the Period up to 2030»] [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Школьнік Елеонора: Аріельський університет. Аріель, 40700, Ізраїль.

Eleonora Shkolnik: Ariel University. Ariel, 40700, Israel.

E-mail: eleonorash@ariel.ac.il

Іголкін Сергій Михайлович: Національна академія державного управління при Президентові України, вул. Антона Цедіка, 20 м. Київ, 03057, Україна.

Serhii Iholkin: National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 20, Anton Tsedyk St., Kyiv, 03057, Ukraine.

ORCID.ORG/0000-0002-3569-6314

E-mail: igolkin.sergiy@gmail.com

УДК 35.07:005.591.4

DOI: 10.34132/pard2020.07.14

ПРИНЦИПИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ І РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Бакуменко В.Д., д-р наук з держ. упр., професор, Харківський національний технічний університет сільського господарства імені Петра Василенка, м. Харків, Україна

Белоусова О.С., канд. наук з держ. упр., доцент, Харківський національний технічний університет сільського господарства імені Петра Василенка, м. Харків, Україна

Белюсов В.М., канд. наук з держ. упр., доцент, Національний університет «Запорізька політехніка», м. Запоріжжя, Україна

Статтю присвячено дослідженню проблеми оцінки ефективності і результативності адміністративного управління в процесі реформування в сфері державного управління. Акцентовано увагу на ключових питаннях реформування державного управління, а саме на тому, як визначити які реформи необхідні, задля досягнення яких цілей і результатів їх необхідно здійснювати, і насамперед – наскільки це ефективно з точки зору співвіднесення очікуваних ефектів та витрат на процес реформування. Обґрунтування відповідей на ці запитання та створення об'єктивної методології оцінювання результатів та ефективності реформування в державному управлінні, здатне виключити хаотичність процесу реформування, невизначеність строків та бажаних результатів, що передбачає реформування – заради процесу, а не досягнення ефективності.

Вважаємо, що в умовах процесу реформування державного управління в Україні, який до речі є далеким від процесу, спрямованого на результат, необхідно чітко усвідомлювати причини та наслідки неефективності державного управління та сформувати

власну методологію оцінки вимірювання якості та ефективності державного управління, яка б враховувала специфіку різних аспектів державного управління в Україні з урахуванням міжнародного досвіду розробки та застосування таких методик, що надасть можливість визначити проблемні питання та намітити подальші напрямки реформування системи державних послуг в Україні.

На підставі дослідження міжнародного досвіду впровадження оцінки ефективності і результативності державного управління, аналізу існуючих методологій оцінювання в Україні, визначення проблем розробки та впровадження єдиної системи оцінювання, що здатна об'єктивно проводити моніторинг та задовольняти інтереси основних стейкхолдерів реформ державного управління, визначені та запропоновані ключові принципи та обов'язкові вимоги до критеріїв і показників ефективності процесів реформування та державного управління.

Ключові слова: *реформа державного управління, оцінка ефективності і результативності адміністративного управління, методологія оцінювання, показники ефективності, принципи оцінки ефективності.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Глобалізація та плюралізація надання суспільних послуг є рушійною силою значних глобальних змін, які відбуваються в системі державного управління в 21 сторіччі. При чому так чи інакше це стосується і як економічно розвинених країн, та і таких, що розвиваються. Політичні проблеми, із якими стикаються уряди, стають дедалі складнішими, глобальними, а не просто лінійними та національно сфокусованими. Існуючі парадигми реформування сектору публічного управління впроваджуються відносно статично та не охоплюють наслідки цих глобалізаційних процесів. Слід констатувати, що реформи державного сектору країн, що розвиваються, в тому числі і України, знаходяться під впливом політичних експериментів та копіювання досвіду розвинених країн. Моделі державного управління при цьому відображають ініціативи з реформування державного сектору, які пропонуються розвиненими країнами, міжнародними організація-

ми та зацікавленими структурами, що мають вплив на національні інтереси економічно відсталих країн [12].

Якщо ж абстрагуватися від можливої політики впливу на національні інтереси держав, що розвиваються, то слід акцентувати увагу лише на тому, яка ефективність та результативність реформ, що впроваджуються, стосовно національних інтересів громадян. А ось тут виникають певні складнощі. В Україні традиційно склалося, що оцінка результатів діяльності уряду, щодо проведених реформ, є здебільшого емоційно суб'єктивною, за принципом «підтримую – не підтримую», «подобасться – не подобається».

Згідно опитування, здійсненого в рамках проекту МАТРА Посольства Королівства Нідерландів, понад 50% українців вважають, що жодна реформа в Україні не є успішною [6].

Незаперечним є той факт, що досвід проведення реформ в сфері надання державних послуг в розвинених країнах показує, що в результаті реалізації різних реформ можна добитися значного підвищення ефективності і дієвості адміністративного управління. Але головне питання при цьому які реформи необхідні, задля досягнення яких цілей і результатів їх необхідно здійснювати, і насамперед – наскільки це ефективно з точки зору співвіднесення очікуваних ефектів та витрат на процес реформування. Обґрунтування відповідей на ці запитання та створення об'єктивної методології оцінювання результатів та ефективності реформування в державному управлінні, здатне виключити хаотичність процесу реформування, невизначеність строків та бажаних результатів, що передбачає реформування – заради процесу, а не досягнення ефективності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблематики оцінки ефективності державного управління та розробці універсальних методологій такої оцінки, присвячено багато наукових праць таких науковців, як: В.Вакуленко, М.Василенко, Е.Ведунг, Р.Каплан, В. Кравченко, В.Мамонова, Г.Мостовий, Г.Одінцова, Д.Нортон, В.Рубцов, А.Ткачук, В.Удовиченко та інші. Значний внесок в обґрунтування поняття «ефективність державного управління» зробили В.Авер'янов, А.Мельник, Н. Нижник, О. Оболенський та ін. Але слід констатувати той факт, що досі не вироблено

єдиного концептуального підходу щодо цього питання, не визначені ключові та однозначні критерії оцінки ефективності, особливо це стосується оцінки ефективності та результативності реформ в сфері державного управління, які б надавали об'єктивне уявлення про їх результати та успішність в досягненні мети максимізації громадського добробуту та були б імплементовані в інституціональній системі України.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даного дослідження є обґрунтування необхідності впровадження та визначення основних положень та принципів методики оцінки ефективності і результативності державного управління, які вимагає актуальність проблеми реформування публічного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розробка та впровадження оцінки ефективності системи державного управління є об'єктивно складною і до кінця не вирішеною проблемою в теорії публічного управління. Складність цієї проблеми зумовлена відсутністю в державному секторі єдиного показника результатів, яким в комерційному секторі, наприклад, є прибуток, а також тим, що продукт організацій державного сектора, як правило, важко піддається виміру і не призначений для конкуренції. Проблема впровадження оцінки ефективності державного управління обґрунтована також тим, що передбачає визначення як безпосередніх, так і опосередкованих результатів, що необхідно враховувати, і включає значну кількість показників (економічних, політичних, управлінських та ін.). Виходячи з цього, компетентна оцінка ефективності управлінських процесів повинна розглядати взаємодію суб'єктів управління з керованими об'єктами, та визначати наступні критерії: стан і продуктивність результатів взаємодії, результативність та якість процесів, структуру, обсяг та відповідність продуктів (результатів).

Відома теза «управляємо тільки тим, що можна виміряти» досить повно реалізується на рівні корпорацій. У бізнесі, як правило, будь-яка стратегічна мета має кількісне вираження, деталізується в завданнях, також має кількісні та часові орієнтири. Для оцінки рівня виконання завдань розробляються системи діагностичних показ-

ників і нормативів, до яких вони повинні наблизитися, щоб задача вважалася виконаною [8].

Вищеназвані підходи в управлінні державою використовуються вкрай рідко, що викликано широким колом об'єктивних і суб'єктивних причин:

- більш високим ступенем складності оцінки якості державного управління, пов'язаної в першу чергу з необхідністю обліку різних груп важко вимірних параметрів (соціальних, економічних, екологічних),

- відсутністю адаптованих до українських умов методик оцінки ефективності державного управління, методик оцінки сприйняття населенням і бізнес-спільнотою якості наданих державних послуг;

- дефіцитом необхідної інформації, який породжується як її об'єктивною відсутністю, так і її закритістю, внаслідок державних обмежень на доступ до баз даних, що мають службовий характер;

- труднощами пошуку інформації з огляду на те, що вона знаходиться у відомчих документах різних рівнів;

- різночитаннями в інформації, що надається різними агентствами і відомствами: наприклад, дані податкової служби та територіальних органів статистики можуть надавати непорівнянні, і навіть суперечливі дані;

- спотворенням інформації через наявність значного сектора тіньової економіки в Україні, корумпованості чиновників, їх протидії «прозорості», прояви своєрідних «агентських» конфліктів між: а) чиновниками і суспільством, б) відомчими структурами різного ієрархічного рівня; в) різними відомствами «по горизонталі»;

- неможливість спостереження показників в динаміці або їх порівняння з даними інших країн, інших відомств в Україні через їх непорівнянність з огляду на відмінності в складі аналітичних і результативних показників і методик їх розрахунку.

Оцінка діяльності державних органів надає державі можливість контролювати і оцінювати діяльність державних органів, обирати адекватні засоби реалізації поставлених перед державним органом цілей і завдань, прогнозувати можливі наслідки. І все ж наблизитися

до розуміння проблеми оцінки діяльності навряд чи можливо без осмислення її сутності та змісту.

У сучасній практиці термін «оцінка» багатозначний, він позначає або процес, або результат деякої діяльності, спрямованої на вивчення властивостей об'єкта. Оцінка передбачає наявність еталона, тобто інструменту, властивості якого визначаються потребами суб'єкта оцінки. З цієї точки зору оцінка діяльності є міра відповідності очікуваних майбутніх результатів діяльності з еталоном. В той же час оцінка діяльності це спосіб встановлення цієї відповідності.

Якщо узагальнити, то ефективність, в цьому контексті, визначається відношенням позитивних результатів (отримання чистого результату, або перевищення бажаних наслідків над небажаними) і допустимих витрат [4, с. 216].

Виходячи з цього, процес управління (або управлінське рішення) можна назвати ефективним, якщо результат досягнутий за умови мінімальних витрат. Суттєвою складністю оцінки виступає відсутність загальноприйнятих і однозначних підстав оцінки. Звертаючись до розроблених методик оцінки ефективності державного управління, стосовно до органів управління національного рівня, слід відзначити їх певне практичне значення. В більшості розвинутих країн, оцінки ефективності державного управління, вбудовані в систему виконавчої влади і є елементами моніторингу та контролю функціонування органів влади.

Суб'єкт оцінки – центральний елемент системи оцінки ефективності діяльності державних органів. Головним носієм суб'єктності в системі державних органів виступають державні органи, відповідальні за результати організаційної діяльності та планування, а також ті, хто приймають кадрові рішення. І саме вони є суб'єктами оцінки ефективності державних органів. Як правило, держава визначає чіткий вичерпний перелік суб'єктів оцінки. Об'єктом оцінки ефективності є державний орган і / або його підвідомчі організації. Як предмет оцінки виступають напрямки діяльності об'єкта оцінки [2].

Найбільш поширеною формою оцінки ефективності діяльності державних органів є оцінка по досягненню цілей. Суть її – у вста-

новленні для державного органу цільових показників, на які він повинен вийти за певний термін. Оцінка досягнення цілей дозволяє зробити акцент не на вимірі зусиль, доданих об'єктом оцінки, а на ефективності та результативності його діяльності. В процесі оцінки проводиться скрупульозний аналіз діяльності державного органу. Підведення підсумків діяльності державного органу служить основою для нового циклу планування. Цей цикл включає визначення критеріїв і цільових показників, по досягненню яких оцінюватиметься ефективність діяльності державного органу через рік (або інший період), і розробку заходів, що забезпечують їх досягнення [10].

Засоби оцінки діяльності - третій елемент оцінки, за допомогою якого суб'єкт оцінки оцінює діяльність об'єкта. До засобів оцінки відносяться програми, процедури, методи, методики і технології.

Важливим при цьому є обґрунтування поняття «ефективність». Зазначимо, що ефективність притаманна розвиненим управлінським системам, характеризує процеси і явища, виступає індикатором розвитку систем. Коли є намір підвищити ефективність того чи іншого виду управлінської діяльності, необхідно виявити конкретні заходи, які будуть сприяти процесу розвитку (прогресу), і навпаки, виключити ті, що ведуть до регресу. У цьому сенсі, ефективність завжди пов'язана з практичними аспектами та є цільовим орієнтиром управлінської діяльності.

Таким чином, ефективність – якісна категорія, що передбачає інтенсивний розвиток та відображає розширені процеси вдосконалення системи управління. Необхідно зауважити, що держава з метою забезпечення об'єктивності та всебічності оцінки повинна регламентувати практично всі питання, що стосуються порядку методів, методики проведення оцінки аж до винесення підсумкового висновку.

Однак слід погодитись, що розроблення та практична реалізація системи оцінки ефективності, яка б була однаково збалансована з точки зору точності, об'єктивності, простоти і зрозумілості, є доволі складною проблемою, в силу її можливої суб'єктивності та методологічної складності. Свідченням тому – світова практика за-

стосування різноманітних систем оцінки діяльності, кожна з яких має свої переваги і недоліки [14].

Світова практика пропонує нам два підходи визначення ефективності публічного управління: побудова системи індикаторів, кожен з яких відображає окремі аспекти цінності міністерства або відомства; розробка інтегрального, агрегованого індикатора. Однак застосування цих підходів має суттєві недоліки: навіть якщо припустити, що обрані показники дійсно характеризуватимуть якість роботи державної структури, залишається питання, як поєднати ці різні показники, як визначити з них найбільш значущі (наприклад, для оцінки результатів реформування), як отримати більш-менш однозначну оцінку.

Розробка методологічних основ оцінки якості державного управління на основі єдиного критерію, повинна передбачати створення «економічної оболонки» для результатуючих показників. Як в сфері бізнесу вартісні індикатори відіграють роль узагальнюючих показників, що дають можливість порівняти і зіставити на перший погляд несумісні елементи, так і в сфері державного управління вартісні орієнтири можуть дозволити агрегувати показники, що характеризують різні напрями роботи того чи іншого відомства.

Це має сенс ще й тому, що нехай опосередковано, через покращення соціального захисту, зниження часу на оформлення тих чи інших довідок та отримання інших послуг, вирішення проблем поліпшення роботи державних структур, має приносити суспільству економічні результати.

Відповідно до цієї концепції, найбільш наближеним підходом, який можна запозичити з бізнес-середовища, визначення та збалансування показників (BSC), з системою управління цінністю (VBM).

Система збалансованих показників, СЗП (англ. - Balanced Scorecard, BSC) - це один з ключових інструментів менеджменту, який дозволяє відстежувати досягнення цілей в рамках реалізації стратегії компанії. Система використовується як інструмент стратегічного управління результативністю компанії і частково, як стандартизована система звітності. Відмінні характеристики BSC: акцент на стратегічні цілі; невелика кількість метрик, що відслідковуються; поєднання фінансових і не фінансових даних [13].

Відмінна риса концепції управління вартістю від класичної концепції управління в тому, що при концепції управління вартістю VBM, управління головним чином спрямоване на збільшення вартості компанії, а в класичному випадку, діяльність компанії спрямована на отримання прибутку. На думку прихильників концепції VBM, бухгалтерські критерії оцінки діяльності підприємства не є ефективними.

Концепція передбачає формування ланцюга процесів: постановка мети → визначення показника (показників) → постановка завдання (кількісний орієнтир) → розроблення програми дій → визначення відповідального. Якщо кількісні орієнтири не досягнуті в наміченому часовому проміжку, то виникає необхідність розробки нового ланцюга: визначення причин невиконання завдання → визначення чинників, що спричинили невиконання → розроблення програми коригування з урахуванням цих чинників → призначення відповідального [17].

Таким чином формується основа управління за результатами, переваги якого перед іншими формами управління в тому, що [16]: оптимізує процес прийняття управлінських рішень, усуває зайві ланки ланцюга управління; дозволяє будувати управлінський процес «зверху – донизу» і діяльність всіх підсистем, спрямовану на виконання мети, замість підходу «знизу – вгору», при якому може збиратися і оброблятися непотрібна і другорядна інформація, прийматися зайві заходи; активізує системний підхід у вирішенні завдання: встановлює взаємозв'язки між підсистемами (різними командами виконавців); дозволяє реалістично оцінити мету і терміни її досягнення; стимулює перехід від оцінки дій до оцінки результату; дозволяє зробити більш ефективною систему мотивації відповідальних за процес (за досягнутий результат, а не за дії, функції, обов'язки і т. п.); націлює на врахування думки стейхолдерів публічного управління; дозволяє знизити корупцію і «кумівство» на держслужбі: невиконання задач через низьку кваліфікацію працівників.

Можемо констатувати, що відносно можливостей оцінювати результати та ефективність реформування державного управління, Україна майже не має жодної ефективною та інформативною власною методології. Так, згідно методики проведення оцінки ефективності

здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України, затвердженої Кабінетом Міністрів від 18.05.2011р., до показників за якими проводиться оцінка ефективності відносяться:

- дотримання строків виконання завдань;
- дотримання порядку попередньої реєстрації та розгляду законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, актів Кабінету Міністрів України, доручень Прем'єр-міністра України в реєстраційно-контрольних картках чи журналах реєстрації;
- дотримання порядку формування справ, картотек, банків даних; дотримання вимог щодо: розгляду і встановлення строків виконання завдань, підготовки проектів документів, які містять інформацію про їх виконання, а також подання пропозицій стосовно продовження строків виконання завдань; змісту, рівня підготовки та належного оформлення документів, які розробляються на виконання завдань; погодження проектів документів, які розробляються на виконання завдань; організації контролю за виконанням завдань, а також здійснення відповідним структурним підрозділом апарату органу виконавчої влади контролю за виконанням завдань; здійснення контролю за виконанням планів заходів із забезпечення виконання завдань; розроблення та затвердження орієнтовних графіків здійснення контролю за виконанням завдань [9].

Зрозуміло, що ця методика аж ніяк не може задовольнити вимогам оцінки ефективності і результативності, які вимагає актуальність проблеми реформування публічного управління. Методика містить суто формальний підхід та не відображає об'єктивно жодного показника ефективності.

У цих умовах органи виконавчої влади та державні службовці виявляються орієнтованими системою оцінок ефективності на посилення бюрократичної складової діяльності і безвідповідальності.

Більш інформативним та конкретизованим, є оцінювання ефективності державного управління програмою SIGMA, яке хоча і має істотні переваги, не є інструментом прямого впливу на систему

державного управління в Україні, тобто не передбачає безумовного застосування результатів оцінювання для коригування державної політики та вдосконалення процесів реформування.

Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) – один з найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу, створений за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу.

Програмою SIGMA в 2014 році було розроблено ключові принципи ефективного реформування державного управління, в процесі розширення Європейського Союзу, а у 2015 році ці принципи було доопрацьовано та розширено з метою прискорення реформ в контексті Європейської політики сусідства. Ці принципи визначають основні шість напрямів реформування державного управління: стратегії реформування державного управління; засади формування і координації державної політики за напрямками; організація державної служби і ефективність управління людськими ресурсами; моніторинг та підзвітність; ефективність надання послуг; управління державними фінансами, включаючи державні закупівлі та зовнішній аудит. За допомогою моніторингового механізму, з урахуванням цих принципів, окреслюються ключові вимоги до реформування державного управління країн, в процесі їх європейської інтеграції та визначаються цільові орієнтири процесу реформування.

Відповідно, програмою SIGMA, було проведено моніторинг країн – потенційних кандидатів в члени ЄС, в тому числі і України за період 2015 – 2017 р. р., та була оприлюднена оцінка ефективності державного управління, яка охоплювала всі вищезгадані напрями, за винятком управління державними фінансами [18]. Стосовно України, розглядалися дві окремі стратегії реформ, що реалізуються зараз – Стратегія реформування державного управління і Стратегія реформування системи управління державними фінансами, але її реалізація була розпочата лише в травні 2017 року, тому її оцінка була на той момент передчасною.

Що стосується безпосередньо критеріїв оцінки, то значення індикаторів (які мають бальну оцінку за кожний субіндикатор) носять орі-

ентовний характер і повинні розглядатися лише в контексті повного якісного аналізу, здійсненого за кожним принципом. В представленому програмою SIGMA звіті, містяться короткострокові та середньострокові рекомендації Уряду України, щодо вироблення конкретних заходів, спрямованих на вирішення деяких ключових проблем в сфері реформування державного управління та будуть враховані в рамках політичного діалогу, щодо формування пріоритетних напрямків реформування та можливостей їхньої підтримки ЄС.

Можна стверджувати, що Стратегія реформування державного управління, прийнята у 2016 році в Україні і яка узгоджується з основними Принципами, є значним поштовхом до підвищення ефективності державного управління, але ті цілі, які повинні були досягнуті у 2020 році, виявилися занадто амбітними, що демонструють низькі фактичні показники їх досягнення. Так, дійсно, Стратегія була демонстрацією політичної волі досягнення прогресу в процесі реформування державного управління, але не містила ґрунтовної та структурованої оцінки фактичного стану справ. Тому на сьогодні можемо констатувати, що оцінка вихідного стану справ в сфері державного управління України, проведена програмою SIGMA, є першою компетентною та комплексною оцінкою сфери державного управління в Україні. [18].

Але в умовах процесу реформування державного управління в Україні, який до речі є далеким від процесу, спрямованого на результат, необхідно чітко усвідомлювати причини та наслідки неефективності державного управління та сформувати власну методологію оцінки вимірювання якості та ефективності державного управління, яка б враховувала специфіку різних аспектів державного управління в Україні з урахуванням міжнародного досвіду розробки та застосування таких методик, що надасть можливість визначити проблемні питання та намітити подальші напрямки реформування системи державних послуг в Україні.

При цьому на міжнародному рівні, використовується кілька визнаних методик вимірювання якості державного управління, розроблених міжнародними урядовими та неурядовими організаціями, відрізняючись в деталях і маючи різного роду методичні обмеження.

Ці методики забезпечують можливість порівнювати та користуються високою довірою оцінки різних аспектів державного управління. Найважливішою перевагою міжнародних рейтингів є їхня незалежність від оцінюваних країн, а також можливість відстеження за динамікою розвитку країни, обумовлена стабільністю використовуваних для оцінок методик. Серед найбільш авторитетних міжнародних індексів якості державного управління, можна визначити індекси, що розраховують: Світовий банк, міжнародна неурядова організація Transparency International і Всесвітній економічний форум.

Світовий банк розраховує Всесвітній показник державного управління (World wide Governance Indicators), що і включає шість основних індикаторів [7]:

- Право голосу і підзвітність – ступінь свободи виборів і незалежності преси, інші громадянські свободи і політичні права.
- Політична стабільність і відсутність насильства – ступінь стабільності чинної влади і ризиків її насильницького відсторонення від влади.
- Ефективність уряду – якість державних послуг і функціонування державного апарату, компетентність державних службовців, ступінь політичного впливу на державне управління.
- Якість законодавства – відповідність регулювання принципам вільної ринкової економіки, правові умови для розвитку бізнесу.
- Верховенство закону – ефективність і стабільність законодавства, а також схильність громадян і бізнесу слідувати вимогам регулювання і контрактним зобов'язанням в межах цивільних правовідносин.
- Рівень корупції - вплив корупції на розвиток суспільства і бізнесу, сприйняття корупції в суспільстві.

Узагальнена оцінка державного управління є комбінацією результатів визначення якості державного управління, що включає декілька сотень змінних, визначених із 25 різних джерел, 18 організацій. Кожен з шести індексів визначається бальною оцінкою, на основі вимірювання даних, отриманих з великої кількості вторинних джерел та статистичних досліджень вимірювання сприйняття, що

проводяться структурами, створеними для оцінки політичних ризиків, вищими навчальними закладами, агентствами дослідження громадської думки і т. п. Зазначена методика дозволяє виконувати не лише комплексну оцінку, але й оцінку окремих компонентів, що дає можливість вибірково відслідковувати окремі складові державного управління, в залежності від потреб і призначення оцінки.

Однак, на думку експертів, головний недолік цього способу оцінки державного управління в тому, що система має лише порівняльне призначення (порівняння різних країн в певний проміжок часу). Крім того, вона включає здебільшого суб'єктивні індикатори та індикатори «сприйняття», що підвищує ризик зміщення рейтингових оцінок [7]. Наприклад, країни з високим рівнем економічного розвитку, найчастіше сприймаються, як країни з більш якісними системами державного управління.

Наступний індекс – Індекс сприйняття корупції, що розраховується Transparency International та оцінює рівень корупції в державному секторі на основі 14 експертних опитувань, на предмет: зловживання владою, вилучення особистої вигоди державними службовцями, підкуп посадових осіб, виплати «відкатів» при розміщенні державних замовлень, розкрадання державних коштів, а також оцінки ефективності антикорупційних заходів.

Індекс конкурентоспроможності (The Global Competitiveness Index), що підтримується Світовим економічним форумом (World Economic Forum), включає оцінку якості суспільних інститутів, важливих для економічного зростання, охоплює 133 країни і будується на основі відкритих звітних даних та експертних опитувань.

Що стосується міжнародного досвіду використання внутрішніх систем оцінювання, то в США, наприклад, оцінка якості державного управління здійснюється в межах некомерційного проекту (GPP – government performance project), фінансується виключно донорськими організаціями. GPP оцінює систему державного управління за результатами, за рівнем фінансового менеджменту, за якістю управління персоналом, за ступенем та ефективністю використання інформаційних технологій, рівнем капітальних витрат на ці складові публічного управління [3].

Слід зазначити, що проект GPP, націлено на залучення уваги до проблеми підвищення ефективності державного управління, вироблення критеріїв кращої управлінської практики, створення банку даних кращих управлінських практик для обміну інноваціями в сфері публічного управління, а його перевагою є вироблення критеріїв ефективності, що базуються на досвіді кращих управлінських практик. До умов досягнення високого рівня ефективності в державному управлінні, розробники відносять наявність таких складових: ефективний фінансовий менеджмент; ефективне управління персоналом; якісне управління інформаційними технологіями; ефективне управління капітальними витратами; управління, орієнтоване на результат (використання технологій бюджетування за результатами; застосування і вдосконалення індикаторів результативності діяльності; прозора та справедлива організація тендерів і аукціонів; залучення громадян до управління та ін.) [7].

Крім того, в США існує комплексна методика оцінки ефективності системи державного управління та якості державних послуг, що передбачає оцінку ефективності державного управління (в різних штатах) по наступним сферам діяльності: управління капіталом; управління людськими ресурсами; менеджмент за результатами; управління інформаційними технологіями. Також, для забезпечення прозорості та якості системи надання державних послуг в США, діє Government Performance Results Act (GPRA) – Федеральний закон «Про оцінку результатів діяльності державних установ» (1993р.), який вперше сформулював напрями підвищення якості і ступеню задоволення населення державними послугами [11].

Також заслугоує на увагу, щодо можливості імплементації:

- Методика вимірювання якості CAF – Common Assessment Framework, розроблена фахівцями держав – членів ЄС, наприкінці 1990-х років, яка передбачає застосування для різних організаційних моделей державних адміністрацій та можливість оцінки якості роботи організацій державного сектора.

- Рейтинг якості фінансового управління органів виконавчої влади, який використовується в Швеції для порівняльної оцінки якості фінансового менеджменту і адміністративних процесів та на-

цілений на моніторинг фінансових процедур і їх відповідності встановленим нормам. На підставі результатів рейтингу формуються бюджетні витрати і програми, визначаються завдання з підвищення ефективності системи державного управління, вирішуються кадрові питання.

- Моніторинг агрегованої характеристики стану адміністративної системи, запроваджений в Бельгії, що передбачає розрахунок «індексу Кафки», який відображає рівень неефективності державної бюрократії. Високе значення індексу є підставою для перегляду існуючих адміністративних процедур і відповідної зміни законодавства. Існуючий державний секретаріат з адміністративного управління, здійснює аналіз законодавчих актів і адміністративних процедур на предмет наявності надлишкового адміністративного навантаження на громадян і бізнес, а також моніторинг відомчих адміністративних процедур і законопроектів [1].

- Канадська система оцінок діяльності державного апарату, на основі підходу, що передбачає оцінку за результатами (managing for results). Секретаріатом Ради казначейства було розроблено спеціальне Керівництво щодо застосовуваних понять при оцінці діяльності за результатами, а Секретаріатом Ради казначейства спільно з Офісом Генерального аудитора – Керівництво для проведення самооцінки діяльності за результатами. Кожне міністерство і відомство Канади щорічно подає детальний звіт про свою діяльність до Ради казначейства, який потім направляється в парламент та знаходиться у відкритому доступі в мережі Інтернет [5].

Таким чином вважаємо, що оцінка ефективності державного управління являє собою багатогранний і багаторівневий процес, який передбачає використання загальних, галузевих та інших, більш приватних, додаткових критеріїв. У тому числі і тих, які відображають відкладені ефекти, здатні проявитися в короткостроковій або середньостроковій перспективі діяльності держапарату.

Поряд із підходами, що відображають вартісні або організаційні показники роботи держапарату, його інституційні та кількісно описувані параметри, оцінка професійної діяльності держапарату по здійсненню повноважень державної влади, повинна передбачати

і застосування якісних критеріїв, що дозволяють зрозуміти і пояснити різні процеси і механізми системи державного управління. Застосування такого різноманітного комплексу критеріїв і підходів насамперед надасть змогу відображати диференційний характер державної діяльності. В кінцевому рахунку, це дозволить обґрунтувати, що успіхи на одних напрямках управлінської активності держапарату можуть поєднуватися із не зовсім задовільною роботою на інших. Відповідно на різних соціальних майданчиках, або стосовно різних соціально-економічних проектів, державне управління може проявляти різний ступінь своєї результативності та ефективності. При цьому слід враховувати і те, що ефективна праця держапарату може успішно здійснювати і непродуктивну по відношенню до суспільства політику, так і, навпаки – неефективно досягати перспективних для суспільства результатів.

Висновки. На сьогоднішній день, можемо констатувати, що система критеріїв оцінки ефективності та відповідні форми і механізми оціночної діяльності в Україні, не систематизовані у відповідності із особливостями власне управлінської діяльності держави, її чутливості до суспільних інтересів і новими формами політико-адміністративної активності. Відповідно вважаємо, що домінуючий оціночний акцент на нормативній визначеності і «старанності» (який відзначається самими держслужбовцями, як ключовий) не є ані стимулюючим, ані таким, що відповідає сучасним вимогам до державного управління.

Між цілями стратегічного планування (реформування) та ефективним використанням ресурсів для їх досягнення лежить фактор здібностей держави, його органів влади, державних службовців, забезпечувати ефективну реалізацію цілей, що є ключовою умовою ефективного державного управління. Без неї не стимулюється прагнення використання найбільш ефективного досвіду та підвищення потенціалу. Звідси пасивне і безініціативне реагування на отриманий результат з боку державних службовців та органів державної влади. У систему завдань створення ефективної держави повинна бути поставлена задача «формування здібностей держави», тим більше, що стратегічне управління – це не тільки постановка цілей,

а й використання «здібностей» в якості ресурсу конкурентоздатності.

Вважаємо, що обов'язковими вимогами до критеріїв і показників ефективності процесів реформування та державного управління повинні стати наступні положення: 1) критерії і показники повинні бути засновані на офіційних статистичних даних, даних державних органів і іншій, що підлягає перевірці, інформації; 2) спосіб збору та обробки вихідної інформації повинен допускати можливість перевірки коректності отриманих даних; 3) визначення показника повинно забезпечувати однозначність його інтерпретації, як оцінюючим, так і оцінюваним державним органом; 4) отримання необхідних даних повинно проводитися з мінімально можливими витратами часу і ресурсів; 5) критерії та показники слід визначати, виходячи з необхідності безперервного накопичення даних і забезпечення їх порівнянності за окремі періоди; 6) критерії та показники повинні охоплювати всю діяльність державного органу і орієнтувати на якісне виконання всіх державних функцій.

В якості критеріїв і показників ефективності можуть бути використані критерії та показники, що застосовуються в міжнародній практиці. Вважаємо, що принципами оцінки ефективності діяльності державних органів в Україні повинні стати: принцип законності – проведення оцінки ефективності суворо у відповідності до законодавства України; принцип незалежності – висновок формується неафілійованими з оцінюваними, державними органами, які не мали з ними за аналізований період договірних відносин і не представляють їх інтереси, а також незалежними експертами; принцип об'єктивності – всебічне і повне проведення аналізу і оцінки, що виключає конфлікт інтересів і суб'єктивізм; принцип достовірності – проведення оцінки на основі достовірної інформації і підтвердження результатів оцінки відповідними документами; принцип прозорості – можливість перевірити походження джерел інформації та доступність інформації для всіх стейхолдерів (в тому числі і громадян).

Стаття надійшла до редакції: 11.11.19

issues and outline further directions for reforming the public services system in Ukraine.

The international experience of implementing the assessment of the effectiveness and efficiency of public administration is studied, the existing assessment methodologies in Ukraine are analyzed, the problems of developing and implementing a single assessment system that is capable of objectively monitoring and satisfying the interests of the main stakeholders of public administration reforms are substantiated.

Based on this, key principles and mandatory requirements for the criteria and indicators of the effectiveness of reform processes and public administration are identified and proposed.

Keywords: *public administration reform, evaluation of the effectiveness and efficiency of management, evaluation methodology, performance indicators, principles of effectiveness.*

Received: 11.11.19

References

1. Hrytsiak A.I., Orzhel O. Yu., Chulaievska M. Ye. (Eds). (2009) Yevropeyskyi Soiuz: instytutsiino-pravovi osnovy ta funktsionuvannia: navch [The European Union: Institutional and legal frameworks and functioning] – metod. Posib. Kyiv, NADU – 186 pp. academy.gov.ua Retrieved from http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu [in Ukrainian]

2. Bakumenko V. D. (2004) Kharakterni osoblyvosti ta priorytetni napriamy udoskonalennia diialnosti kerivnyka v orhanakh derzhavnoi vlady Ukrainy [Characteristics of particularities and priorities straightforwardly related to the authority of the sovereign authorities of Ukraine] Visn. Derzh. sluzhby Ukrainy. No 4. S. 28 – 37 [in Ukrainian]

3. Bartsyts, Y. N. (2008) Pokazately efektyvnosti hosudarstvennoho upravleniya [Performance indicators of public administration (a subjective view of international standards)] Predstavytelnaiia vlast XXI vek: zakonodatelstvo, kommentaryy, problem No 1. Retrieved from <http://pvlast.ru/archive> [In Russian]

4. Bezgin K.S., Gryshyna I.V., Ushkal'ov V.V. (2011) Upravlinnja procesom stvorennja cinnosti na pidpryjemstvi: ljuds'kyj factor [Management of the process of creating value in the enterprise: the human factor] Donetsk: "Noulidzh", 322 s [in Ukrainian]

5. Bielousova O. S. (2014) Aktualni pytannia protsesu otsinky efektyvnosti ta yakosti v systemi derzhavnogo upravlinnia Ukrainy [Actual issues of the process of evaluating the effectiveness and quality in the public administration system of Ukraine] Naukovyi visnyk akademii munitsypalnogo upravlinnia. No 2. – S. 44–51 [in Ukrainian].

6. Chy stane 2020-i rokom uspishnykh reform? Rezultaty opytuvannia [Will 2020 be the year of successful reforms. Survey results] Retrieved from ukrinform.ua <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/.html> / [in Ukrainian]

7. Dem'ianenko B. (2011) Ukraina i svit u 2010 rotsi: komparatyvnyi analiz metodamy mizhnarodnogo ranzhuvannia [Ukraine and the World in 2010: A Comparative Analysis by International Ranking Methods] Suchasna ukrainska polityka. - No 22. – S. 43-50 [in Ukrainian]

8. Mashkov O.A (2010) Pryiniattia upravlinskykh rishen v skladnykh orhanizatsiinykh systemakh z pohliadu systemnogo pidkhotu [Management decision making in complex organizational systems from the point of view of system approach] Zbirnyk naukovykh prats / modeliuvannia ta informatsiini tekhnologii / Instytut problem modeliuvannia v enerhetytsi NAN Ukrainy. – Vypusk. 55. pp. 119-132 [in Ukrainian]

9. Metodyka provedennia otsinky efektyvnosti zdiisnennia orhanamy vykonavchoi vlady kontroliu za vykonanniam zavdan, vyznachenykh zakonamy Ukrainy, aktamy Prezydenta Ukrainy, postanovamy Verkhovnoi Rady Ukrainy [Methods of assessing the effectiveness of the bodies of executive power to control the implementation of tasks defined by the laws of Ukraine, acts of the President of Ukraine, resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine] Kyiv: Kabinet Ministriv 18.05.2011. zakon.rada.gov.ua Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/> [in Ukrainian].

10. Nechukhrana Yu. H. (2012) Osoblyvosti otsinky rezultativ praktychnoi diialnosti personalu derzhavnoi sluzhby v deiakykh krainakh yevropeiskoi spivdruzhnosti [Peculiarities of evaluation of the results of practical activity of public service personnel in some countries of the European Community] Ekonomika i derzhava. No 7.S. 110-112 [in Ukrainian].

11. O. Yu. Orzhel, O. M. Pali, I.V. Kravchuk (Eds). (2007). Yevropeiskiy dosvid derzhavnoho upravlinnia: kurs lektsii [European experience of public administration] Kyiv, NADU – 76 pp. [in Ukrainian].

12. Petrakova K. O. (2017) Teoretyko-metodolohichniy analiz vzaiemozv'iazku ekonomiky i polityky u derzhavnomu upravlinni [Theoretical and methodological analysis of the relationship of economics and politics in public administration]. PhD thesis. Kyiv, Institut pidhotovky kadriv derzh. sluzhby zainiatosti [in Ukrainian].

13. Stepaniuk M. Yu. (2010) Bahatorivneva adytyvno-mulytyplikatyvna model otsinky uzahalnennykh pokaznykiv pry stratehichnomu upravlinni na osnovi systemy zbalansovanykh pokaznykiv [Multilevel additive-multiplicative model of estimation of generalized indicators in strategic management on the basis of balanced scorecard] Problemy prohramuvannia. No1. – S. 108 – 115 [in Ukrainian].

14. Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na period do 2021 roku [Strategy for reforming the public administration of Ukraine for the period up to 2021] Retrieved from <http://www.center.gov.ua/blog> [in Ukrainian].

15. Voitovych R.V. (2007) Vplyv hlobalizatsii na systemu derzhavnoho upravlinnia (teoretychno-metodolohichniy analiz) [Impact of globalization on public administration (theoretical and methodological analysis)] monohrafiia / Za zah. red. d-ra filos. nauk., prof. V.M. Kniazieva. – Kyiv, NADU 680 s. www.twirpx.com Retrieved from: <https://www.twirpx.com/file/> [in Ukrainian].

16. Voronkova V. H. (2008) Formuvannia antropolohichnoi paradyhmy politychnoho menedzhmentu v umovakh hlobalizatsii [Formation of anthropological paradigm of political management in the conditions of globalization] Humanitarnyi visnyk Zaporizkoi derzhavnoi inzhenernoi akademii. – Vypusk. 34. – S.24-42 [in Ukrainian].

17. Yakovlieva I. V., Dolzhenkova O. V. Kontsepsiia (2017) VBM v upravlinni suchasnoiu kompaniieiu [VBM concept in running a modern company] Molodyi vchenyi. - No 46. - S. 166-170. Retrieved from <https://moluch.ru/archive>.

18. Zvit pro bazovi vymiriuvannia. Pryntsypy derzhavnoho upravlinnia. [Baseline measurement report. Principles of Public Administration] (cherven 2018) kmu.gov.ua Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/storage> [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Бакуменко Валерій Данилович: Харківський національний технічний університет сільського господарства імені Петра Василенка: вул. Алчевських 44, м. Харків, 61002, Україна.

Valery Bakumenko: Kharkov National Technical University of Agriculture of Petro Vasylenko, Kharkiv, Alchevskih str. 44, Kharkov, 61002, Ukraine.

ORCID.ORG/0000-0001-7292-637X

E-mail: vdb45@ukr.net

Бслоусова Олена Станіславівна: Харківський національний технічний університет сільського господарства імені Петра Василенка: вул. Алчевських 44, м. Харків, 61002, Україна.

Olena Bielousova: Kharkov National Technical University of Agriculture of Petro Vasylenko, Kharkiv, Alchevskih str. 44, Kharkov, 61002, Ukraine.

ORCID. ORG/0000-0002-8239-0457

E-mail: belousova_es@ukr.net

Бслоусов Віталій Михайлович: Національний університет «Запорізька політехніка»: вул. Жуковського 64, м. Запоріжжя, 69063, Україна.

Vitaly Bielousov: National University “Zaporizhzhya Polytechnic”, Zaporizhia, Zhykovskogo str. 64, 69063, Ukraine.

ORCID. ORG/0000-0002-0703-0670

E-mail: belousov_vm@ukr.net

УДК 351.82:334

DOI: 10.34132/pard2020.07.15

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ІНСТРУМЕНТ ТРАНСФОРМАЦІЇ ФОРМ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ

Петрик С.М., аспірант, Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ, Україна

Роль держави постійно змінюється в системі реалізації проєктів державно-приватного партнерства. Функції держави маючи суто теоретичне підґрунтя розвитку державного управління про трансформуються через практичну реалізацію механізмів. Так, формування інноваційних механізмів державного управління в сфері охорони здоров'я вимагає перегляду змісту та форуми реалізації функцій держави.

Зміна функцій держави понукає до трансформації системи державного управління, які пов'язують зі зміною геополітичних викликів, що змінюють ідеологічні, соціальні та політичні процеси в державах. Зміст та склад основних функцій держави є мінливим до історичного розвитку суспільства в більшій мірі функції змінюють форми своєї реалізації зі зміною політичних, ідеологічних та економічних умов. Через реалізацію проєктів державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я реалізуються сукупність функцій держави, що обумовлено функціональною спрямованістю, об'єктною приналежністю, формою реалізації соціальної функції.

В контексті дослідження ролі держави в реалізації проєктів державно-приватного партнерства вагоме значення надається трансформації функціональної ролі держави. Для визначення напрямів трансформації функцій держави в статті розглянуто підходи до їх класифікації, в результаті чого виділено пріоритетні функції, до яких віднесено забезпечення національної безпеки в умовах зовнішніх загроз (військових); економічна політика держави в умовах світової фінансової кризи та високого ризику дефолту; реалізація

політики сталого розвитку в умовах екологічної кризи; політика щодо біженців, яка характерна для окремих країн Європейського Союзу в умовах напливу біженців з країн Близького Сходу; політика сфері охорони здоров'я в умовах пандемії коронавірусу.

Окрім того, визначено функції держави за характером їх реалізації в контексті впровадження механізмів державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я

Ключові слова: державно-приватне партнерство, функції держави, держава, державне управління, система охорони здоров'я.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Функції держави є об'єктом дослідження з незмінною актуальністю, що обумовлено постійним розвитком різних сфер державного впливу. «Обсяг і кількість функцій сучасної держави однією з найважливіших характеристик у процесі аналізу її діяльності, що надає можливості характеризувати її як певну номенклатуру. Саме тому варто говорити не тільки про зміну ознак сучасної держави, а й зазначити фактичну зміну в такій номенклатурі, що є наступним важливим етапом еволюції функцій сучасної держави» [6, с. 172].

Розглядаючи проекти державно-приватного партнерства варто наголосити про зміну ролі держави як за змістовною так і форматною ознакою. Адже держава від інституту регулювання економічних та соціальних процесів в суспільстві переходить в роль повноцінного бізнес-партнера в сфері охорони здоров'я. така роль держави є мало дослідженою та потребує більш глибокого вивчення з позиції трансформації її функцій та функціональної ролі в реалізації проектів державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання трансформації зміни ролі держави в контексті реалізації проектів державно-приватного партнера піднімалися в працях вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: Н. Александрова, І. Ананов, А. Аскеров, С. Бабаєва, М. Байтіна, П. Василенков, С. Голунський, Г. Єллінек, В. Ємельянов, Л. Дюги, А. Денисова, О. Джураєвої, Л. Загайнова, П. Кельзен, А. Косіцина, В. Копейчиков, А. Меліхової, Г. Петров, В.

Сирих М. Строгович, А. Сміт, К. Шмітт, Ф. Фукуяма та інші. Віддаючи належне вказаним вченим варто наголосити, що в умовах зміни внутрішнього та зовнішнього середовища функціонування держави відбувається трансформації її функцій за змістом на форму. В свою чергу державно-приватне партнерство в сфері охорони здоров'я змінює як змісту функцій та і форму їх реалізації.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначення державно-приватного партнерства як інструменту трансформації форм реалізації функцій держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Функції держави маючи суто теоретичне підґрунтя розвитку державного управління про трансформуються через практичну реалізацію механізмів. Так, формування інноваційних механізмів державного управління в сфері охорони здоров'я вимагає перегляду змісту та форуми реалізації функцій держави.

«У науці теорії держави і права проблема визначення функцій держави є однією з найбільш значущих. Перед будь-якою державою завжди стоїть коло завдань, на вирішення яких вона спрямовує свої матеріальні ресурси, ідеологічні та політичні зусилля» [11, с. 17]. «Виходячи із перспектив розвитку правової системи України, призначення сучасної держави полягає у створенні передумов побудови, функціонування і розвитку інститутів громадянського суспільства, забезпеченні належних стандартів соціального життя. Характерним є те, що вирішення цих та інших важливих завдань знаходиться у сфері здійснення внутрішніх функцій держави, роль яких підвищується відповідно до ускладнення проблем соціального управління» [14, с. 7].

Вітчизняний дослідник Олейников С. визначає функції в контексті соціального призначення держави та вказує, що «функції держави – його сутнісно виявлене соціальне призначення. Між сутністю й функціями держави немає жодних проміжних ланок. Тому функції держави можна визначити як сутнісно обумовлені правом напрями його діяльності, орієнтовані на гарантування правомірної (з погляду конституційної моделі) поведінки суб'єктів права й забезпечення умов ефективної динаміки інститутів громадянського суспільства»

[17, с. 153]. «Онтологія і гносеологія функцій сучасної держави (їх теоретичне пізнання, осмислення) у мінливих глобальних умовах перебувають у пізнавальній взаємодії, зв'язках з аксіологічною, телеологічною і праксіологічною складовими їх дослідження. Перебуваючи в очевидному зв'язку з соціальним призначенням та цілями держави, її функції відображають їх сутнісні властивості з урахуванням соціально-цільових (телеологічних) характеристик. Такий підхід посилює визначеність аргументації розуміння функції держави. Якщо соціальне призначення держави обґрунтовує систему її невід'ємних (обов'язкових) функцій, стабілізуючих процес державного управління, то аналіз ієрархії цілей держави визначає предметно-об'єктну спрямованість її функціонування – забезпечення правової і соціальної захищеності людини в усіх сферах» [18, с. 67].

Особливо гостро зазначене питання актуалізується в Україні в умовах кризи багатьох сфер державного управління та галузей національної економіки. В даному контексті Коломоєць О. стверджує, що «функції сучасної держави слід розуміти як конкретизовані, інституційно та нормативно оформлені напрямки реалізації діяльності держави в ключових сферах життя суспільства. До таких ключових сфер можна віднести, на нашу думку, такі: економічна, соціальна, правова, зовнішньополітична, культурна, екологічна тощо. В межах реалізації діяльності в цих сферах знаходять своє вираження конкретні функції, здійснювані у відповідній формі» [8, с. 43].

Варто також погодитись з думкою Ємельянова В. який зазначає що «у депресивних регіонах інноваційний розвиток доцільно спрямовувати на подолання вузької спеціалізації підприємств, адже в результаті ліквідації бюджетоформуючих підприємств виникли кризи на ринку праці і в соціально-економічному становищі жителів таких міст [25, с. 19].

Держава має змінювати свою функціональну спрямованість в залежності від факторів внутрішнього та зовнішнього середовища. Так, сьогодні міжнародний довід вказує на нові напрями розвитку держави як соціального інституту, послаблення одних функцій і посилення інших. Зміна функцій держави понукає до трансформації системи державного управління. Ці зміни можна пов'язати зі змі-

ною геополітичних викликів, що змінюють ідеологічні, соціальні та політичні процеси в державах. Так, Марущак О. стверджує, що «визначення функцій держави залежить від ряду чинників правових, політичних, ідеологічних, соціальних та ін. Сьогодні немає єдиного визначення функцій держави. Породжено великий плюралізм у визначенні функцій держави, і можна виділити декілька підходів до визначення цього поняття, які певною мірою збігаються з історичними періодами» [11, с. 17].

«Діяльність держави щодо здійснення своїх функцій взагалі завжди має конкретно історичний зміст, і саме у процесі реалізації складається їх конкретне співвідношення, формується значення кожної функції в загальній системі. У певні періоди існування держави може відбуватися зміна пріоритетів, що зумовлює відповідні зміни у функціонуванні держави, і на перший план виходять функції, які мають на даний момент найбільше суспільне значення» [15].

Варто зауважити, що зміст та склад основних функцій держави досить не є мінливим до історичного розвитку суспільства в більшій мірі функції змінюють форми своєї реалізації зі зміною політичних, ідеологічних та економічних умов. «Форми діяльності держави, їх розвиток безпосередньо пов'язані з тими завданнями та метою, які постають перед державою на певному етапі розвитку суспільства та зумовлені ними» [14, с. 7].

В свою чергу В. Мурза вказує на наступні сутнісні ознаки функцій держави:

1. Безпосередній зв'язок між сутністю та соціальним призначенням держави, що реалізується у відповідній діяльності (зміст якої відбиває її предмет, спрямованість на реалізацію інтересів певних соціальних груп, форми її здійснення та ін.). Особливо суттєво відчувається різниця у змісті функцій держав з різними політичними режимами.

2. Відбиття головних напрямків діяльності держави. Форми і методи здійснення функцій можуть змінюватись, тоді як основні напрямки діяльності держави залишаються незмінними впродовж тривалого часу. Функції держави мають предметний, об'єктивний характер, адже вони виникають у суспільстві через об'єктивну не-

обхідність, на певному етапі його розвитку і характеризуються високим ступенем стабільності (усталеності).

3. Спрямованість на вирішення конкретних завдань в інтересах досягнення загальної державної мети, що постає перед суспільством на певному етапі його розвитку. Зміст функцій не залишається незмінним протягом усього розвитку держави і суспільства. Зміни у функціях можуть відбуватися кардинально, наприклад зі зміною політичного режиму, в періоди радикальних соціально-політичних перетворень, або поступово, коли з розвитком і вдосконаленням суспільних відносин поступово змінюється сама сутність держави та, відповідно, ті завдання, що постають перед нею» [15].

Ми погоджуємося з автором щодо сутнісного наповнення категорії «функції держави». Адже, визначенні положення найбільш чітко характеризують роль а значення держави. Фактично через реалізацію проектів державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я реалізуються сукупність функцій держави, що обумовлено наступними положеннями:

по-перше, однією із складових функціональної спрямованості є забезпечення здоров'я населення. Модернізація в сфері охорони здоров'я дозволить державі більш ефективніше реалізувати зазначену функцію через використання фінансового капіталу приватного сектору. Це вказує на зміну форм реалізації функцій держави;

- по-друге, сфера охорони здоров'я знаходить в об'єктному полі функцій держави на усіх етапах її становлення та розвитку. А отже, з часом механізм реалізації цієї функції має удосконалюватися у зв'язку із новими загрозами здоров'я нації а також із ризиком недофінансування;

- по-друге, зміст соціальної функції фактично залишається не змінним, проте в умовах нових механізмів державного управління, зокрема реалізація проектів державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я, змінює форму реалізації функції. Через зміну форми реалізації функцій держави змінюється й її результативність.

Мотиль І. вважає, що «серед сучасних наукових підходів у розумінні функцій держави найбільш поширеним є підхід, відповідно

до якого функції держави характеризується як основні напрями державної діяльності. Проте з метою уточнення поняття, наближення його змісту до сфери здійснення внутрішньої політики та конкретно-історичних умов, внутрішні функції сучасної української держави розглядаються як основні напрями внутрішньої діяльності, зумовлені розв'язанням конкретних завдань щодо розвитку громадянського суспільства та спрямовані на демократизацію суспільного життя, захист прав і свобод людини і громадянина, забезпечення принципів соціальної справедливості» [14, с. 7].

В контексті дослідження ролі держави в реалізації проектів державно-приватного партнерства вагоме значення надається трансформації функціональної ролі держави. Від регулятора до повноцінного партнера в бізнесі. Реалізація проектів державно-приватного партнерства передбачає, що держава передає право на реалізації сукупності суспільних послуг приватному сектору. А у зв'язку із тим, що суспільні поступі пов'язанні із виконанням певних державних фікцій, змінюється роль держави. Крім того, взаємодія із бізнесом на основі партнерства дозволяє державі реалізувати сукупність суспільно значимих проектів в різних сферах державного управління, зокрема сфері охорони здоров'я.

Для визначення напрямів трансформації функцій держави розглянемо підходи до їх класифікації.

Марченко М. [16, с. 209] пропонуємо класифікувати функції держави за формами їх прояву, а саме

- законодавча;
- управлінська (виконавча);
- судова;
- контрольсько-наглядова.

Такий підхід д в більшій мірі повзаний із основними гілками влади в держави та інституційним забезпеченням їх реалізації.

Шай Р. [22] та Клімов О. [7] пропонують трирівневу класифікацію функцій держави (залежно від тривалості дії, соціального призначення, залежно від напрямку державних цілей, що реалізуються, і завдань, що виконуються), характеристика яких представлена в табл. 1.

Таблиця 1

Класифікація функцій держави за Р. Шай [22] та Клімов О. [7]

Класифікаційна ознака	Вид функцій	Характеристика
Залежно від тривалості дії	сталі	здійснюються державою на усіх етапах її існування (наприклад, економічна)
	тимчасові	поява і зникнення яких викликані специфічними умовами суспільного розвитку (наприклад, функція надання допомоги регіону, де відбулося стихійне лихо)
залежно від їх соціального призначення	головні	Головні функції мають пріоритетне значення на конкретному етапі розвитку суспільства. До них зараховують функції оборони, підтримання зовнішніх відносин, охорони правопорядку, економічну, екологічну, соціальну тощо.
	похідні (допоміжні)	До похідних необхідно зарахувати функції супутнього, допоміжного чи обслуговуючого характеру (наприклад, управління персоналом, матеріально-технічне забезпечення та управління майном, реалізація бюджетної політики і бухгалтерського обліку тощо).
Залежно від напрямку державних цілей, що реалізуються, і завдань, що виконуються	внутрішні	це головні напрями діяльності держави згідно з виконанням внутрішніх завдань (економічна, політична, соціальна, екологічна, функція оподаткування і фінансового контролю, культурна, функція забезпечення режиму законності і правопорядку)
	зовнішні	це головні напрями діяльності держави згідно з виконанням нею зовнішніх завдань (захист країни, підтримування порядку, співтовариство з іншими державами тощо). Вони тісно пов'язані з внутрішніми, їх виконання забезпечує повноцінне існування держави, особливо у сучасному світі, який все більше стає взаємопов'язаним, глобалізованим.

Такий підхід до поділу функцій держави сформований авторами на основі вивчення основних напрямів розвитку історії та теорії держави і права в світі та Україні. В цілому можна погодитися і такою пропозицією, проте вона є досить дискусійною з погляду виділення сталих та тимчасових функцій держави. Держава як суспільна категорія не може виконувати тимчасові функції, адже наведений приклад тимчасових функцій не в'яжеться з постійною державною політикою в сфері цивільного захисту. Крім того, надання допомоги регіону це вже механізм державного управління та форма реалізації функцій держави, а ніж власне вид державних функцій.

Подібна проте більш розширена класифікація функцій держави міститься в науковій праці М. Дзевелюк, характеристика якої представлено в табл. 2.

Таблиця 2

Класифікація функцій держави за М. Дзевелюк [6]

Класифікаційна ознака	Вид функцій	Характеристика
За соціальною важливістю	основні	Під основними функціями розуміють найзагальніші та найважливіші напрями діяльності держави щодо здійснення стратегічних завдань і цілей, які постають перед державою в конкретний історичний період
	неосновні	До неосновних функцій відносять здійснення державою конкретних завдань у другорядних сферах суспільного життя
За тривалістю дії	постійні	здійснюються на всіх етапах розвитку держави
	тимчасові	викликані певними специфічними умовами, зі зникненням яких дана функція відпадає
За політичною спрямованістю діяльності держави	внутрішні	забезпечують внутрішню політику держави
	зовнішні	забезпечують діяльність поза її межами

За принципом поділу влади	законодавчі (правотворчі)	
	управлінські	
	судові	
За об'єктами державного впливу	у сфері економіки	довгострокове планування та прогнозування економічного розвитку країни, формування державного бюджету, встановлення системи оподаткування, сприяння підприємницькій діяльності та ін.
	у соціальній сфері	соціальний захист малозабезпечених прошарків населення, розвиток системи охорони здоров'я
	у політичній сфері	охорону законності та правопорядку, прав і свобод людини, забезпечення вільного волевиявлення громадян, попередження міжнаціональних та релігійних конфліктів
	у культурній сфері	державну підтримку та фінансування культури, мистецтва, освіти
	у міжнародній сфері	взаємовигідну економічну, політичну, науково-технічну, військову та культурну співпрацю з іншими державами, захист територіальної цілісності та суверенітету, підтримку системи міжнародної безпеки та ін.

Так, на відміну від попередньої класифікації дослідник виділяє дві додаткові ознаки класифікації функцій держави, а саме: за принципом поділу влади (законодавчі, управлінські, судові) та за об'єктами державного впливу (у сфері економіки, у соціальній сфері, у політичній сфері, у культурній сфері, у міжнародній сфері).

В такому ж напрямі побудована класифікація функцій держави В.В. Мурза, що представлено в табл. 3.

Таблиця 3

Класифікація функцій держави за В. Мурза [15]

Класифікаційна ознака	Вид функцій	Характеристика
За соціальною важливістю (значущістю)	Основні	Під основними функціями розуміють найзагальніші та найважливіші напрямки діяльності держави щодо здійснення стратегічних завдань і цілей, які постають перед державою в конкретний історичний період
	Неосновні	До неосновних функцій відносять здійснення державою конкретних завдань у другорядних сферах суспільного життя
Тривалість дії	Постійні	Здійснюються на всіх етапах розвитку держави
	Тимчасові	Викликані певними специфічними умовами, зі зникненням яких дана функція відпадає
Залежно від політичної спрямованості	Внутрішні	Діяльність усередині країни
	Зовнішні	Діяльність поза її межами
За об'єктами державного впливу	В економічній сфері	Довгострокове планування та прогнозування економічного розвитку країни, формування державного бюджету, встановлення системи оподаткування, сприяння підприємницькій діяльності та ін.
	В соціальній сфері	Соціальний захист малозабезпечених прошарків населення, розвиток системи охорони здоров'я
	В політичній сфері	Охорону законності та правопорядку, прав і свобод людини, забезпечення вільного волевиявлення громадян, попередження міжнаціональних та релігійних конфліктів
	В культурній сфері	Державну підтримку та фінансування культури, мистецтва, освіти
	У міжнародній сфері	Взаємовигідну економічну, політичну, науково-технічну, військову та культурну співпрацю з іншими державами, захист територіальної цілісності та суверенітету, підтримку системи міжнародної безпеки та ін

Залежно від характеру реалізації державної влади	Правотворчу
	Правозастосовчу
	Правоохоронну
	Контрольно-наглядову

Подібні класифікації розглядалися також в працях інших вітчизняних та зарубіжних вчених (Глебов В. [5], С. Комаров, А. Малько [9], В. Хропанюк [19], А. Черданцев [20], Л. Морозова [13], Н. Черноголовкин [21], Н. Шестаев [23], Ph. Braillard [24], В. Котюк [10], А. Венгеров [4], С. Бабаев [2], В. Анцупов [1], А. Мелихова [12] та інші).

На наш погляд визначенні класифікаційні ознаки є дискусійними, адже не в повній мірі відображають основну мету функціонування держави. Зокрема це стосується групування функцій держави за соціальною важливістю на основі та не основні. Можливо визначити ключові сфери функціонування держави в певний історичний період, наприклад забезпечення національної безпеки в умовах військових дій. Але, в цей же час не можливо інші сфери ідентифікувати як не основні, наприклад культура, освіта чи промисловість. Усі зазначенні сфери, хоч і не пов'язанні із основним курсом держави в певний період часу – забезпечення національної безпеки в умовах зовнішніх загроз, проте є важливими в частині збереження потенціалу держави та захисту від гібридної війни. Саме тому в контексті зазначеної класифікаційної ознаки пропонуємо виділяти такі види функцій як: пріоритетні та основні.

До пріоритетних функцій необхідно відносити функції держави які пов'язанні із основними проблемами її розвитку в певний період часу, що визначають її подальше існування. До таких функцій можна наприклад віднести: забезпечення національної безпеки в умовах зовнішніх загроз (військових); економічна політика держави в умовах світової фінансової кризи та високого ризику дефолту; реалізація політики сталого розвитку в умовах екологічної кризи; політика щодо біженців, яка характерна для окремих країн Європейського

Союзу в умовах напливу біженців з країн Близького Сходу; політика сфері охорони здоров'я в умовах пандемії коронавірусу. Основні функції держави пов'язанні із реалізацією політики в сферах, що не є ключовими, проте є основоположними в частинні управління окремими ризиками, що пов'язанні із ключовими функціями держави. До таких функцій може бути віднесена політика в сфері освіти – формування інтелектуального капіталу та кадрового потенціалу держави.

В представлених класифікаціях функцій держави не має однієї точки зору на класифікаційні ознаки залежно від характеру реалізації державної влади або за принципом поділу влади. Так, в одних джерелах до таких функцій відносять правотворчу, правозастосовчу, правоохоронну, контрольно-наглядову, а в інших законодавчі (правотворчі), управлінські, судові. Такі підходи до виокремлення функцій характерні для правової науки. На нашу точку зору, найбільш доцільно визначати наступні функції в даному контексті, а саме:

- регулююча – регулювання суспільних відносин через функціонування інститутів законодавчої гілки влади (Верховна Рада України, обласні, районні, міські та селищні ради) та окремих інститутів виконавчої гілки (Кабінет Міністрів України) влади та місцевого самоврядування (обласні та районні адміністрації);

- управлінська – державне управління суспільними процесами як на загальнодержавному рівні так і на рівні місцевого самоврядування. Основними суб'єктами управління є органи державної виконавчої влади, зокрема: Кабінет міністрів України та усі міністерства (Міністерство охорони здоров'я) та центральні органи виконавчої влади за галузевим спрямуванням (Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування України, Державна податкова служба, Державна служба геології та надр України, Державна служба якості освіти, Державна служба України з питань праці), національні та державні агентства галузевого спрямування (Національне агентство з питань державної служби, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти), Державне агентство лісових ресурсів та інші, Державне агентство рибного господарства України);

- контрольна – контроль за суспільними процесами в країні та органами державної влади, що здійснюється відповідними контролюючими органами, до яких віднесено Державна податкова служба, Офіс фінансового контролю України, Рахункова Палата України, Державна екологічна інспекція України, Державна служба якості освіти, Державна служба України з питань праці та інші;

- захисна – організація захисту усіх сфер суспільного розвитку держави, забезпечення тану законності та правопорядку, забезпечення національної безпеки України, захист прав та свобод і інтересів громадян, суспільства та держави, що здійснюється судовими (загальні та спеціалізовані суди України) та правоохоронними органами (Прокуратура України, Національна поліція, Служба безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з повернення активів, Національне агентство питань запобігання корупції, Митна служба України, Антимонопольний комітет України).

Зауважимо, що форма реалізації зазначених функцій в більшій мірі залежить від політичної системи, що діє в країні та певних історичних умов. Бульба В.Г. надав характеристику домінуючим державним функціям в контексті архетипу держави, що представлено в табл. 4.

Таблиця 4
Домінуючі державні функції та архетипи держав за В. Бульбою [3]

Функції	Тип держави			
	Тоталітарна	Авторитарна	Транзитна	Демократична
Соціальні	Соціальний захист; Соціальна рівність	Соціальні рівність	Стабілізаційно-адаптивна	Забезпечення прав і свобод людини, дотримання соціальних стандартів
Політичні	Ідеологічна, Соціалізації, Виховна	Легітимізації влади, Соціалізації, Виховна	Створення рівних політичних можливостей	Відкритості, прозорості та доступності влади

Продовження табл. 4

Економічні	Фіскальна, Контрольна, Державного регулювання	Фіскальна, Контрольна, Державного регулювання	Інновацій- но-інвес- тиційна, Регулятивна, Захисна	Регулювання та координація ринкових від- носин
------------	--	--	--	---

Вважаємо, що доцільною є класифікація функцій держави за об'єктами державного впливу, проте дана ознака є єдиною, що не матиме вичерпного переліку функцій держави. Адже, з розвитком суспільства змінюються сфери, що підлягають державному регулюванню. Зокрема, ще декілька десятків років тому не виникало необхідності в регулюванні цифрової економіки. Що ж стосується сфери охорони здоров'я сьогодні особливо гостро стоїть питання трансплантації та штучного вирощування внутрішніх органів людини, використання інноваційних технологій в хірургії та інше. Тобто йде розширення як власне складу об'єктів державного впливу так і змістовне та структурне розширення уже існуючих. Це вимагає розширення функцій за вказаною ознакою за наступними видами функцій:

- інформаційна (забезпечення інформаційної безпеки держави, суспільства, громадянина та реалізація інформаційної політики);
- безпекова (забезпечення безпеки кожного окремого громадянина та держави в цілому).

Отже, в цілому ми пропонуємо наступну класифікацію функцій держави:

- за соціальною важливістю: пріоритетні та основні;
- за тривалістю дії: постійні та тимчасові;
- за політичною спрямованістю: внутрішні та зовнішні;
- за об'єктами впливу: економічні, соціальні, культурні, політичні, інформаційні, безпекові, міжнародна;
- за характером реалізації: регулююча, управлінська, контрольна, захисна.

Вважаємо, що такий підхід до функцій держави найбільш повно визначає її роль та значення в забезпечення розвитку суспільних процесів, а також їх трансформації в умовах суспільних відносин.

«Визнаючи факт поширення нової ідеології державного управління, заснованої на ідеях концепції правової, демократичної держави, автор констатує певні переми в поглядах на форми та методи реалізації функцій держави. Водночас проводиться думка, що сучасна держава, як і в попередній період, продовжує використовувати весь арсенал методів та форм, притаманних державній діяльності взагалі, типологія яких розроблена юридичною наукою. Зазначається, що правові та організаційні форми діяльності сучасної української держави характеризуються однаково важливим значенням у вирішенні завдань соціального розвитку країни. Проте найбільш поширеними правовими формами діяльності слід визнати правотворчу та правозастосовчу. Серед організаційних форм актуалізуються організаційно-економічна, політико-правова, договірна» [14, с. 8].

Вітчизняний вчений Р. Шай вказує, що «держава виконує свої функції у присутніх їй формах і застосовує різні методи їх реалізації. Форми здійснення названих функцій – це діяльність конкретних органів стосовно реалізації функцій держави. Розрізняють правові і неправові (організаційні) форми. У правових формах відображаються зв'язок держави і права, її обов'язок діяти при виконанні своїх функцій на основі права і в межах закону. До правових форм необхідно зарахувати: правотворчу діяльність (з підготовки і видання нормативних актів); правозастосовчу діяльність (з реалізації нормативних актів шляхом прийняття актів застосування права, це повсякденна робота з виконання законів і з вирішення різнобічних питань управлінського характеру); правоохоронну діяльність (з захисту прав і свобод людини і громадянина, з запобігання правопорушенням і притягнення до юридичної відповідальності винуватих осіб тощо). Неправові форми охоплюють великий обсяг організаційно-підготовчої роботи у процесі здійснення функцій держави. Така діяльність є необхідною і правомірною, але вона не пов'язана з юридично значущими діями, що тягнуть за собою правові наслідки. Серед організаційних форм необхідно вказати на: організаційно-регламентувальну діяльність (поточна робота певних структур із забезпечення функціонування органу держави, що пов'язана, наприклад, з підготовкою проектів документів, організацією виборів тощо); організаційно-господарську

діяльність (оперативно-технічна і господарська, що пов'язана з бухгалтерським обліком, статистикою, постачанням тощо); організаційно-ідеологічну діяльність (з ідеологічного забезпечення виконання різнобічних функцій держави, що пов'язані з поясненням нормативних актів, які видаються, формуванням суспільної думки тощо)» [22].

Таким чином, державне управління є формою реалізації функцій держави через функціонування відповідних державних інституцій, зокрема органів центральної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. В цілому функції держави в контексті реалізації механізмів державного управління можна представити наступним чином, що представлена на рисунку 1.

Запропонована класифікація функцій держави показна в контексті впливу на систему державного управління та реалізацію державної політики. Фактично державне управління це система сукупності дій, що здійснюються органами державної влади (центральні органи виконавчої, законодавчої та судової влади) та органами місцевого самоврядування щодо певних сфер суспільних відносин для забезпечення виконання функцій держави. В залежності від певного виду функцій залежить і трансформація системи державної політики та розробка і реалізація державної політики. Зауважимо, що запропонована класифікація функцій державного управління побудована таким чином, що один і той же напрямок державної політики буде класифікуватися за усіма ознаками як форма реалізації функцій держави.

Запропонована класифікація функцій держави вкладається в наступні наукові положення:

- класифікація функцій за соціальною важливістю обумовлена необхідністю визначення пріоритетності тих чи інших напрямів функціонування державних органів в залежності від певних соціально-економічних та політичних умов. Так, зокрема певні соціально-економічні та політичні умови вказують на пріоритетність тієї чи іншої політики держави. Наприклад, державна політика в сфері охорони здоров'я в умовах поширення пандемії коронавірусу буде пріоритетною, хоча до цього часу вона була основною. Тобто один і той е напрямок в певний історичний період матиме різну пріоритетність;

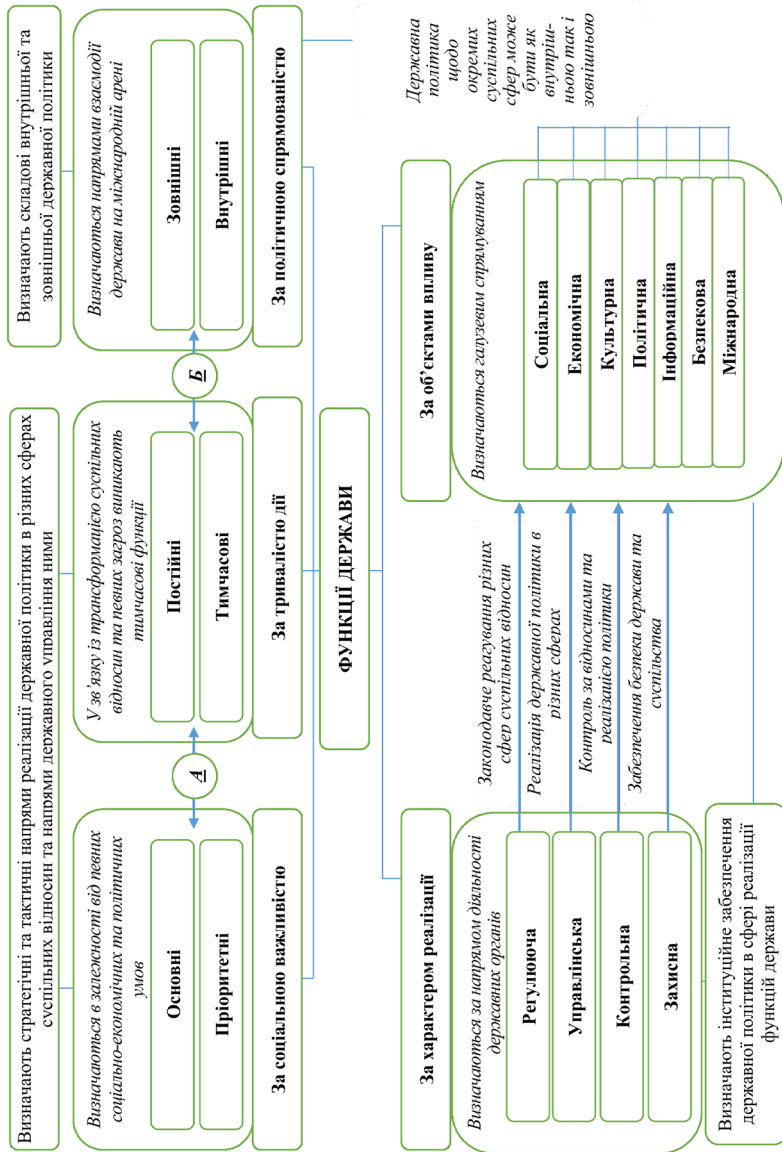


Рис. 1. Класифікація функцій держави в контексті реалізації механізмів державного управління

- виділення постійних та тимчасових функцій за тривалістю дії пов'язано із трансформацією суспільних відносин та певних загроз. Наприклад, функція держави пов'язана із збереженням здоров'я нації в умовах COVID-19, матиме тимчасовий характер, адже певний вид політики в сфері охорони здоров'я втратить свою актуальність після подолання вірусу. Крім того, прослідковується взаємозв'язок між пріоритетними функціями певний момент часу та тимчасовими. За певних умов одна й та ж функція буде віднесена до зазначених ознак одночасно;

- поділ функцій за такими ознаками як політичною спрямованістю, характером реалізації, та об'єктами впливу, визначає інституційне забезпечення державного управління та реалізації державної політики.

Запропонована класифікація функцій держави найбільш повно характеризує форми їх реалізації через механізми державного управління. Варто наголосити, що трансформація форм реалізації державної політики відбувається у зв'язку із:

- по-перше, під впливом геополітичних тенденцій, природних, соціально-економічних та політичних факторів відбувається змістовна трансформація функцій держави;

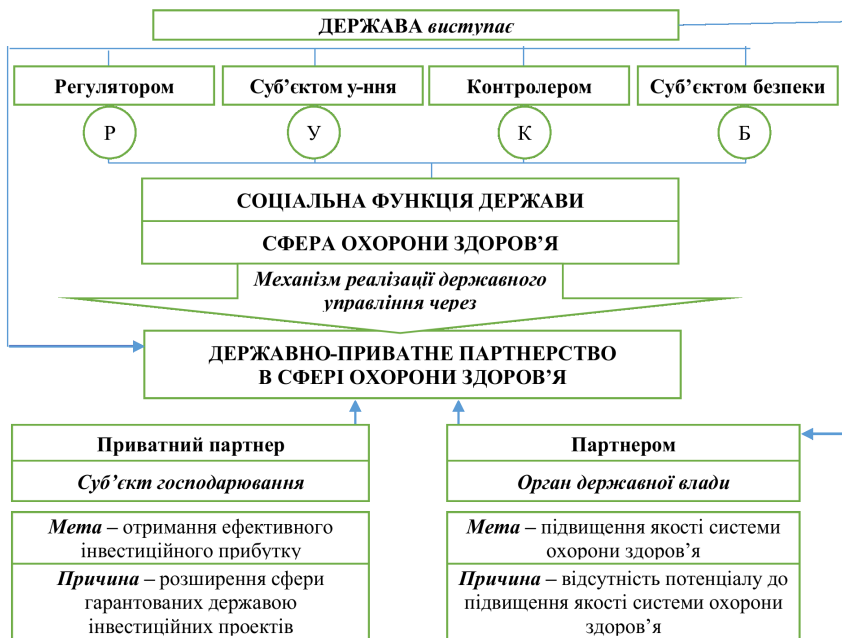
- по-друге, потенціал державного управління не дозволяє в повній мірі реалізувати усі функції держави (фінансовий, кадровий, інноваційний та інші види потенціалу);

- по-третє, відбувається трансформація системи управління в контексті із взаємодією з зацікавленими сторонами.

В такому випадку виникає гостра необхідність в пошуку нових механізмів державного управління як системи реалізації функцій держави. Якісно новим механізмом реалізації державного управління в контексті забезпечення виконання державних функцій є державно-приватне партнерство.

Реалізація державного управління через державно-приватне партнерство дозволяє в першу чергу дозволить нівелювати недостатність державного потенціалу в різних сферах. Досить гостро питання державного потенціалу в контексті фінансових, кадрових, інноваційних та інших видів ресурсів стоїть в сфері охорони здо-

ров'я. Адже, відсутність достатнього фінансового забезпечення власне охорони здоров'я, неякісна підготовка кадрів через недофінансування освіти, відсутність інновацій в медицині, вимагає залучення приватного капіталу. В таких умовах держава від регулятора, управлінця, контролера перетворюється в партнера для приватного сектору економіки держави. Розглянемо функції держави за характером їх реалізації в контексті впровадження механізмів державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я (рис. 2).



Примітки: Р, У, К, Б – регулююча, управлінська, контрольна, безпекова

Рис. 2. Трансформація функцій держави в контексті впровадження механізмів державно-приватного партнерства

Реалізація механізмів державного управління через державно-приватне партнерство перетворює державу на повноцінного

партнера в бізнесі. В той же час держава за собою залишає виконання таких функцій як контрольна, управлінська, регулююча та безпекова. Роль держави як партнера буде відрізнятися в залежності від форми реалізації державно-приватного партнерства, зокрема:

- концесія. Роль держави визначається як постачальник певного виду ресурсу – концесієдавця (державного майна, що пов'язане із охороною здоров'я) та контролера в частинні виконання умов концесійного договору. Прямого впливу на систему управління процесами реалізації проекту державно-приватного партнерства у формі концесії держава не має;

-інші договори зокрема, оренда. Роль держави визначена лише як орендодавця без прямого втручання у процеси використання державного майна;

- спільна діяльність. Роль держави може визначатися як повноцінного суб'єкта управління господарськими процесами спільної діяльності в сфері охорони здоров'я;

- договір управління майном (виключно за умови передбачення у договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства, інвестиційних зобов'язань приватного партнера). Роль держави визначається як інвестора, проте в управлінні певними процесами з реалізації проекту державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я державний партнер участі не приймає.

Висновки. Таким чином, на основі проведеного дослідження нами запропоновано комплексну класифікацію функцій держави, формою реалізації яких є державне управління. Обґрунтовано, що найбільш дієвим механізмом державного управління в сфері охорони здоров'я є державно-приватне партнерство. В контексті зазначеного запропоновано наукові положення, які визначають трансформацію ролі держави до повноцінного партнера бізнесу в сфері охорони здоров'я.

Стаття надійшла до редакції: 04.03.2020

countries in the midst of influxes of refugees from the Middle East; coronavirus pandemic health policy.

In addition, the functions of the state are defined by the nature of their implementation in the context of implementation of public-private partnership mechanisms in the field of health care.

Keywords: public-private partnership, functions of the state, state, public administration, health care system.

Received: 04.03.2020

References

1. Antsupov, V.V. (2004) Ekonomicheskaya funktsiya gosudarstva [The economic function of the state]. Extended abstract of candidate's thesis. Krasnoyarsk, [in Russian].
2. Babaev, S.V. (2001) Teoriya funktsiya sovremennogo rossiyskogo gosudarstva [Theory function of the modern Russian state]: Extended abstract of candidate's thesis. N.-Novgorod, [in Russian].
3. Bul'ba, V. (2011) Social'ni funktsii' derzhavy jak fundamental'na kategorija derzhavno-upravlins'koi' nauky [Social functions of the state as a fundamental category of public administration science]. Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-4/doc/1/01.pdf> [in Ukrainian].
4. Vengerov, A.B. (2000) Teoriya gosudarstva i prava [Theory of State and Law], M. : Yurisprudentsiya, [in Russian].
5. Glebov, V.P. (1999) Sushchnostno-substantsional'nyy i funktsional'nyy podkhody v issledovanii gosudarstvennykh i pravovykh yavleniy [Essentially substantial and functional approaches in the study of state and legal phenomena]. Problemy teorii gosudarstva i prava – Problems of the theory of state and law. M.N. Marchenko (Ed.). M. : Prospekt., pp. 144–161. [in Ukrainian].
6. Dzeveljuk, M. (2016) Nomenklatura funktsii' suchasnoi' derzhavy [Nomenclature of the function of the modern state]. Retrieved from <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/11/35.pdf> [in Ukrainian].
7. Klimov, O.O. (2005) Dejaki pytannja klasyfikatsii' funktsij derzhavy ta form i metodiv i'h zdijsnennja [Some questions of classification of functions of the state and forms and methods of their implementation]. Pravo i bezpeka – Law and security. 4–5, 17–20. [in Ukrainian].

8. Kolomojec', O.V. (2013) Funkcii' derzhavy u suchasnomu derzhavoznavstvi: teoretychni problemy [Functions of the State in Contemporary State Studies: Theoretical Problems], *Naukovyj visnyk Mizhnarodnogo humanitarnogo universytetu – Scientific Bulletin of the International Humanities University*, 5, 41–44 [in Ukrainian].

9. Komarov, S.A. & Mal'ko, A.V. (2001) *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Moscow. : Norma, [in Russian].

10. Kotjuk, V.O. (2005) *Zagal'na teoriya derzhavy i prava* [General theory of state and law]. Kyiv: Atika [in Ukrainian].

11. Marushhak, O.A. (2019) *Funkcii' derzhavy: vyznachennja ponjattja* [Functions of the state: definition of the concept]. Retrieved from http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/3_2019/5.pdf [in Ukrainian].

12. Melikhova, A.V. (2006) *Funktsii sovetskogo i sovremennogo rossiyskogo gosudarstva* [The functions of the Soviet and modern Russian state], Extended abstract of candidate's thesis. Kazan' [in Russian].

13. Morozova, L.A. (1993) *Funktsii Rossiyskogo gosudarstva na sovremennom etape* [The functions of the Russian state at the present stage]. *Gosudarstvo i pravo – State and law*, 6, 98–108 [in Russian].

14. Motyl', I.I. (2007) *Stanovlennja ta rozvytok vnutrishnih funkcij ukrai'ns'koi' derzhavy* [Formation and development of internal functions of the Ukrainian state]. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].

15. Murza, V.V. (2011) *Ponjattja ta vydy funkcij suchasnoi' derzhavy* [Concepts and types of functions of the modern state]. *Visnyk Harkivs'kogo nacional'nogo universytetu vnutrishnih sprav – Bulletin of the Kharkiv National University of Internal Affairs*, 4, 42-50 [in Ukrainian].

16. Marchenko, M.N. (Eds.) (1998) *Obshchaya teoriya gosudarstva i prava* [General Theory of State and Law]. Moscow: Zertsalo, T. 1 : *Teoriya gosudarstva* [in Russian].

17. Olejnykov, S.M. (2012) *Funkcii' derzhavy i pravovi formy i'i dijial'nosti* [Functions of the state and legal forms of its activities]. Retrieved from http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/2017/1/Olejnikov_150.pdf [in Ukrainian].

18. Olejnykov, S.M. (2013) *Funkcii' derzhavy: metodologichni skladovi i rozvytok v umovah globalizacii'* [Functions of the state: methodological components and development in the conditions of globalization]. Retrieved

from <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/6591/1/Olejnikov.pdf> [in Ukrainian].

19. Khropanyuk, V.N. (2001) *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Moscow: Interstil' [in Russian].

20. Cherdantsev, A.F. (1999) *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Moscow: Yurayt [in Russian].

21. Chernogolovkin, N.V. (1970) *Teoriya funktsiy sotsialisticheskogo gosudarstva* [The theory of functions of a socialist state]. Moscow: Yurid. lit.[in Russian].

22. Shaj, R. Ja. (2014) *Pryncypy ta formy realizacii' funkciy derzhavy* [Principles and forms of realization of functions of the state..]. Retrieved from: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/29218/1/020_116_123.pdf [in Ukrainian].

23. Shestaev, N.T. (1992) *Funktsii i struktura gosudarstva* [Functions and structure of the state]. Moscow: MVShM [in Russian].

24. Braillard, Ph. (1994) *Les relations internationales: une nouvelle discipline*. Т.М. 3e trim, 21–34 [in English].

25. Yemelyanov V. M. (2012). *Rozvytok partnerskykh vidnosyn biznesu i vlady v systemi derzhavnoho upravlinnia stalym rozvytkom Ukrainy: teoriia, metodolohiia, praktyka* [Development of business-government partnerships in the system of public administration in Ukraine's sustainable development: theory, methodology, practice]. Mykolaiv : Yemelyanova T. V., [in Ukrainian].

Відомості про автора / Information about the Authors

Петрик Сергій Михайлович: Міжрегіональна академія управління персоналом, вул. Фрометівська 2, м. Київ, 03039, Україна.

Petryk Sergiy: Interregional Academy of Personnel Management, Frometivska 2, Kyiv, 03039, Ukraine.

ORCID.ORG. /0000-0001-9942-1937

E-mail: petryk_sergiil@ukr.net

ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ АВТОРІВ

У журналі «Публічне управління та регіональний розвиток» друкується 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. 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.

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 колеги.

Підписано до друку 19.03.2020
Формат 60/84 1/16 Папір офсетний.
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.
Ум. друк. арк. 18,13.
Наклад 100 шт. Замовлення № 1/05.
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