

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЧЕРНІГІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»**

**ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ
ПЕРЕФОРМАТУВАННЯ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ**

КОЛЕКТИВНА МОНОГРАФІЯ

*За загальною редакцією
доктора економічних наук, професора,
заслуженого економіста України М. П. Бутка*



**Чернігів
2020**

УДК 352
О-75

*Рекомендовано до друку вченою радою Національного університету
«Чернігівська політехніка»
(протокол № 9 від 30 листопада 2020 р.)*

Рецензенти:

Худoley Вероніка Юрїївна – д.е.н., професор, ректор ПВНЗ «Міжнародний науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая» (ПВНЗ «Міжнародний науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая» МОН України)

Тулчинська Світлана Олександрівна – д.е.н., професор, професор кафедри економіки і підприємництва Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського» (Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського» МОН України)

Особливості діяльності місцевих органів публічного управління в О-75 умовах переформатування владних повноважень : колективна монографія / за заг. ред. М. П. Бутка. – Чернігів : НУ «Чернігівська політехніка», 2020. – 352 с.

ISBN 978-617-7932-05-4

Колективна монографія виконана в межах наукової теми дослідження «Удосконалення механізмів реалізації функцій державного управління та місцевого самоврядування в умовах адміністративної реформи: регіональний зріз» (державний реєстраційний номер 0113U003163) розрахована на широке коло вітчизняних науковців, політиків, державних службовців, причетних до розробки та впровадження механізмів реалізації політики збалансованого регіонального розвитку в умовах переформатування владних повноважень, здобувачів вищої освіти та викладачів та усіх тих, хто цікавиться публічним управлінням.

УДК 352

ISBN 978-617-7932-05-4

© Національний університет
«Чернігівська політехніка», 2020

ЗМІСТ

ВСТУП	5
<i>РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ПРОЦЕСІВ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У РЕГІОНАЛЬНОМУ ПРОСТОРИ УКРАЇНИ</i>	7
Бутко М. П. Точка біфуркації державотворчого ядра України в умовах посилення інтеграційних процесів.....	7
Попело О. В. Стратегія впливу органів виконавчої влади на процеси комплексного територіального розвитку.....	24
Жовток В. А. Актуальні проблеми та перспективи розвитку електронного урядування в Україні.....	44
Письменюк М. А. Маркетинг у публічному управлінні.....	61
<i>РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УМОВАХ ПЕРЕФОРМАТУВАННЯ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ</i>	88
Агафошина М. П. Теоретичні засади міжбюджетних відносин як основа розвитку інститутів публічного управління.....	88
Шевченко О. М., Пінчук В. І. Взаємодія новостворених антикорупційних органів в умовах сучасного реформування органів влади.....	100
Рудяк М. О. Адміністрування міграційних процесів у контексті децентралізації владних повноважень в Україні.....	122
Коваль К. П. Моделювання системи інтегрованих соціальних послуг на рівні територіальних громад.....	138
Лашук О. С. Теоретико-методологічні засади формування механізмів державного управління розвитком регіонів в контексті децентралізації владних повноважень в Україні.....	158
<i>РОЗДІЛ 3. МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ЗБАЛАНСОВАНОГО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ</i>	178
Оліфіренко Л. Д. Оцінювання варіантів взаємодії квазінтегрованих підприємств регіональних кластерів у системі стратегічного форсайтингу.....	178
Oliychenko I. Instruments of state regulation of environmental protection activities.....	206
Ditkovska M. Current issues and prospects of state environmental policy in Ukraine.....	216

Іванова Н. В. Розвиток підприємництва у інфраструктурній сфері як фактор збалансованості регіонального розвитку	227
Харченко Ю. П. Особливості регіонального розвитку в країнах ЄС	245
<i>РОЗДІЛ 4. КРЕАТИВНА ЕКОНОМІКА ТА РЕГІОНАЛЬНА СМАРТ-СПЕЦІАЛІЗАЦІЯ У СТРАТЕГІЇ СЕКТОРАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ РЕГІОНІВ</i>	
Повна С. В. SMART-спеціалізація як сучасна концепція розробки стратегії розвитку регіону: особливості реалізації в ЄС та України	264
Самійленко Г. М. Теоретичні аспекти та особливості функціонування креативної економіки в сучасних умовах	274
Шабардіна Ю. В., Коваленко С. В. Сучасний стан і тенденції цифрової трансформації України	288
<i>РОЗДІЛ 5. СОЦІАЛЬНІ ІМПЕРАТИВИ РОЗВИТКУ ПРОДУКТИВНИХ СИЛ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ</i>	
Ревко А. М. Стратегічні засади формування нового соціогуманітарного простору регіону	298
Oliychenko I. The main directions of optimization of the system of social protection of persons affected by man-made accidents.....	317
Ditkovska M. Increasing the level of social protection of people in need of state support.....	327
Самійленко Г. М. Мотивація в системі органів державної та місцевої влади	335

ВСТУП

Передумовою для розбудови України як незалежної, правової та демократичної держави, та інтеграції її у світовий простір, є забезпечення прав і свобод людини та громадянина, досягнення високого рівня соціально-економічного розвитку регіонів, створення гідних умов життя населення. Задля вирішення регіональних проблем та труднощів, що пов'язані з формуванням ефективного механізму державного управління та місцевого самоврядування в умовах адміністративної реформи, необхідне формування та удосконалення комплексу теоретико-методологічних основ державного управління регіональним розвитком.

Сьогодні, з огляду на обраний європейський напрям розвитку, модернізація державної влади в Україні полягає в трансформації старої організації державної влади та створенні міцного фундаменту для імплементації європейського досвіду ефективного функціонування публічної влади саме на регіональному рівні.

Наразі провідними тенденціями при побудові сучасного адміністративного устрою країни є посилення ролі і значення регіонів в процесі державного управління соціально-економічними процесами. На тлі цього особливо гостро постають такі регіональні проблеми як падіння виробництва, руйнування соціальної інфраструктури, зниження рівня та якості життя населення тощо.

В умовах посилення несприятливих тенденцій економічного розвитку країни, наростання негативних явищ у суспільстві, військових дій на Сході країни, збільшення загроз у сфері фінансів та зовнішньої політики тощо зростає актуальність питань щодо формування та удосконалення механізмів реалізації функцій державного управління та місцевого самоврядування щодо розвитку регіонів в умовах переформатування владних повноважень.

Зазначене вище зумовлює необхідність впровадження нових механізмів державного управління регіональним розвитком, що доводиться закордонним досвідом, вивчення якого переконує в необхідності трансформації сфери публічного управління на основі використання наукових досліджень, створення ефективного інституційного середовища тощо.

Найважливішими завданнями сьогодні постають питання удосконалення організаційних, правових, економічних механізмів управління регіональним розвитком. Розв'язанню цих завдань, а саме удосконаленню механізмів реалізації функцій державного управління та місцевого самоврядування в умовах адміністративної реформи на регіональному рівні присвячена дана монографія.

Дана монографія є підтвердженням науковців Національного університету «Чернігівська політехніка» дослідити процеси удосконалення механізмів реалізації функцій державного управління та місцевого самоврядування в умовах переформатування владних повноважень на регіональному рівні.

Дослідження проводилися впродовж 2013-2019 років в межах теми «Удосконалення механізмів реалізації функцій державного управління та місцевого самоврядування в умовах адміністративної реформи: регіональний зріз» (номер державної реєстрації 0113U003163), яке призвело до підвищення інтелектуального потенціалу нашої країни через поглиблення вивчення питань публічного управління та захисту дисертаційних робіт у сфері державного управління.

Монографія добре структурована і включає результати дослідження таких наукових питань та проблем як методологічні засади та прикладні аспекти процесів модернізації публічного управління у регіональному просторі України; інститути публічного управління та адміністрування в умовах переформатування владних повноважень; механізми реалізації політики збалансованого регіонального розвитку; креативна економіка та регіональна смарт-спеціалізація у стратегії секторального розвитку економіки регіонів; соціальні імперативи розвитку продуктивних сил регіонів України.

Наукове керівництво видання цієї монографії здійснював доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри менеджменту та державного управління Національного університету «Чернігівська політехніка», дійсний член Академії економічних наук України, Заслужений економіст України М.П. Бутко.

РОЗДІЛ 1 МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ПРОЦЕСІВ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У РЕГІОНАЛЬНОМУ ПРОСТОРИ УКРАЇНИ

Бутко М.П., д.е.н., професор

ТОЧКА БІФУРКАЦІЇ ДЕРЖАВОТВОРЧОГО ЯДРА УКРАЇНИ В УМОВАХ ПОСИЛЕННЯ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Європейський вектор модернізації державотворення в Україні виокремлює три його несучі конструкції, а саме: державні органи влади, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства. Ініційована в Україні адміністративна реформа має змінити стару організацію влади і закласти основу для закріплення європейського досвіду ефективного функціонування публічної влади, передусім на базовому рівні.

При цьому слід враховувати, що протягом майже всього попереднього періоду державотворення в нашій країні вибудовувалась жорстка ієрархія владних повноважень з боку виконавчої гілки, а представницька та громадянські складові виконували лише обслуговуючу функцію, особливо у період політичних компаній. Тобто державотворче ядро набрало критичної маси повністю і вичерпало себе на початку 2014 року.

Ретроспективний дискурс від інституту представника Президента України на субнаціональному рівні до виборів голів рад і виконкомів в одній особі, становлення місцевих органів виконавчої влади, формування дуальної влади на місцях з розмитими повноваженнями місцевих рад, особливо на обласному і районному рівнях, та повною відповідальністю місцевих державних адміністрацій за всі сторони життя відповідних територій з широкою системою делегування повноважень – це особливість всього трансформаційного періоду, домінуючою стратегією якого була конструкція «сильний центр – послушні регіони – інертне громадянське суспільство».

Причому місцевим державним адміністраціям апіорі була відведена роль відповідальної інституції за перебіг політичних процесів на відповідних територіях. Зокрема, у 1999 році потрібно було забезпечити вибори потрібного Президента України, а в 2002 році будь-якими способами забезпечити обрання до Верховної Ради України виключно представників пропрезидентського політичного блоку.

Саме з того часу місцеві органи виконавчої влади почали формуватися не за рівнем професійної компетентності, а за принципом політичної

належності, або ж особистої відданості вищому керівництву держави. На жаль, суспільство і сьогодні не робить висновків з того, що всі представники так званих провладних партій, починаючи від НДП, продовжуючи СДПУ(о), Нашою Україною і завершуючи Партією Регіонів, закінчили свою кар'єру досить швидко і безславно.

Крім того, центральні органи насамперед виконавчої влади мали тенденцію майже щорічно змінюватись. Був період, коли досягненням вважалось одночасне звільнення близько 20 тис державних службовців різного рівня. До того ж кожний новообраний Президент України проголошував про необхідність скорочення державного апарату на рівні 20 %.

Зрозуміло, що за таких обставин вибудована владна вертикаль не виправдала суспільних сподівань. Біфуркація поставила на порядок денний дилему – чи в подальшому цементувати державотворче ядро за рахунок зміцнення позицій центру, чи рухатись європейським шляхом і на вимогу революції Гідності розпочати процес децентралізації. Адже навіть фінансова підтримка окремих місцевих ініціатив стосовно інфраструктурного облаштування територій не лише не сприяла подоланню, а навпаки поглиблювала диспропорції між відносно успішними і периферійними, а тим більше глибоко депресивними регіонами.

Аналіз реального стану регіонального ландшафту України дозволяє зробити висновок про його глибоку стратифікацію, причому як за економічними, так і за екологічними та соціальними параметрами (табл. 1).

За різними критеріями до лідируючих областей відноситься Західний, Придніпровський та Південний макрорегіони, до їх послідовників – регіони Поділля та Центральний, а до проблемних – Полісся та сучасного Донбасу. Це ще одне яскраве свідчення, що нинішній формульний, як і провальний у 2006–2007 роках підходи процесів децентралізації влади за кількісними ознаками субнаціональних і місцевих адміністративних утворень, є неприйнятним.

Підтвердженням цього є строкатість параметричних характеристик регіонів України за поселенськими ознаками. Зокрема, з урахуванням нинішньої ситуації на Донбасі найвищу щільність заселення території демонструють Західні області, а також індустріальні території Придніпров'я, Причорномор'я та Слобожанщини.

Аналогічно виглядає національний простір за показниками чисельності населення у розрахунку на одне сільське і міське поселення. Це ще раз підтверджує, що процес об'єднання громад, особливо в сільській місцевості, потребує глибоко продуманих і життєво виважених рішень, передусім у напрямі використання продуктивних сил, а не лише обрахунку їхніх нинішніх бюджетних можливостей.

Загальна характеристика регіонального ландшафту України

Регіон	Щільність заселення території (осіб на 1 кв. км)	Чисельність населення в розрахунку на одне поселення (2015 р.)		Валовий регіональний продукт у розрахунку на 1 особу / тис. грн у фактичних цінах		Навантаження на 1 вільне робоче місце/ осіб на кінець року		Грошові доходи домогосподарств / грн / у середньому на місяць на 1 домогосподарство	
		сільське	міське	2013	2014	2013	2015	2013	2015
Україна	75,3	465	6320	33,5	36,9	11	19	4470	5231
АРК	75,4	–	–	23,6	–	–	–	3900	–
Вінницька	61,1	540	3150	22,3	27,2	78	62	3427	4839
Волинська	51,7	472	3790	19,8	23,2	21	15	3773	4512
Дніпропетровська	103,1	371	5717	46,3	53,7	4	14	3892	4551
Донецька	163,8	354	2239	37,8	27,8	16	60	4602	4160
Житомирська	42,3	319	4920	20,3	23,7	10	17	3480	4028
Закарпатська	98,6	1371	2620	17,0	19,2	16	37	4399	6425
Запорізька	65,3	438	7740	30,5	37,3	24	185	3841	4908
Івано-Франківська	99,2	1017	3980	24,0	27,2	33	27	3742	5120
Київська	61,4	581	6310	40,0	46,1	7	11	4119	5055
Кіровоградська	40,2	365	5710	25,5	29,2	23	39	3428	3978
Луганська	83,9	371	2535	24,5	14,1	31	140	3968	3882
Львівська	116,3	535	7080	24,9	28,7	21	16	4220	4974
Миколаївська	47,5	415	6660	27,4	30,4	14	19	3932	4346
Одеська	71,9	705	7860	29,1	31,3	6	9	4402	5154
Полтавська	50,7	305	6510	40,0	48,0	10	21	3722	4156
Рівненська	57,8	609	9990	19,0	24,8	15	24	3524	4351
Сумська	47,5	240	6420	23,5	26,9	21	27	3251	4090
Тернопільська	77,6	577	6060	16,3	20,2	14	13	3539	4432
Харківська	87,1	814	7780	31,1	35,3	7	13	3943	4713
Херсонська	37,7	626	8470	19,3	21,7	16	35	3490	4294
Хмельницька	63,4	399	6700	20,2	24,7	76	44	3606	4033
Черкаська	60,2	651	8600	26,2	30,6	43	41	3540	4003
Чернівецька	112,2	1302	6700	15,2	16,6	19	17	3906	4691
Чернігівська	33,4	252	5820	22,6	26,5	11	25	3463	4287
м. Київ	6433,2	–	–	109,4	124,2	1	4	6497	6021
м. Севастополь	446,8	–	–	28,8	–	–	–	4635	–

Джерело: розраховано автором за даними Держстату України.

Адже якщо у 1995 році порогове значення областей-лідерів і областей-аутсайдерів щодо валової доданої вартості у розрахунку на одну особу відрізнялась у 2,5 разу, то у 2000 році відповідно у 2,7 разу, у 2010 році – 3,1 разу, а у 2014 році – у 3,8 разу (у фактичних цінах відповідних років). Якщо ж врахувати при цьому рівень м. Києва, то ці відмінності перевищуватимуть рівень більш ніж у 7 разів.

За структурою валового регіонального продукту також проглядаються глибокі деформації. Такі суперечності, як занадто низька і та, що продовжує зменшуватись, питома вага високотехнологічних сфер економічної діяльності, порушення технологічних ланцюгів створення доданої вартості,

внаслідок скорочення обсягів виробництва кінцевої продукції з одночасним зростанням сировинної і напівфабрикатної орієнтації, набрали критичних порогових значень. За обставин, коли розвинуті країни світу з останньої чверті минулого століття демонструють революційні структурні зміни, формуючи власну економіку інноваційного типу, регіони України, рухаючись у фарватері підтримки радикальних структурних змін, у дійсності скоротили питому вагу промисловості у валовому внутрішньому продукті країни з 34,4 до 22,4 % у 2000 р. і трохи більше 20 % у 2015 р.

Чисельність найманих працівників у промисловому секторі скоротилась майже на 2 млн чол. [17]. Практично у всіх регіонах втрачені інноваційно орієнтовані сфери діяльності, передусім електронна і верстатобудівна, приладотехнічно спеціально машинобудівна, інвестиційно орієнтовані промислові напрями, відбувається збочення сільського господарства у сторону дрібнотоварного виробництва. Це негативно позначається на рівні навантаження економічно активного населення на кожне вільне робоче місце. Практично, за винятком м. Києва, Дніпропетровської та Харківської областей, у всіх інших регіонах напруга на ринку праці залишається високою, крім того, він продовжує залишатись занадто тінізованим. Все це обумовлює і низький рівень купівельної спроможності населення, що позначається на функціонуванні внутрішнього ринку.

Вирівнюванню ландшафту України не сприяли ні Концепція регіонального розвитку, яка була затверджена Указом Президента України ще у 2001 році, ні Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», натомість зростала регіональна поляризація, формувались ареали навколо великих міст на тлі маргіналізації сільських населених пунктів і селищ, занепаду малих міст.

Багато вітчизняних учених-економістів присвятили свої дослідження різним аспектам просторового розвитку. Серед них слід особливо відзначити праці О. І. Амоші, Б. В. Буркинського, С. Й. Вовканича, О. С. Власюка, В. М. Гейця, А. А. Гриценка, Б. М. Данилишина, В. С. Загорського, В. С. Кравціва, Е. М. Лібанової, С. І. Пирожкова, С. О. Романюка, В. Р. Сіденка, Л. Г. Чернюк та інших.

Враховуючи зазначені об'єктивні обставини метою статті є спроба визначити систему факторів, які спричинили низьку ефективність державотворчого процесу в сучасній Україні та окреслити складники модернізації державної політики регіонального розвитку на засадах не лише децентралізації владних повноважень, а і деконцентрації владного впливу центральних органів влади на просторові координати і передусім економічного сталого розвитку.

Усвідомлення ступеня впливу унітарної держави на регіональний розвиток, а також враховуючи виклики, обумовлені посиленням євроінтеграційних процесів, не викликає сумнівів необхідність перегляду традиційних підходів до процесів державотворення на корисність задіяння потенціалу територіальних громад.

Децентралізація владних повноважень – це дійсно безальтернативний шлях якомога повного задіяння просторових, передусім економічних ресурсів, які донині є лише у розряді численних пропозицій вітчизняних науковців.

Натомість політика нового регіоналізму знайшла ефективне приземлення для більшості європейських країн, зокрема Польщі, Чехії, Угорщини, Словаччини та інших, які разом з Україною розпочали торувати шлях глибоких суспільних трансформацій, але мають діаметрально протилежні кінцеві результати.

Для нашої держави децентралізація є своєрідним імперативом часу, проте реалізація цього курсу містить певні проблеми, виклики і навіть загрози, які мали б враховуватись при реалізації дорожньої карти імплементації його в інституційне тіло держави, стратегії модернізації продуктивних сил та практику управління цими процесами, особливо на базовому рівні [5]. (рис. 1).

За цих етимологічних умов визначення сутності децентралізації лише через призму підвищення рівня бюджетної самодостатності територіальних громад без задіяних мотиваційних чинників щодо цінностей, інтересів, творчих можливостей та потреб людини, стимулів її до інноваційної діяльності, перманентного пошуку нових знань, гармонізації відносин з навколишнім природним середовищем є ілюзією ефективності діяльності органів публічної влади, причому як на центральному, так і на місцевому рівнях [5].

В основу нової парадигми державотворчого ядра в Україні мають бути покладені такі максими (рис. 1).

Попри цю прописну істину аксіологічні чинники державотворчого курсу зміщуються в напрямі зростання кількості об'єднаних територіальних громад, на кшталт відомої в минулому колективізації, а зміни діючого адміністративно-територіального устрою порушують базовий принцип добровільності, що за своєю суттю не містить глибоко виваженого і системного навантаження.

Адже цей устрій, всупереч діючій Конституції України, зазначеними реформаціями просто руйнується, коли на базі діючого району формується об'єднана громада і невідомо, до якого субрегіонального рівня вона буде

входити. Водночас у правоохоронних органах, фіскальної служби, пенсійного забезпечення, закладах охорони здоров'я та інших державних установах формуються свої округи, які порушують ієрархічну єдність державного будівництва.

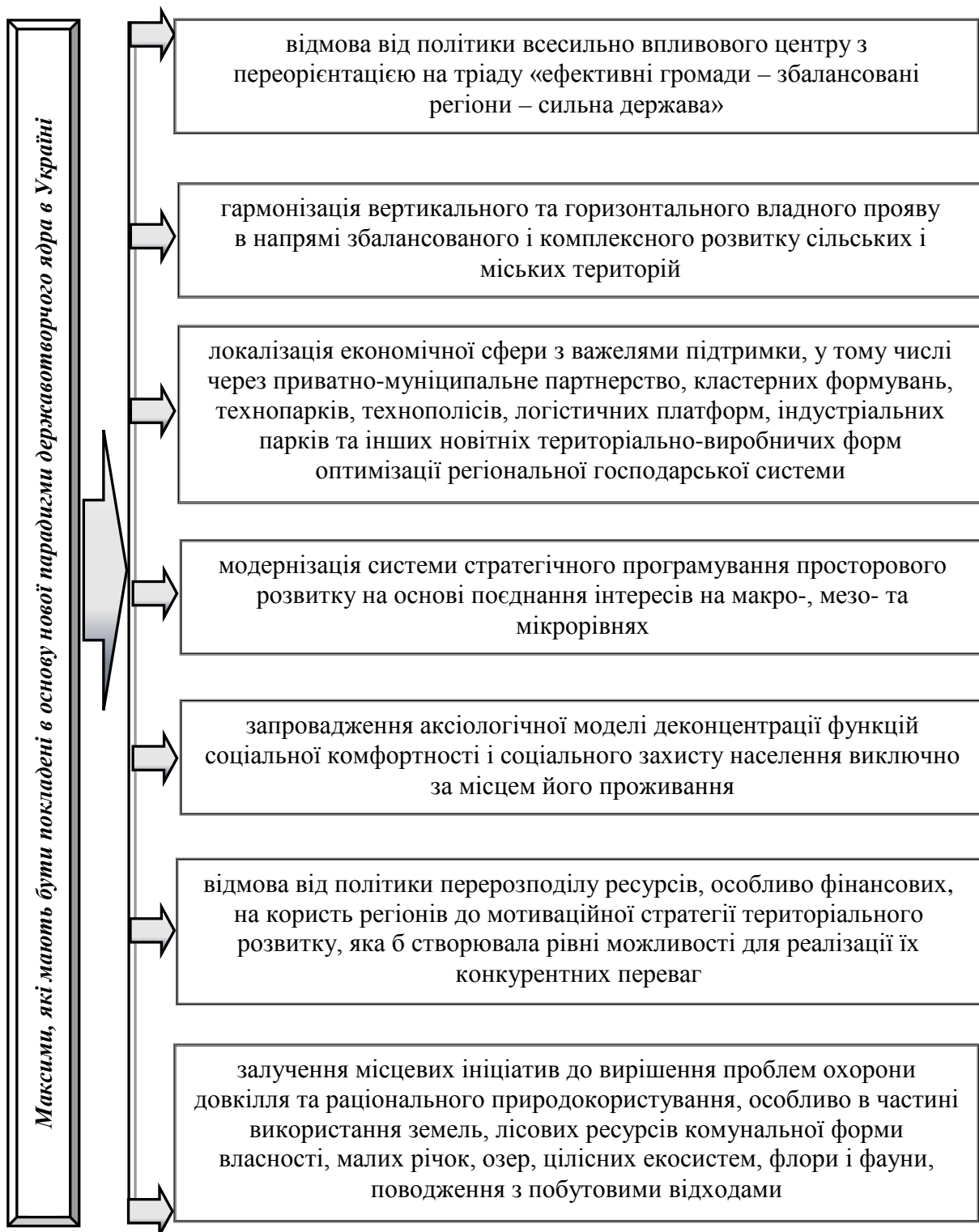


Рис. 1. Максими, котрі мають бути покладені в основу нової парадигми державотворчого ядра в Україні

З огляду на ці обставини стратегія децентралізації, на наш погляд, повинна базуватися на глибинних підвалинах інституціоналізму, що проявляються, з одного боку, у зміцненні основи унітарності нашої держави, а з іншого – задіянні людського фактору, як доміанти функціонування територіальних громад, їх згуртованості, компетентності та спрямованості на вирішення успадкованих і накопичених проблем у трансформаційний період. Адже проголошена реформа в контексті розвитку людини, збереження ідентичності нації, історичних надбань, умінь та інтелектуального потенціалу повинна гармонізувати економічну, фіскальну, соціогуманітарну децентралізацію з потребами зовнішньоекономічної і політичної діяльності, національної оборони, зміцненням кордонів держави, євроінтеграційними процесами.

З загальнодержавних позицій децентралізація владних повноважень не повинна викликати прояв відцентрових процесів, які в умовах економічної нестабільності, соціальної напруженості та військової агресії з боку Росії може сприяти послабленню державності.

Нам не слід забувати, що розхожа думка на початку нового тисячоліття, що начебто Донбас годує всю Україну, переросла у відкритий сепаратизм, хоч він і маскувався під федералізмом. В умовах децентралізації держава як ніколи повинна зробити наголос на соборності, що, на наш погляд, не стільки географічні, політичні та адміністративно-територіальні атрибути, а емпатійна налаштованість нації спільно творити власну державу, бути відповідальною за її майбуття, долати ментальну прірву між настроями окремих верств населення та всіляко сприяти консолідації державотворчих зусиль усього суспільства.

Ризики відцентровості мають передусім унормовуватись Конституцією України, але зміни до неї навіть широко не дискутуються в суспільстві, хоча процеси об'єднання територіальних громад форсуються.

Грунтуючись на теоретичному доробку Д. Норта щодо поділу інститутів на формальні і неформальні, дещо звузимо їх характеристику до сукупності суспільних норм і правил, вираженими у вигляді законів, нормативів, обмежень обов'язкового характеру [12]. Зазначимо, що насамперед донині залишаються не унормованими відносини власності територіальних громад, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» є незбалансованими їхні права й обов'язки, передусім у сфері економіки, соціальної підтримки і захисту населення, раціонального природокористування та охорони довкілля.

Це пов'язано тим, що в центрі державотворення має стати людина, оскільки саме заради неї, її розвитку задумана реформа. При цьому ресурси є

базою, де людина – особливий національний ресурс, а її діяльність, зокрема інноваційна – це рушій перетворення ресурсів у потенціал, а також подальшу його капіталізацію [10].

З урахуванням цих обставин особливого значення набуває створення релевантного правового поля для діяльності місцевих органів виконавчої влади, оскільки місцеве самоврядування згідно з вимогами Закону України «Про засади державної регіональної політики» є влада горизонтальна. Проте багато різнопланових проблем виключно регіонального походження, які нині вирішуються місцевими державними адміністраціями, мають перейти до інших владних органів. За реформаторським задумом, що базується на європейській практиці державну політику з питань територіальної організації влади має реалізовувати інститут префектів.

Проте вітчизняна реальність не має досвіду функціонування цього інституту, замало формально відповідати вимогам проекту Закону України «Про префектів», який не відомо коли ще буде прийнятий. А найголовніше, що згідно з проектом префекти будуть лише наглядати, замість того, щоб керувати і відповідати за ефективність просторового розвитку [8].

На наше переконання, префекту як організатору творення нової суспільної конструкції, генератору формування синергічних функціонально-комунікаційних систем європейського типу необхідно мати державницький світогляд, високі морально-етичні характеристики, які акцентуються довірою населення та здатністю бути фаховим локомотивом, а не наглядачем протікання цих процесів на територіальному рівні. Однак на державному рівні чомусь відсутня розгорнута дискусія, хоча важливо було б уже нині на всіх ієрархічних рівнях зрозуміти, що префект повинен по-новому вирішувати нашаровані проблеми, передусім економічного розвитку регіонів, через задіяння потенціалу територіальних громад та їх об'єднань на субнаціональному рівні.

З метою реалізації зазначених положень всіма учасниками суспільних відносин необхідно задіяти потенціал інституцій, головним завданням яких є організація життя суспільства, зменшення невизначеності у процесі децентралізації. Взаємодіючи між собою, інститути та інституції формують інституційний механізм, тобто сукупність взаємозв'язків між формальними та неформальними суб'єктами владних відносин, а також організаціями, які сприяють реалізації принципів демократичного врядування, координацію сумісної діяльності на шляху до досягнення задекларованих цілей розвитку.

Грунтуючись на дискусії теоретичних засад та оцінці практичних результатів країн Східної Європи, інституціональні передумови використання економічного потенціалу нашої держави потребують [4; 8; 10; 15]:

- по-перше, сприяння активізації динамічного розвитку всіх сфер економічної діяльності виключно через мотивацію створення нових робочих місць;

- по-друге, сформованості потужного внутрішнього ринку, функціонування якого є каталізатором економічної активності, а не бути постачальником дешевих людських ресурсів для європейських країн;

- по-третє, формування інвестиційної привабливості, яка б спиралася не лише на створення позитивного іміджу, а і на зацікавленість усіх соціальних груп до активної участі у процесах сталого розвитку своїх територій;

- по-четверте, модернізації виробничої, соціальної та ринкової інфраструктури для використання наявних конкурентних переваг та комплексного підходу до раціонального природокористування;

- по-п'яте, формування ефективної системи державного і регіонального управління, яке б дозволило гармонізувати вплив інституційних механізмів на подолання просторової асиметрії та забезпечення збалансованого розвитку територіальних громад.

Слід зауважити, що вітчизняна регіональна наука має критичну масу напрацювань, що акумулювали в собі інтелектуальний потенціал фахівців різних сфер знань у напрямі комплексного розвитку продуктивних сил макрорегіонів України. Особливо слід виділити раніше ініційовані цільові програми розвитку Карпатського регіону, Полісся, Поділля, Українського Причорномор'я та промислового Придніпров'я, Донбасу [6].

Проте після ліквідації Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України в державі зникла інституція, яка б опікувалась проблемою формування стратегічних просторових програм сталого розвитку.

Ці прогалини можна швидко усунути закріпленням функцій наукового обґрунтування і супроводу стратегічних напрямів регіонального розвитку в одному науковому центрі НАН України. Ним міг би стати ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України».

Для подолання інституційних пасток у міжнародних відносинах виникає потреба формування інституту транскордонного співробітництва. Ним міг би стати науково-дослідний інститут Мінекономрозвитку України через розширення його повноважень, реформування організаційної структури та належне кадрове і ресурсне забезпечення.

Потреба у цій установі уже сьогодні диктується Угодою про асоціацію Україна-ЄС, адже згідно з її умовами виникає необхідність координації зусиль держави, регіонів, громадських формувань, наукової спільноти та бізнесу у формуванні відповідного інституційного забезпечення через створення технічних робочих груп по гармонізації численних стратегічних та

нормативно-правових актів, які визначають умови міжнародної співпраці та потребують відповідної синхронізації дій на загальнодержавному рівні.

Серед державних інститутів, діяльність яких безпосередньо пов'язана з управлінням регіональним розвитком, є Міністерство регіонального розвитку, будівництва і житлово-комунального розвитку України. Проте, на нашу думку, цей центральний орган виконавчої влади не зможе ефективно координувати процеси просторового розвитку, оскільки він перевантажений численними життєво важливими функціями та, на додаток, не має стратегічного бачення регіональних сегментів національного економічного простору та реалізації їх конкурентних переваг у модернізаційному вимірі. На наш погляд, функції регіонального розвитку слід зосередити у спеціалізованому агентстві Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

Саме цей інститут, керуючись засадами холізму, не повинен замикатись виключно на макрорівні, а бути організатором і партнером регіональної та місцевої влади у частині формування стратегічних векторів і цільових програм регіонального розвитку, центром формування національних конкурентних переваг на секторальному і просторовому рівнях та їх доведення до світової спільноти, координатором транскордонного співробітництва й активізації міжрегіональних зв'язків.

Цей орган влади мав би також стати методологом та об'єднавчою ланкою у діяльності департаментів економічного розвитку місцевих державних адміністрацій, а також в налагодженні роботи агенцій регіонального розвитку, які є легітимною, але донині бездіяльною інституцією, котра конче потрібна для надання практичної допомоги передусім територіальним громадам у формуванні їх інвестиційної привабливості їх на міжнародному і національному рівнях.

Виключно через це міністерство мають формуватися національні програми імпортозаміщення, здійснюватися моніторинг доцільності залучення прямих іноземних інвестицій з огляду на унеможливлення їх спрямованості на технологічну закабаленість та забрудненість навколишнього середовища, подаватись меседжі регіонам щодо концентрації зусиль на першочергових проблемах економічної безпеки. Скажімо, давно настала необхідність формування програми становлення і розвитку вітчизняного квітникарства, відродження льонарства чи картоплярства, м'ясо-молочного скотарства, поглибленої переробки наявної сировини, відродження машинобудування, особливо сільськогосподарського, використання відновлювальних джерел енергії, переробки відходів органічного походження на технологічне паливо тощо.

Економічне відродження у просторовому вимірі повинно базуватись на активізації інноваційної діяльності у виробничій сфері, оскільки саме в ній створюється додана вартість продукту. З огляду на нашу занадто високу імпортозалежність, навіть на споживчому ринку, особливо у частині виробів складної побутової техніки, культурно-побутового призначення та господарського вжитку, на місцевому рівні значно чіткіше можна впливати на конкретні форми запровадження інновацій. Саме тому державну промислову політику також слід вибудовувати на засадах децентралізації. Актуальність такого положення з одного боку спирається на ресурсний, виробничий і споживчий потенціал територіальних громад, а з іншого – за сприятливих умов і адекватних заходах державної підтримки саме вони спроможні здійснити вагомий внесок у реальну модернізацію економічного потенціалу як окремих регіонів, так і держави в цілому [1].

Це дозволило б нам назавжди відмовитись як від мімікрії, так і від занадто романтичних сподівань від процесів євроінтеграції. З огляду на наявність певного євроскептицизму, який присутній як у самій Європі, так і в Україні, і обумовлений суперечками «старих» і «нових» членів Євросоюзу, альтернативи євроінтеграції у нашої країни не існує. Всім нам слід будувати Європу в Україні і позбавлятися від китайського часнику, бразильського м'яса, єгипетської картоплі, ізраїльської моркви, польського текстилю, турецької шкіри, галантереї, іншого заморського «ширпотребу», включаючи дитячі іграшки і навіть зубочистки.

Риторично ці та інші економічні проблеми звучать на державному рівні, проте вони мляво і безсистемно вирішуються на рівні окремих регіонів через те, що бракує саме конвергенційних зусиль у національному масштабі.

Адже навіть досконале інституційне середовище саме по собі не забезпечить ефективного функціонування національної економіки на засадах конкурентоспроможності. Це ключове завдання потребує вирішення через концентрацію зусиль всіх рівнів виконавчої влади і місцевого самоврядування, громадянського суспільства на проблемах зміцнення економічної безпеки держави.

Саме тому включаючись у широку дискусію, розгорнуту академіком НАН України В. М. Гейцем [9], яка модель економічного розвитку прийнятна для сучасної України, хочемо висловити власну думку. На наше переконання, ні класична директивна, ні глибоко ліберальна моделі нам не прийнятні, тим більше в умовах децентралізації владних повноважень. Єдиною прийнятною могла б стати адаптивна парадигма, яка в умовах відкритості економічного простору дозволить, в ефективно виважених межах функціонування публічної влади, спрямувати національну господарську систему на траєкторію трансферу у прогресивне майбутнє.

Хочемо застерегти, що нам не слід вважати децентралізацію панацеєю від усіх наших економічних хвороб, які успадковані накопичувались протягом усього трансформаційного періоду. Самі територіальні громади цих проблем ніколи не вирішать, а економіка України буде і в подальшому сповзати на дрібноварну траєкторію.

У цьому сенсі діяльність об'єднаних територіальних громад доцільно було б починати не з очікуваного приросту доходної частини місцевих бюджетів за рахунок закріплення за ними частини загальнодержавних податків і зборів, що, до речі, не приводить до зростання зведеного бюджету України загалом. Слід зазначити, що сам по собі процес перегляду міжбюджетних відносин частково сприяє розвитку громад. Проте більш дієвим мало б стати формування стратегій сталого розвитку територій, лейтмотивом яких була б мотивація до створення нових, конкурентоспроможних робочих місць, включаючи механізми приватно-державного партнерства. Натомість за минулий рік близько 130 тисяч їх згорнуто у вітчизняному підприємницькому середовищі.

Орієнтиром для таких перспективних напрацювань мала б стати Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, яку чомусь всі уже забули, хоча вона є легітимною відповідно до чинного нормативно-правового поля України [15].

Відправною точкою мала б стати орієнтація діяльності територіальних громад, як базової ланки державотворчого ядра на формування привабливої території для залучення інвестицій і впровадження інновацій, оновлення діючих потужностей та виробничої інфраструктури, реалізацію заходів щодо протидії руйнації навколишнього природного середовища та хижацьке ставлення до природних ресурсів [3].

Виходячи з того, що загальнонаціональним пріоритетом є стимулювання розвитку аграрного сектору, цей вектор повинен стати однією з рушійних сил розвитку національної економіки, а також імпульсом технологічного та соціального піднесення сільських територіальних громад. З цією метою необхідно забезпечити виконання комплексу заходів, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності аграрної сфери та харчової промисловості, які є секторальною домінантою більшості регіональних господарських систем в Україні; створення ефективної системи впровадження наукових розробок та новітніх технологій у рослинництво, тваринництво та поглиблену переробку наявної сировини, формування дієвої інфраструктури аграрного ринку і забезпечення розширеного доступу безпосередніх виробників до організованих каналів збуту сільськогосподарської продукції.

Дороговказом для цього є агропродовольчий комплекс ЄС, який, незважаючи на рецесію європейської економіки, формує 44 млн робочих місць, є її четвертим експортним двигуном за умови, що сукупні витрати європейської сім'ї на продукти харчування становлять близько 15 % [2].

Характерно, що в межах загальної аграрної політики ЄС третього тисячоліття зокрема передбачається, що господарювання на землі означає набагато більше, ніж продовольче забезпечення й експорт, оскільки це не є можливим без одночасного стійкого розвитку сільських громад, продукування суспільних благ, збереження етнокультурного середовища і біологічного розмаїття, раціонального використання природних ресурсів.

Євросоюз орієнтує своїх товаровиробників на всеохоплюючу систему аграрних інновацій, запобігання обезлюдненню сільських територій, омолодження фермерського бізнес-середовища, локалізацію продовольчого ринку, стимулювання росту зайнятості, в тому числі за рахунок запровадження інфраструктурних та несільськогосподарських стандартів.

При цьому наголошується, що базова підтримка фермерських доходів буде залежати виключно від кількості створених робочих місць. Рухаючись інтеграційним курсом Україна повинна сформувати адаптивну з ЄС ідеологему державної стратегії сільського розвитку, інакше сучасна монокультуризація наших чорноземів закріпить назавжди нашу державу сировинним додатком сучасної Європи, а децентралізація сільських територіальних громад завершиться сумним задумом попередньої системи стерти грані між містом і селом.

Забезпечення ефективного управління просторовим розвитком, вирішення стратегічних завдань та повсякденних проблем значною мірою залежить від рівня компетентності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Адже компетентність, уміння приймати продумані рішення – це ті риси, які забезпечать успіх процесу децентралізації, особливо на базовому рівні [4].

Заради справедливості слід зазначити, що думка про достатність мати на рівні громади лише дбайливого господаря і порядну людину себе не виправдовує. Потрібні ще сучасні знання і досвід у сфері інвестицій, пріоритетних напрямках економіки та формування інноваційних програм, бізнес-планування налагодження транскордонного співробітництва та запровадження досвіду ефективного публічного адміністрування, що протидіють соціальній дискримінації, диспропорціям доходів домогосподарств і формуванню відцентрових настроїв людей на субрегіональному рівні.

У межах кадрового перезавантаження територіальних громад у період їх об'єднання слід було б унеможливити прояв успадкованих тенденцій, коли понад чверть сільських і селищних голів розпочинали реалізацію владних повноважень не маючи навіть вищої освіти, не говорячи уже про сучасну управлінську практику.

Важливо також звернути увагу на структуру апарату передусім сільських і селищних об'єднаних територіальних громад. Вони досить довільно створюють свої структурні підрозділи, які мають опікуватись функціонуванням соціальних закладів та об'єктів комунального господарства. Адже штатна чисельність, умови оплати праці, кваліфікаційні вимоги формуються виключно сесіями рад і досить часто дисонують із діючими нормативами відповідних функціональних підрозділів районних державних адміністрацій, їх службовими правами і обов'язками відповідно до вимог чинного законодавства.

Новоутворені об'єднані громади, маючи додаткові бюджетні ресурси розгортають ремонтно-будівельні роботи, особливо на інфраструктурних об'єктах, але при цьому досить часто ігнорують нормативно-правові акти щодо державних закупівель, дотримання вимог проектно-кошторисної документації, технічного нагляду за ходом виконання і якістю робіт та введенням об'єктів в експлуатацію.

Ці явища начебто другорядного характеру, але вони негативно позначаються на керованості процесами державотворення, призводять до конфліктів передусім на рівні адміністративних районів, які згідно з чинною Конституцією України є провідною управлінською ланкою субрегіонального масштабу. На додаток по відношенню до жителів населених пунктів, які ще не визначилися з процесами об'єднання, або ж мають свою позицію відмінну від владних орієнтирів, це виглядає соціальним приниженням, що в умовах унітарності є також руйнівним явищем.

Далеко не завжди виправданим було б призначення на вакантні посади префектів всіх колишніх голів місцевих державних адміністрацій, адже нові очільники мають стати не посланцями з центру, а вихідцями з цього ж регіону, бути провайдерами нових прогресивних змін, подвижниками державотворчого процесу та їх моральними авторитетами, особливо зараз, за Т. Г. Шевченком, «у время люте».

Основними завданнями, котрі повинні вирішувати сучасні органи місцевого управління, є [3; 4; 7; 14]:

– формування раціональної, заснованої на виборі громадян, системи місцевого управління на основі чіткого визначення повноважень виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, ступеня їх відповідальності за результативність реалізації державної політики на місцях;

– розробка та реалізація дієвих стратегій розвитку громад, районів, регіонів і в їх складі програм зайнятості як основи підвищення якості людського потенціалу та його капіталізації;

– запровадження мотиваційних механізмів до нарощування економічного потенціалу через активізацію ділової активності, особливо у сфері малого та середнього бізнесу, фермерства та розвитку домашніх господарств;

– задіяння інтелектуального потенціалу з метою прискореного формування мережових структур та локалізації територіально-виробничих господарських комплексів;

– налагодження ефективних міжрегіональних зв'язків, транскордонного співробітництва, особливо з країнами ЄС;

– реалізація системних заходів у сфері «зеленої економіки», енергозаощадження, соціогуманітарного розвитку, раціонального природокористування та охорони довкілля;

– перехід місцевих бюджетів до повної фінансової самодостатності як основи для планомірного проведення заходів у економічній, соціальній та екологічній сферах.

Реформування владних повноважень в Україні має базуватись на досвіді розвинених європейських країн та імплементації їх стандартів децентралізації до волатильності національних особливостей, що сприятиме уникненню багатьох пасток, скороченню втрат та прискорення оптимізації вітчизняного алгоритму проведення реформ [6].

Завершальною функцією управління є контроль і тому для оцінювання ефективності використовують рейтинги розвитку територіальних громад.

Нині серед фахівців відсутня єдність щодо складу показників, які характеризують просторові тенденції та їх динаміку.

Проте згідно з вимогами Постанови Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 856 регіони та центральні органи виконавчої влади щоквартально подають інформацію по 27 показниках, а за підсумками року – по 64. До цієї роботи долучаються, крім Державної служби статистики України, практично всі міністерства, а доцільність багатьох критеріїв і об'єктивність оцінок викликає глибокі сумніви. Наприклад, щорічно кожна область і Міністерство регіонального розвитку, будівництва і житлово-комунального господарства України повинні визначити частку населених пунктів України із їх загальної кількості, де впроваджено роздільне збирання твердих побутових відходів. На фоні Львівської сміттєвої саги, яка до речі має не виключно регіональну, а національну масштабність, не зрозуміло, як цей і ще багато йому подібних індикаторів впливають на ефективність реалізації державної регіональної політики.

Керуючись практичним досвідом у сфері регіонального управління, вважаємо, що критеріями діяльності органів місцевого самоврядування всіх рівнів, які в умовах децентралізації владних повноважень стають повноправними господарями відповідних територій, мають бути 5 показників, а саме:

- загальна кількість робочих місць, із них новостворених впродовж звітного періоду по відношенню до кількості зареєстрованих безробітних;
- обсяги приросту власних доходів місцевого бюджету у розрахунку на одного мешканця;
- обсяги залучених інвестицій у розвиток території у розрахунку на одного мешканця (при цьому не важливо це внутрішні чи зовнішні джерела);
- розмір доходів у розрахунку на середнє домогосподарство;
- обсяги викидів забруднюючих речовин стаціонарними джерелами у розрахунку на одиницю площі населеного пункту.

Дослідження стану державотворчого ядра України переконливо засвідчує, що зміщення точки біфуркації у напрямі децентралізації владних повноважень є довго очікуваним, абсолютно виправданим і безальтернативним вектором державної політики.

Проте окреслені системні перетворення потребують глибоко продуманої дорожньої карти реалізації модернізаційної стратегії у сфері державного управління. При цьому слід чітко окреслити етапність, часові рамки, очікувану ефективність та відповідальних виконавців за реалізацію реформаторських задумів, змодельовати поведінкові моделі реагування на інтеграційні виклики і загрози.

В основу цієї стратегії з огляду на її поетапну реалізацію мають бути покладені заходи з удосконалення інституціонального середовища, передусім відповідність їх Конституції України, урегулювання відносин власності у комунальній сфері, причому узгодженість як у формальному так і неформальному сегментах, але з виключною орієнтацією на людиноцентризм.

Домінантою державотворчого ядра має стати економічна сфера, котра б включала систему мотиваційних заходів зі створення нових робочих місць, активізації господарської діяльності у традиційних сферах діяльності, детінізації економічного простору. Саме мотиваційний, а не розподільчий підхід слід було задіяти у сфері міжбюджетних відносин, адже вони теж сприяють розв'язанню проблеми зайнятості, хоча самотійно, тобто без участі бізнес-середовища, для місцевих бюджетів непосильне завдання.

Віддаючи належне територіальним громадам, як центральній ланці державотворчого процесу, слід абсолютно конкретно визначитись зі структурою, правами і відповідальністю із органів місцевої виконавчої влади.

Адже регіональні інтереси – це об’єктивно існуюче явище, незалежно від рівня їхнього усвідомлення. Саме тому поєднання державних, регіональних і місцевих інтересів, не повинно допустити загострення існуючих суперечностей між ними. Навпаки управління регіональними господарськими системами має бути спрямовано на зміцнення єдиного економічного простору, держави, територіальної цілісності і національної безпеки країни.

В умовах децентралізації як ніколи гостро постають проблеми кадрового забезпечення органів публічної влади базового рівня. Тому особливої актуальності набувають завдання передусім для центральних органів влади щодо правового забезпечення процесу формування необхідної компетентності для посадових осіб органів місцевого самоврядування, постійного підвищення їх кваліфікаційного рівня для опанування сучасними методами територіального управління.

Такий алгоритм модернізації державотворчого ядра дозволить на засадах людиноцентризму сформувати ефективні територіальні громади та спрямувати регіони України по європейській траєкторії сталого розвитку.

Список використаної літератури

1. Амоша О. І., Соломатіна Л.М. Інноваційний розвиток промислових підприємств в регіонах: проблеми і перспективи. Економіка України. 2017. № 3. С. 21-34.
2. Бородіна О. М. ЗАП ЄС як динамічне сполучення галузевих потреб і соціальних інтересів. Економіка України. 2016. № 11. С. 59-68.
3. Бутко М. П. Архітектоніка конкурентоспроможності регіонів України в контексті євроінтеграції : монографія. К. : АМУ, 2016. 452 с.
4. Бутко М.П. Інституціональні механізми підвищення ефективності процесів децентралізації владних повноважень. Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток. №1(3). 2017. С. 7-11.
5. Бутко М.П. Інституціональне ядро функціонування регіонального економічного простору в умовах децентралізованого управління: європейський досвід та уроки для України. Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток № 1 (5), 2018. С. 7-11.
6. Бутко М.П., Попело О.В. Модернізація інституційного середовища як базису ефективності процесів децентралізації владних повноважень / Ukraine – EU. Modern Technology, Business and Law : collection of international scientific papers : in 2 parts. Part 2. Current Issues of Legal Science and Practice. Management and Public Administration. Innovations in Education. Environmental Protection. Engineering and Technologies. (Slovakia-Austria-Hungary, April 3-8, 2017). Chernihiv : CNUT, 2017. P. 70-74.
7. Власюк О. С. Соціально-економічний розвиток регіонів України в умовах децентралізації влади. Регіональна економіка. 2016. № 3. С. 5-9.
8. Вовканич С. Й. Префекти в системі децентралізації влади: новий інститут, модерна інституція (організація) та розвиток в Україні неінституціоналізму? Регіональна економіка. 2016. № 2. С. 18-34.
9. Геєць В. М. Особливості взаємозв’язку економічних і політичних передумов реконструктивного розвитку економіки України. Економіка України. 2016. № 2. С. 3-21.

10. Давемука С. А., Федулова Л.І. Інтелектуальний ресурс – основний фактор забезпечення сталого розвитку регіонів України в умовах децентралізації. Регіональна економіка. 2017. № 1. С. 5-16.
11. Загадки экономического роста: движущие силы и кризисы – сравнительный анализ. научные редакторы Л. Бальцеревич, А. Жаныца ; пер. с польского Ю. В. Чайникова ; под научной редакцией А. В. Куряева. М. : Мысль, 2012. 512 с.
12. Институциональная архитектура и динамика экономических преобразований : монография. за ред. А. А. Гриценка. Х. : Форт, 2008. 928 с.
13. Китинг М. Новый регионализм в Западной Европе. Логос. 2003. № 6(40). С. 67-116.
14. Кравців В. С., Старонянська І. З., Жук П. В. Реформування територіальної основи місцевого самоврядування в контексті його фінансового стану. Економіка України. 2017. № 1. С. 41-51.
15. Про Державну Стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385.
16. Про засади державної регіональної політики. Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
17. Якубовський М. М., Солдак М.О. Регіональні особливості розвитку промисловості України. Економіка України. 2017 № 3. С. 35-47.
18. Commission staff working document. Document accompanying the Commission Communication on Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020 COM (2010) 553 final. URL: <http://www.ec.europa.eu/regionalpolicy/sources/doco>.

Попело О. В., д.е.н.

СТРАТЕГІЯ ВПЛИВУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА ПРОЦЕСИ КОМПЛЕКСНОГО ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Європейський вектор модернізації державотворення в Україні виокремлює три його несучі конструкції, а саме: державні органи влади, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства. Ініційована в Україні адміністративна реформа має змінити стару організацію влади і закласти основу для закріплення європейського досвіду ефективного функціонування публічної влади, передусім на базовому рівні. При цьому слід враховувати, що протягом майже всього попереднього періоду державотворення в нашій країні вибудовувалась жорстка ієрархія владних повноважень з боку виконавчої гілки, а представницька та громадянські складові виконували лише обслуговуючу функцію, особливо у період політичних компаній [1, 2].

На сучасному етапі, який характеризується трансформаціями в усіх сферах життя України, питання оптимізації вітчизняної системи місцевого

самоврядування набуває першочергового значення. Укріплення системи місцевого самоврядування – неодмінна умова утвердження України як високорозвиненої, соціальної за своєю суттю, демократичної держави, для якої характерні стабільні процеси інноваційного розвитку, масштабне суспільне оновлення, в основі якого лежить задоволення життєвих потреб людини, закріплення позитивних зрушень у сфері життєзабезпечення населення. Вирішення проблем, пов'язаних із функціонуванням інститутів місцевого самоврядування, є прерогативою держави як у сталій, так і в трансформаційній економіці. Досвід держав, які здійснювали глибокі перетворення, свідчить, що успіх трансформаційних процесів можливий лише тоді, коли реформи та їхні результати відповідають інтересам і сподіванням широких верств населення, а тому отримують достатню суспільну підтримку [10].

Загалом, аналізуючи процес становлення місцевого самоврядування в сучасному світі, необхідно звернути увагу на те, що сила і вплив органів місцевого самоврядування в різних державах відображає рівень демократизму пануючого в них політичного режиму [2]. Ці органи влади виникли та розвивалися як пряма протилежність абсолютної влади центру, тому вони досить часто виявляються в опозиції до центральної влади, а відносини між ними характеризуються відвертим протистоянням у вирішенні важливих фінансово-економічних питань чи питань розподілу компетенції. Демократичний процес перетворення українського суспільства поставив перед нашою державою чимало складних завдань, серед яких особливої актуальності набуває процес реформування існуючої системи місцевого самоврядування як невід'ємного інституту народовладдя в Україні [6].

Реалізація Євроінтеграційного курсу України, подальша розбудова демократичної правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою вимагають створення в Україні ефективної, дієздатної системи місцевого самоврядування, яка відповідала б цінностям демократичного суспільства й забезпечувала б здійснення прав і свобод людини та громадянина на місцевому рівні. Така необхідність зумовлена потребою не тільки закріпити досягнуті здобутки у становленні України як суверенної держави, але і продовжити розбудову її як соціальної країни, де особа є дійсно вищою цінністю [13].

З урахуванням цих обставин особливого значення набуває створення релевантного правового поля для діяльності місцевих органів виконавчої влади, оскільки місцеве самоврядування згідно з вимогами Закону України «Про засади державної регіональної політики» є влада горизонтальна. Проте багато різнопланових проблем виключно регіонального походження, які нині вирішуються місцевими державними адміністраціями, мають перейти до

інших владних органів. За реформаторським задумом, що базується на європейській практиці, державну політику з питань територіальної організації влади має реалізовувати інститут префектів. Проте вітчизняна реальність не має досвіду функціонування цього інституту, замало формально відповідати вимогам проекту Закону України «Про префектів», який не відомо коли ще буде прийнятий. А найголовніше, що згідно з проектом префекти будуть лише наглядати, замість того, щоб керувати й відповідати за ефективність просторового розвитку.

Доцільність інституціоналізації префекта та ліквідації місцевих державних адміністрацій є одним з основних політико-правових питань, що уповільнює реалізацію реформи децентралізації. Серед експортного середовища, політиків та науковців розділились думки щодо її необхідності. Складна політична ситуація в Україні, анексія Криму, збройна агресія Росії на територіях Донецької та Луганської областей детермінує необхідність концентрації зусиль для відновлення територіальної цілісності держави. Тому законодавство, що посилює владу на місцях, сприймається громадськістю неоднозначно. Внесення змін до законодавства з метою трансформації правового статусу державних інституцій мають носити конкретний характер та вносити нові якісні, змістовно навантажені та видимі результати [2, 8].

На наше переконання, префекту як організатору творення нової суспільної конструкції, генератору формування синергічних функціонально-комунікаційних систем європейського типу необхідно мати державницький світогляд, високі морально-етичні характеристики, які акцентуються довірою населення та здатністю бути фаховим локомотивом, а не наглядачем протікання цих процесів на територіальному рівні. Однак на державному рівні чомусь відсутня розгорнута дискусія, хоча важливо було б уже нині на всіх ієрархічних рівнях зрозуміти, що префект повинен по-новому вирішувати нашаровані проблеми, передусім економічного розвитку регіонів, через задіяння потенціалу територіальних громад та їх об'єднань на субнаціональному рівні [1].

Ефективні дії урядової системи префектів, як будь-якої іншої суспільної системи, ґрунтується на трьох обов'язкових елементах: структурі, функціях та емерджентності як якісному індикаторі відповідності структур покладеним функціям. Забезпечення гармонізації цих елементів має здійснюватися спільноту через процеси інституціоналізації, які формують відповідне інституціональне середовища, творять певні інститути й організації (інституції) зі своєю системою цінностей та правилами гри, диктують пріоритети модернізації економіки, напрямки науково-технічного прогресу і соціальних трансформацій. Підтримуємо думку щодо інституціоналізації національної економіки як процесу становлення та

діяльності мережі суспільних інституцій, функціями яких є структурування відносин між економічними суб'єктами, узгодження їхніх інтересів, а також обмежень за допомогою мотиваційних та поведінкових механізмів, які формуються в суспільних інститутах. Отже, під інституціоналізацією розуміємо процес закріплення у формальних інституціях (організаціях) норм і правил поведінки, устояних у неформальних інститутах, які стимулюють інтелектуально-інноваційний розвиток людини, громади, нації чи в іншому вимірі – регіону, держави, де дії місцевої влади суголосні стратегіям загальноукраїнського поступу до здобутків цивілізаційного людства [2, 5].

Єжи Стемпень, один із авторів польської реформи самоврядування, зауважує: «Війна за децентралізацію важливіша від війни на сході. Саме від результатів цієї війни залежить те, чи Україна позбудеться візантійщини, тобто централізованої системи влади, яка гальмує цивілізаційний розвиток суспільства. Можливо, українцям здається, що перш ніж робити таку докорінну реформу, як передача влади з центру на місця, потрібно, щоб із Заходу до них прийшли інвестиції, великі гроші. Але ж якщо не буде самоврядування, то ці гроші пропадуть. Сьогодні у Європі кажуть, що Польща зуміла ефективно використати гроші, які вона одержала з європейських фондів. Але чому полякам це вдалося? Бо ми маємо добре організоване самоврядування» [7].

Вивчаючи завдання й повноваження обласних і районних адміністрацій, які визначені в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» [11], експерти доходять висновку, що їх повністю могли б виконувати місцеві ради, які обираються на відповідних територіях. З метою оцінки реальності реформи необхідно проаналізувати співвідношення завдань місцевих державних адміністрацій та інституту префекта (табл.1).

Аналізуючи правовий статус префектів і місцевих державних адміністрацій, можна дійти висновку, що вони мають як схожі завдання, так і принципово різні.

Так, наприклад, префект отримує наглядові повноваження за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, а також здійснення координації діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади на рівні області/району, Києва і Севастополя, здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України. У той же час місцевими державними адміністраціями передбачено здійснення державного контролю, але такий контроль проводиться за визначеними сферами, а не за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Крім того, одним із основних завдань місцевих державних адміністрацій є забезпечення законності та правопорядку, додержання прав і свобод громадян [2].

Основні завдання та повноваження місцевих державних адміністрацій та префектів

ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ	
Місцевих державних адміністрацій	Префекта
1	2
Виконання Конституції, законів України, актів Президента України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;	Здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування області/району, громад відповідного району, Києва і Севастополя;
Законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;	Здійснення координації діяльності територіальних підрозділів та центральних органів виконавчої влади на рівні АРК, області/району, Києва і Севастополя, здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України;
Виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;	Забезпечення виконання державних програм на рівні області/району, Києва і Севастополя;
Підготовка та виконання відповідних бюджетів;	Спрямування і організація на рівні АРК, області/району, Києва і Севастополя діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації, а також загрози або виникнення надзвичайної ситуації;
Звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;	Здійснення контролю за виконанням виконавчими органами місцевого самоврядування громад повноважень органів виконавчої влади, делегованих відповідно до закону;
Взаємодія з органами місцевого самоврядування;	Представляє Кабінет Міністрів України у відносинах з територіальними органами центральних органів виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, громадянами та іншими особами відповідно на території області/району, Києва та Севастополя.
Реалізація інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень	Здійснення конкретних повноважень, визначених законом, без запровадження практики делегування владних повноважень

Джерело: складено на основі [2; 3].

Місцеві державні адміністрації уповноважені на виконання Конституції, законів України, актів Президента України, інших органів виконавчої влади вищого рівня, у той час як префект позбавлений зазначених повноважень.

Його відносини з Президентом та іншими органами виконавчої влади чітко регламентовані в законопроекті, де виконання їхніх рішень префектом не передбачено.

Також одним із напрямів діяльності місцевих державних адміністрацій, якого позбавлений префект, є підготовка, виконання та звітування про виконання відповідних бюджетів і програм. Префект не наділений повноваженнями у сфері бюджету та фінансів, що зумовлено принципами бюджетної децентралізації.

Якщо розглядати завдання у сфері взаємодії з органами місцевого самоврядування, то взаємодія префектів з місцевим самоврядуванням має лише наглядовий і консультаційний характер, у разі розгляду питань, що пов'язані з їхніми інтересами. У той час як місцеві державні адміністрації тісно взаємодіють з органами місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності їхні пропозиції [2].

Повноваження щодо реалізації інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень характерне лише для місцевих державних адміністрацій, у той час як завданнями тільки префектів є здійснення координації діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади на рівні області/району, Києва і Севастополя, здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України.

Повторювальний характер несуть повноваження щодо виконання державних і регіональних програм. Відповідно до законопроекту [2, 12] префект на відповідній території має забезпечувати виконання державних програм, і відповідно до Закону України [11] місцеві державні адміністрації мають повноваження щодо виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку.

На нашу думку, префекти чи інші структурні формування виконавчої гілки влади на місцевому рівні мають представляти на регіональному рівні широке коло прав і обов'язків виключно виконавчої влади і не обтяжувати їх делегованими повноваженнями, виконанням окремих завдань з боку Президента України та його адміністрації. За європейською практикою вважаємо, що посадова особа органу виконавчої влади має бути підзвітною і підконтрольною саме Кабінету Міністрів України.

Ретельний аналіз повноважень саме місцевих державних адміністрацій дозволяє нам зробити висновок про те, що існування місцевих органів

виконавчої влади в умовах децентралізації владних повноважень не послаблюється, а навпаки, потребує посилення їх впливу на процеси локалізації економічного простору, раціонального природокористування і охорони довкілля, а також гармонізації соціокультурного середовища в умовах активізації і зміни вектору інтеграційних процесів.

На наше переконання, місцевим органам виконавчої влади в нових умовах потрібно взяти на себе функції організатора нової суспільної конструкції та генератора формування синергічних функціонально-комунікаційних систем європейського типу, які функціонують в рамках політики нового регіоналізму.

Проте в сучасних умовах державотворення основна увага суспільства прикута до перебільшення ролі територіальних громад та місцевого самоврядування в цілому, натомість про відповідальність органів влади за комплексний і збалансований розвиток саме регіонів, як базових таксономічних одиниць субнаціонального рівня.

Для реалізації зазначених положень всім учасникам суспільних відносин необхідно задіяти потенціал інституцій, головне завдання яких полягає у зменшенні рівня управлінських невизначеностей, котрі виникають у процесі децентралізації.

Нами проведено деталізований аналіз повноважень місцевих органів виконавчої влади в умовах децентралізації владних повноважень (табл. 2).

Дискусійним, на наш погляд, є необхідність створення виконавчих комітетів районних і обласних рад, адже ці інституції навіть у таких сферах як освіта, охорона здоров'я, культура, сім'ї, молоді та спорту не зможуть забезпечити ефективну реалізацію державної політики в межах субнаціонального і субрегіонального простору.

Поза зоною впливу органів місцевого самоврядування залишаються проблеми активізації міжрегіональних зв'язків, модернізації об'єктів виробничої інфраструктури, економічна проблематика та інші напрямки регіонального розвитку, якими нині опікуються місцеві органи виконавчої влади.

Саме тому нами пропонується схема взаємодії центральних, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства у напрямі модернізації продуктивних сил.

Таблиця 2

Деталізація повноважень місцевих органів виконавчої влади в умовах децентралізації владних повноважень

Повноваження	Органи влади на регіональному рівні	Територіальні громади	Регіональні органи місцевого самоврядування
1	2	3	4
I. Повноваження в галузі соціально-економічного розвитку			
1) Розробка програм соціально-економічного розвитку і подання їх на затвердження відповідній раді, забезпечення їх виконання, звітування перед відповідною радою про їх виконання	Виключно стосовно області, району	Виключно стосовно громади	–
2) Забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів	–	Виключно на рівні громади	–
3) Складання необхідні для управління соціально-економічним розвитком балансів трудових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, місцевих будівельних матеріалів, палива; визначення необхідного рівня обслуговування населення відповідно до нормативів мінімальних соціальних потреб; проводить коштів та визначає обсяг послуг, необхідних для забезпечення передбаченого законодавством рівня мінімальних соціальних потреб	На рівні області, району	На території громади	–
4) Подає раді висновки щодо доцільності розміщення на відповідній території нових підприємств та інших об'єктів незалежно від форм власності	–	На території громади	–
5) Вносить за погодженням з відповідними органами місцевого самоврядування пропозиції про створення спеціальних (вільних) економічних зон, зміну статусу та території цих зон	На рівні області, району	На території громади	–
6) Розглядає та приймає рішення за пропозиціями органів місцевого самоврядування щодо проектів планів та заходів підприємств, установ, організацій, розташованих на відповідній території	–	На території громади	–
7) Розробляє пропозиції щодо фінансово-економічного обґрунтування обсягів продукції, що підлягає продажу для державних потреб за рахунок державного бюджету; на пропозиції органів місцевого самоврядування формує обсяги продукції, що посталяється для місцевих потреб за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування та інших джерел фінансування	Діють норми спеціалізованого Закону України		

Продовження табл. 2

1	2	3	4
8) Розробляє та вносить пропозиції до проектів державних цільових програм, а також довгострокових прогнозів та проектів індикативних планів розвитку відповідних галузей народного господарства, їх фінансово-економічного забезпечення	На рівні області	-	-
П. Повноваження в галузі бюджету та фінансів			
1) Складає і подає на затвердження ради проект відповідного бюджету та забезпечує його виконання; звітує перед відповідною радою про його виконання	Стосовно бюджету області, району	Стосовно бюджету громади	Стосовно обласних, районних бюджетів
2) Подає в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники і пропозиції до проекту Державного бюджету України, пропозиції щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, дані про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, баланс фінансових ресурсів для врахування їх при визначенні розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання виходячи із забезпеченості мінімальних соціальних потреб	Виключно на рівні області, району	-	-
3) Отримує від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформацію, передбачену актами законодавства для складання і виконання бюджету	Кожен орган в межах бюджетної компетенції		
4) Здійснює фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації вищими органами державної та виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм та шляховим будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку, інших заходів, передбачених законодавством	-	На рівні громади	В межах компетенцій обласного та районних бюджетів
5) У спільних інтересах територіальних громад об'єднує на договірній основі бюджетні кошти з коштами підприємств, установ, організацій та населення для будівництва, розширення, реконструкції, ремонту та утримання виробничих підприємств, транспорту, мереж тепло-, водо-, газо-, енергозабезпечення, шляхів, зв'язку, служб з обслуговування населення, закладів охорони здоров'я, торгівлі, освіти, культури, соціального забезпечення житлово-комунальних об'єктів, в тому числі їх придбання для задоволення потреб населення та фінансує здійснення цих заходів	-	На рівні громади	На рівні району, області

Продовження табл. 2

1	2	3	4
6) Здійснює в установленому порядку регулювання інвестиційної діяльності	Виключно на рівні області, району	На рівні громади	-
7) Визначає і встановлює норми споживання у сфері житлово-комунальних послуг, здійснює контроль за їх дотриманням	-	На рівні громади	-
III. Повноваження в галузі управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики			
1) Здійснює на відповідній території управління об'єктами, що перебувають у державній власності та передані до сфери її управління, сприяє створенню на цих об'єктах систем управління якістю, систем екологічного управління, інших систем управління відповідно до національних або міжнародних стандартів, приймає рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію підприємств, установ і організацій, що належать до сфери її управління, а також здійснює делеговані відповідною радою функції управління майном, що перебуває у спільній власності територіальних громад	Відповідно до компетенцій	-	-
2) Здійснює управління майном інших суб'єктів права власності в разі передачі його в установленому порядку	Відповідно до компетенцій	-	-
3) Вносить пропозиції власникам майна підприємств, установ і організацій, що має важливе значення для забезпечення державних потреб, щодо його відчуження у власність держави;	Відповідно до компетенцій	-	-
4) Вносить пропозиції до проектів програм приватизації державного майна, організовує їх виконання	Відповідно до компетенцій	-	-
5) Забезпечує реалізацію державної політики сприяння розвитку малого бізнесу, подає допомогу підприємцям, які займаються розробкою та впровадженням інноваційних проектів, виробництвом товарів народного споживання, будівельних матеріалів, наданням побутових, комунальних та інших послуг населенню, підготовкою кадрів	-	На рівні територіальних громад	В межах компетенцій на рівні області, району
6) Бере участь у здійсненні державної регуляторної політики в межах та у спосіб, встановлені Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності"	В межах компетенцій на рівні області, району	В межах територіальної громади	В межах компетенцій на рівні обласної та районної рад
7) Здійснює у встановленому порядку державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців (крім обласних державних адміністрацій)	-	В межах громади	-

1	2	3	4
IV. Повноваження в галузі містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку			
1) Організовує розробку та проведення експертизи містобудівної документації населених пунктів відповідно до державних норм і стандартів	В межах компетенцій на рівні області, району	В межах територіальної громади	-
2) Забезпечує організацію обслуговування населення підприємствами, установами та організаціями житлово-комунального господарства, зв'язку, телебачення, радіомовлення, торгівлі та громадського харчування, побутового і транспортного обслуговування незалежно від форм власності	-	В межах територіальної громади	-
3) Організовує роботу з агестації об'єктів, сертифікації продукції, робіт і послуг підприємств і організацій житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування населення	-	В межах територіальної громади	-
4) Організовує охорону, реставрацію та використання пам'яток архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та історико-культурних ландшафтів	В межах області, районів	-	-
5) Розробляє та затверджує схеми санітарного очищення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці та організовує окреме збирання побутових відходів, інших видів відходів як вторинної сировини	-	В межах територіальної громади	В межах району та області
6) Погоджує документацію із землеустрою у випадках та порядку, визначених Земельним кодексом України та Законом України "Про землеустрій", щодо відповідності зазначеної документації законодавству у сфері містобудування та архітектури, охорони культурної спадщини	-	В межах територіальної громади	-
7) Здійснює заходи щодо ведення в установленому порядку єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов	-	В межах територіальної громади	-
8) Здійснює управління автомобільними дорогами загального користування місцевого значення в межах адміністративно-територіальної одиниці	В межах області, районів	-	-
V. Повноваження в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля			
1) Розробляє та забезпечує виконання затверджених у встановленому законом порядку програм раціонального використання земель, лісів, підвищення родючості ґрунтів, що перебувають у державній власності	В межах області, району	-	-

Продовження табл. 2

1	2	3	4
2) Розпоряджається землями державної власності відповідно до закону	В межах наданих компетенцій	-	-
3) Розробляє, подає на затвердження відповідної ради та забезпечує виконання регіональних екологічних програм; звітує перед відповідною радою про їх виконання; вносить до відповідних органів пропозиції щодо державних екологічних програм;	В межах області, району	-	-
4) Вживає заходів до відшкодування шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону довкілля підприємствами, установами, організаціями і громадянами	В межах наданих компетенцій	-	-
5) Вносить пропозиції відповідним органам місцевого самоврядування щодо організації території та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення;	В межах наданих компетенцій	-	-
6) Інформує населення про екологічно небезпечні аварії та ситуації, стан довкілля, а також про заходи, що вживаються до його поліпшення	В межах області і районів	В межах територіальних громад	-
7) Організовує роботу по ліквідації наслідків екологічних аварій, залучає до цих робіт підприємства, установи, організації незалежно від форм власності та громадян	В межах області і районів	В межах територіальних громад	-
8) Вносить пропозиції в установленому законом порядку про зупинення діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності у разі порушення ними законодавства про охорону довкілля та санітарних правил	-	В межах територіальних громад	-
9) Розробляє і забезпечує дотримання правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зони санітарної охорони джерел водопостачання; обмежує або забороняє використання підприємствами питної води у промислових цілях	-	В межах територіальних громад	-
10) Здійснює контроль за використанням відходів з урахуванням їх ресурсної цінності та вимог безпеки для здоров'я людей і навколишнього природного середовища та розглядає справи про адміністративні правопорушення або передає їх матеріали на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи	В межах області і районів	В межах територіальних громад	-

1	2	3	4
<p>11) Погоджує документацію із землеустрою у випадках та порядку, визначених Земельним кодексом України та Законом України "Про землеустрій", щодо відповідності зазначеної документації законодавству у сфері охорони навколишнього природного середовища</p> <p>12) Вносить до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо встановлення та зміни меж районів, міст у порядку, визначеному законом</p>	<p>В межах наданих компетенцій</p> <p>В межах області</p>	<p>–</p> <p>–</p>	<p>–</p> <p>–</p>
<p>VI. Повноваження в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді</p>	<p>–</p>	<p>В межах територіальних громад</p>	<p>В межах суб'єктів обласної і районної комунальної власності</p>
<p>1) Реалізовує державну політику в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді</p>	<p>–</p>	<p>–</p>	<p>–</p>
<p>2) Сприяє розвитку науки і техніки, реалізації регіональних науково-технічних програм, впровадженню нових екологічно безпечних технологій, підвищенню технічного рівня виробництва та якості продукції, вирішенню науково-технічних проблем, що мають першочергове значення для підвищення її ефективності та конкурентоспроможності; забезпечує охорону прав винахідників і раціоналізаторів, створення територіальних інноваційних центрів і технопарків</p>	<p>–</p>	<p>–</p>	<p>–</p>
<p>3) Виконує програми щодо обов'язковості повної загальної середньої освіти, здійснює загальне керівництво закладами науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, що належать до сфери її управління, їх матеріально-фінансове забезпечення</p>	<p>–</p>	<p>В межах територіальних громад</p>	<p>В межах об'єктів обласної і районної комунальної власності</p>
<p>4) Вживає заходів до збереження мережі закладів освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту та розробляє прогнози її розвитку, враховує їх при розробці проектів програм соціально-економічного розвитку</p>	<p>–</p>	<p>В межах наданих компетенцій</p>	<p>В межах наданих компетенцій</p>
<p>5) Вживає заходів щодо запобігання інфекційним захворюванням, епідеміям, епізоотіям та їх ліквідації</p>	<p>–</p>	<p>В межах наданих компетенцій</p>	<p>В межах наданих компетенцій</p>
<p>6) Організовує роботу медичних закладів по поданню допомоги населенню, надає у межах повноважень встановлені пільги і допомогу, пов'язані з охороною материнства і дитинства, поліпшенням умов життя багатодітних сімей</p>	<p>–</p>	<p>В межах наданих компетенцій</p>	<p>В межах наданих компетенцій</p>
<p>7) Забезпечує виконання законодавства щодо всебічного розвитку та функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя, створення умов для розвитку та використання мов інших національностей</p>	<p>–</p>	<p>В межах наданих компетенцій</p>	<p>В межах наданих компетенцій</p>

Продовження табл. 2

1	2	3	4
<p>8) Бере участь у вирішенні питань про визнання місцевості як курорту, встановлення зон санітарної охорони курортів і визначення їх режиму</p> <p>9) Сприяє роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, фондів, асоціацій, жіночих, молодіжних, дитячих та інших громадських організацій</p>	В межах наданих компетенцій	В межах наданих компетенцій	В межах наданих компетенцій
VII. Повноваження в галузі соціального забезпечення та соціального захисту населення			
<p>1) Реалізує державну політику в галузі соціального забезпечення та соціального захисту соціально незахищених громадян - пенсіонерів, інвалідів, одиноких непрацездатних, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб із їх числа, одиноких матерів, багатодітних сімей, інших громадян, які внаслідок недостатньої матеріальної забезпеченості потребують допомоги та соціальної підтримки з боку держави.</p> <p>Сприяє розвитку їх соціального забезпечення, правильному і своєчасному призначенню і виплаті державних пенсій та допомоги, поданню адресної соціальної допомоги та підтримки, призначенню та виплаті цільової грошової допомоги, інших компенсаційних заходів соціального захисту</p>	-	В межах наданих компетенцій	В межах наданих компетенцій
<p>2) Створює мережу, забезпечує зміцнення і розвиток матеріально-технічної бази центрів обліку бездомних осіб, закладів соціального захисту населення, підвищення рівня і якості обслуговування в них</p>	-	В межах наданих компетенцій	В межах наданих компетенцій
<p>3) Розробляє і забезпечує виконання комплексних програм поліпшення обслуговування соціально незахищених громадян, осіб та сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, сприяє розвитку послуг відповідно до потреб зазначених категорій громадян</p>	-	В межах наданих компетенцій	В межах наданих компетенцій
<p>4) Забезпечує працевлаштування інвалідів, сприяє здобуттю ними освіти, набуттю необхідної кваліфікації, матеріально-побутовому обслуговуванню, санаторно-курортному лікуванню інвалідів, ветеранів війни та праці, осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; сприяє поданню протезно-ортопедичної допомоги населенню і забезпеченню інвалідів засобами пересування і реабілітації; встановлює піклування над повнолітніми дієздатними особами, які за станом здоров'я потребують догляду</p>	-	В межах наданих компетенцій	В межах наданих компетенцій
<p>5) Забезпечує в установленому порядку надання населенню субсидій на житлово-комунальні послуги</p>	-	В межах наданих компетенцій	-
<p>6) Сприяє громадським, релігійним організаціям, благодійним фондам, окремим громадянам у поданні допомоги соціально незахищеним громадянам</p>	-	В межах наданих компетенцій	-

1	2	3	4
7) Здійснює згідно із законодавством заходи соціального патронажу щодо осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк	-	В межах наданих компетенцій	-
8) Virишує питання про утворення, реорганізацію та ліквідацію спеціальних будинків-інтернатів для осіб похилого віку, осіб, які потребують медичної допомоги у зв'язку із захворюванням на туберкульоз, та інвалідів першої і другої груп, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк	-	В межах наданих компетенцій	-
9) Virишує питання щодо встановлення опіки і піклування, створення передбачених законодавством умов для виховання та/або влаштування дітей, які внаслідок смерті батьків, позбавлення батьків батьківських прав, хвороби батьків чи з інших причин залишилися без батьківського піклування, щодо захисту особистих і майнових прав та інтересів дітей, а також вживає інших заходів щодо соціального захисту дітей, віднесених до її компетенції законом	-	В межах наданих компетенцій	-
10) Здійснює відповідно до закону заходи, спрямовані на запобігання бездомності осіб	-	В межах наданих компетенцій	-
11) Здійснює згідно із законодавством комплекс заходів з надання допомоги особам та сім'ям з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, утримання і виховання дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах	-	В межах наданих компетенцій	-
VIII. Повноваження в галузі зайнятості населення, праці та заробітної плати			
1) Забезпечує реалізацію державних гарантій у сфері праці, в тому числі і на право своєчасного одержання винагороди за працю	В межах наданих компетенцій	-	-
2) Розробляє та організовує виконання перспективних та поточних територіальних програм зайнятості та заходи щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття;	-	В межах наданих компетенцій	-
3) Забезпечує проведення згідно з законом громадських та тимчасових робіт для осіб, зареєстрованих як безробітні	-	В межах наданих компетенцій	-
4) Забезпечує соціальний захист працюючих, зайнятих на роботах з шкідливими умовами праці на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності, якісне проведення атестації робочих місць	-	В межах наданих компетенцій	-
5) Бере участь у веденні колективних переговорів та укладанні територіальних тарифних угод, вирішенні колективних трудових спорів (конфліктів)	-	В межах наданих компетенцій	-

Продовження табл. 2

1	2	3	4
6) Бере участь у залученні виробничих потужностей підприємств установ виконання покарань для соціально-економічного розвитку регіонів та здобуття засудженими професій, що користуються попитом на ринку праці	-	В межах наданих компетенцій	-
7) Розробляє та здійснює заходи щодо реалізації державної політики сприяння зайнятості населення на рівні регіону	-	В межах наданих компетенцій	
8) Вивчає процеси, що відбуваються на ринку праці, у сфері зайнятості населення та професійного навчання, проводить їх оцінку, прогнозування попиту та пропонування робочої сили, інформування населення та органів виконавчої влади про стан ринку праці	-	В межах наданих компетенцій	
9) Забезпечує реалізацію державних гарантій у сфері праці	В межах наданих компетенцій	-	-
10) Здійснює заходи щодо своєчасного запобігання масовому безробіттю		В межах наданих компетенцій	
11) Визначає напрями розширення в регіоні сфери застосування праці за рахунок створення робочих місць у пріоритетних галузях економіки, розвитку малого бізнесу, підприємницької діяльності, селянських (фермерських) господарств тощо	-	В межах наданих компетенцій	
12) Розробляє та здійснює заходи щодо сприяння працевлаштуванню вивільнених працівників, зокрема професійної орієнтації та професійного навчання	-	В межах наданих компетенцій	-
13) Проводить іншу роботу із сприяння зайнятості населення	-	В межах наданих компетенцій	-
ІХ. Повноваження в галузі міжнародних та зовнішньоекономічних відносин			
1) Забезпечує виконання зобов'язань за міжнародними договорами України на відповідній території;	В межах наданих компетенцій	-	-
2) Сприяє розвитку міжнародного співробітництва в галузі економіки, захисту прав людини, боротьби з тероризмом, екологічної безпеки, охорони здоров'я, науки, освіти, культури, туризму, фізкультури і спорту	В межах наданих компетенцій	-	-
3) Укладає договори з іноземними партнерами про співробітництво в межах компетенції, визначеної законодавством		В межах наданих компетенцій	
4) Сприяє зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на її території, незалежно від форм власності	-	В межах наданих компетенцій	

1	2	3	4
5) Сприяє розвитку експортної бази і збільшенню виробництва продукції на експорт	-	В межах наданих компетенцій	-
6) Організовує прикордонну і прибережну торгівлю	-	В межах наданих компетенцій	-
7) Сприяє діяльності митних органів та прикордонних служб, створенню умов для їх належного функціонування	В межах наданих компетенцій	-	-
8) Вносить у встановленому порядку до відповідних органів пропозиції щодо залучення іноземних інвестицій для розвитку економічного потенціалу відповідної території	В межах наданих компетенцій		
Х. Повноваження в галузі оборонної роботи			
1) Забезпечує виконання законодавства про військовий обов'язок посадовими особами і громадянами, підприємствами, установами і організаціями	В межах наданих компетенцій	-	-
2) Здійснює заходи, пов'язані з мобілізаційною підготовкою, цивільним захистом на відповідній території	В межах наданих компетенцій	-	-
3) Забезпечує виконання законодавства про пільги, встановлені для ветеранів війни та прирівняних до них осіб, військовослужбовців, звільнених з військової служби, а також про пільги і допомогу сім'ям військовослужбовців строкової служби	В межах наданих компетенцій	-	-
4) Сприяє підготовці молоді до військової служби, проведенню призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу	В межах наданих компетенцій	-	-
5) Вживає заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України	В межах наданих компетенцій	-	-

Джерело: складено на основі [11; 12].

Пропонується сформувати ради регіонального розвитку на загальнодержавному та місцевому рівнях задля формування пріоритетів просторового розвитку та об'єднання управлінських зусиль щодо їх використанню (рис. 1).

До Ради регіонального розвитку мають увійти: об'єднані територіальні громади, районна ланка та фахівці з економічної, соціальної, екологічної сфер з метою окреслення першочергових проєктів, які мають регіональний характер.

Досвід європейських країн показує, що найбільш сучасна організація державного управління передбачає територіальні офіси/підрозділи центральних державних відомств, очолювані, як правило, високим представником Держави, наділеним загальними функціями управління. Там, де такого представника не існує або де такий інститут був ліквідований, можна спостерігати тенденцію до розвитку замісників для забезпечення реалізації національної політики уряду [2].

Політика децентралізації передбачає передачу послуг і персоналу від місцевих державних адміністрацій до органів місцевого самоврядування. Як наслідок, територіальні офіси/підрозділи центральних державних відомств втрачають операційні функції та легше інтегруються в управління територіального представника центрального уряду.

Префект не є політичним призначенцем, але є кар'єрним державним службовцем високого рангу. Це є гарантією як для центрального уряду й громадян, так і для місцевих виборних посадовців. Це інститут, який для громадян може представляти нейтралітет і сталість держави, допомогти вирішити місцеві спори та зміцнити довіру.

Узагальнюючи закордонний досвід, можна зробити висновок: для організації ефективного нагляду та контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні необхідно чітко визначити перелік державних органів та посадових осіб, які мають право здійснювати контрольні та наглядові функції у сфері місцевого самоврядування, розмежувати повноваження між суб'єктами контрольної діяльності, врегулювати процедуру здійснення нагляду й контролю в муніципальній сфері, запровадити єдині принципи та методи реалізації державного контролю на регіональному та місцевому рівнях [10].

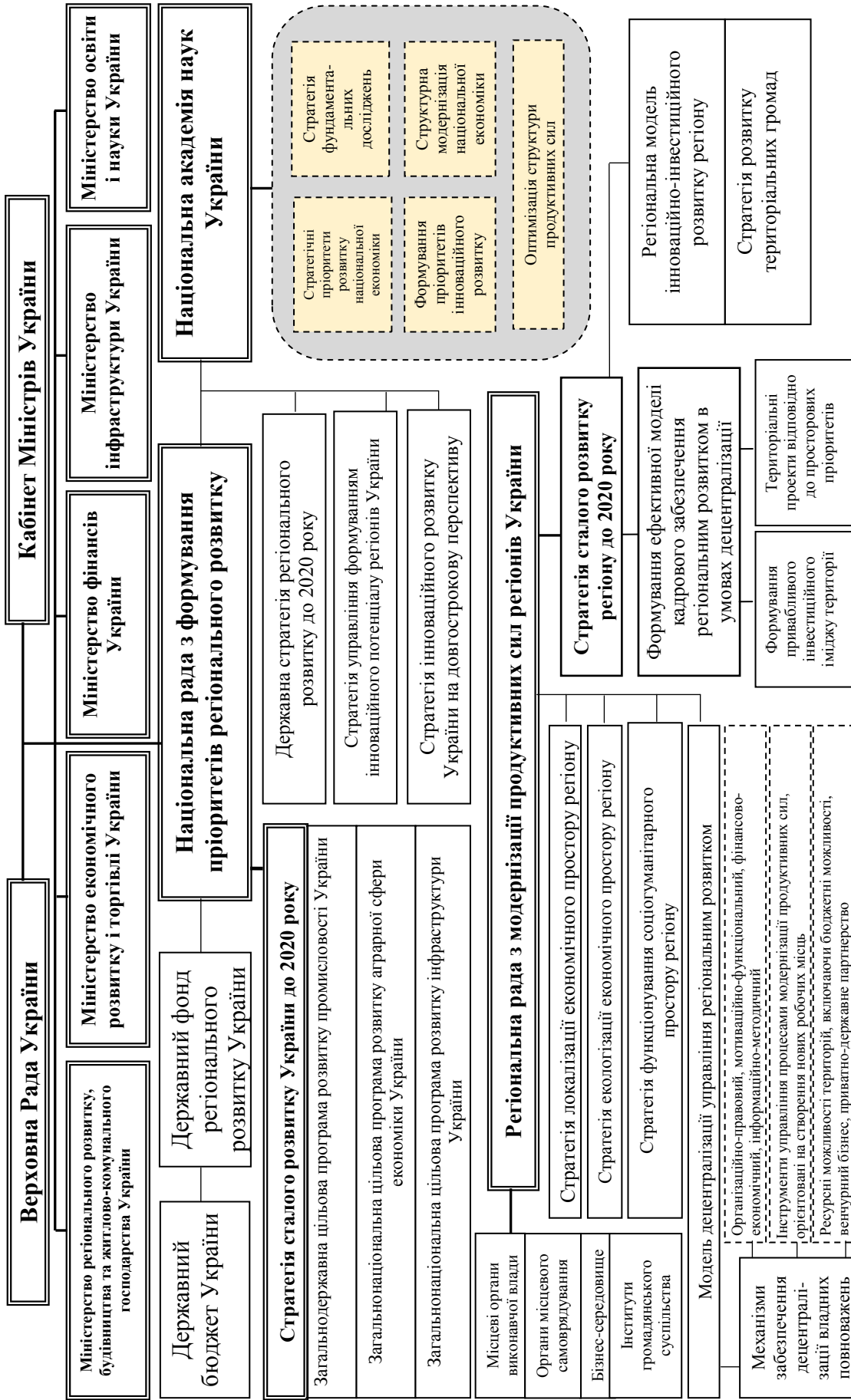


Рис. 1. Управлінська модель гармонізації впливу центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства на процеси модернізації продуктивних сил

Базуючись на дискусіях відносно практичного досвіду управління просторовим розвитком у країнах Східної Європи можна зробити висновок про те, що інституціональними передумовами для ефективного використання потенціалу нашої країни мають стати:

по-перше, сприяння активізації всіх сфер економічної діяльності виключно через мотивацію створення нових робочих місць;

по-друге, формування потужного внутрішнього ринку та його регіональних сегментів, котрий став катализатором економічної активності, а не постачальником людських ресурсів для сусідніх країн і передусім європейських;

по-третє, забезпечення інвестиційної привабливості, каркасом якої мав би стати не лише позитивний імідж, а і зацікавленість всіх соціальних верств населення у забезпеченні сталого розвитку своїх територій;

по-четверте, модернізація виробничої, соціальної, ринкової інфраструктури для використання конкурентних переваг і комплексного підходу до раціонального природокористування.

по-п'яте, формування ефективної системи державного і регіонального управління, котра б дозволила гармонізувати вплив інституціональних механізмів на подолання просторової асиметрії і забезпечення збалансованого розвитку не лише територіальних громад, а й районів та областей.

Список використаних джерел

1. Бутко М. П. Біфуркаційний стан державотворчого ядра України в умовах реалізації євроінтеграційного курсу. *Економіка України*. 2017. № 10. С. 49–64.21
2. Бутко М.П. Інституціональне ядро функціонування регіонального економічного простору в умовах децентралізованого управління: європейський досвід та уроки для України. Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток № 1 (5), 2018. С. 7-11.
3. Власюк О. С. Стан і проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України. *Регіональна економіка*. 2015. № 3 (77). С. 16-23.
4. Вовканич С. Й. Максими суспільних трансформацій і економічних змін у контексті зміцнення національної безпеки України. *Регіональна економіка*. 2015. № 3. С. 5–15.
5. Вовканич С. Префекти як суспільна новація державотворення в Україні. *Народознавчі зошити*. 2016. № 4 (130). С. 755-767.
6. Ворона П. В., Дрогомирецька М. І. Запровадження префектур як необхідна умова реформи місцевого самоврядування. *Державне будівництво*. 2015. № 2. С. 1-13.
7. Звіт щодо європейської практики та законодавчих рамок інституту префектів, порядку місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану (м. Страсбург, 17 вересня 2015 року). URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wpcontent/uploads/2015/10>.
8. Касяненко Є. В. Теоретико-правова характеристика трансформації статусу місцевих державних адміністрацій в умовах децентралізації влади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 6. С. 20-23.

9. Любченко П. М., Смоляр О. А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 29. С. 18-29.

10. Манзя М. Шляхи реформування системи місцевого самоврядування України в умовах трансформаційних змін в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2 (29). С. 176-182.

11. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

12. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади: Постанова Верховної Ради України від 31.08.2015 № 656-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/656-19>.

13. Popelo O. Framework for regional development regulation in EU integration context. *Public administration, research and development: scientific journal / Chernihiv National University of Technology*. Chernihiv : Chernihiv National University of Technology, 2019. № 1 (7). С.41-50

Жовток В.А., аспірант

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

В умовах, завершення процесу глобалізації, загострення конкуренції на світових ринках та зменшення ресурсної бази, особливої актуальності набуває електронне урядування. Більшість країн світу мають проблеми із ресурсами, як природними, так і трудовими [20]. У деяких випадках це обумовлюється географічним положенням, тому кардинально змінити ситуацію неможливо, і єдиним варіантом вирішення проблеми є адаптивність, що передбачує цілий комплекс заходів.

Яскравим прикладом ефективного управління усім спектром ресурсного потенціалу є Японія. Країна, що має несприятливі для стабільної життєдіяльності умови, вкрай обмежені ресурси та значну віддаленість від світових центрів управління. Тим не менш, Японія має стабільну економічну ситуацію, при цьому, розглядаючи показник ВВП, починаючи із 1980 року, зниження відбувалось лише два рази: у 1998 та 2009 роках. У нашому випадку слід загострити увагу не на факті стабільності, сталому розвитку, а на тому, що країна має великий обсяг імпорту в умовах дуже обмежених природних ресурсів. Це означає, що уряд Японії відпрацював вкрай ефективну модель постачання ресурсів. В умовах, відсутності зовнішніх поставок японська економіка могла б частково зупинитися. Завдячуючи диверсифікації джерел постачання, японська економіка має сталий розвиток

без гострих кризових явищ. Однак, далеко не усі країни мають настільки ж ефективну кадрову політику (із різних причин), що призводить до зниження їх конкурентоспроможності. В епоху стрімкого розвитку інформаційних технологій контроль за ефективністю використання ресурсів переноситься на програмне забезпечення, що приймає рішення із розрахунку найбільш ефективної позиції. Саме тому, у країн, що зможуть повністю реалізовувати потенціал цифрової держави, з'явиться шанс на економічне диво, прорив. Спеціалізоване програмне забезпечення оптимізує штатну чисельність, дозволяє мінімізувати людський чинник, корупційні прояви та суттєво підвищити швидкість прийняття рішень [16].

У сучасних реаліях електронне управління і цифризація грають одну з головних ролей у розвитку не тільки економіки, але і суспільства, в цілому. Швидкість обміну інформацією впливає на прийняття рішень і підвищує конкурентоспроможність [12]. Це стосується абсолютно всіх сфер життя, починаючи з економіки і закінчуючи військовим аспектом. На даний момент найбільш об'єктивним джерелом, що надає інформацію про рівень електронного управління в різних країнах є UN E-Government Survey. Станом на 2018 рік першу сходинку займає Данія. Україна посідає 82 місце, суттєво поступившись Білорусі та Російській Федерації. Поруч, на 81 місці розташувався Узбекистан. Проте, при складанні наступного рейтингу ситуація може зміниться в позитивну сторону для України.

З точки зору державного управління, е-урядування розглядається як спосіб організації державної влади задля забезпечення безперервного онлайн-доступу до звернення громадян до органів влади з метою отримання послуг без фізичної присутності в державних закладах [19]. Слід зазначити, що основою електронного урядування є електронний уряд, що представляє собою єдину інфраструктуру міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадянами та суб'єктами господарювання [21]. На даному етапі, e-government не розглядається як аналог уряду, його заміна або доповнення, а лише визначається як новий спосіб інформаційно-комунікаційних технологіях, підвищуючи якість, швидкість та ефективність взаємодії із громадянами та суб'єктами господарювання [9].

Основні принципи електронного урядування

- Єдиноразова реєстрація документа;
- безперервність руху документа;
- система звітності по статусах і атрибутах документів;
- паралельне виконання операцій задля скорочення часу руху документів і підвищення оперативності їх виконання;

Прийнято виділяти декілька рівнів реалізації електронного урядування. Найбільш масштабним є G2C (government to citizens) або «Уряд – громадянам». На цьому рівні відбувається організація зворотного зв'язку з громадянами. Громадяни отримують можливість позбутися черг, спростити процедуру отримання довідок та різних типових документів. З одного боку держава оптимізує видатки на адміністрування процедур, з іншого — громадяни економлять свій час. Взаємодія із чиновниками відбувається на рівні G2E (government to employees) або «Уряд – службовцям». Даний рівень призначений автоматизувати процес взаємодії уряду із службовцями з метою підвищення ефективності реалізації управлінських рішень на місцях.. Вкрай важливим рівнем є G2B (government to business) або «Уряд – бізнесу», що передбачає взаємодію державних органів із бізнесом. Завдяки реалізації даної ланки електронного урядування, відбувається автоматизація податкових виплат, прозоре проведення тендерів, держзакупівель тощо. Вкрай важливим рівнем є G2G (government to government) або «Уряд – уряду», що передбачає міжвідомчу взаємодію та автоматизує процес документообігу. Виконуються наступні задачі [7]:

- координація діяльності регіональних управлінь і територіальних підрозділів;
- керування роботою державного апарату;
- ведення внутрішнього діловодства.

Електронний уряд має в собі основні складові до яких входять наступні [2]:

- е-уряд;
- е-медицина;
- е-телефонія;
- е-законодавство;
- е-зайнятість;
- е-освіта;
- е-бібліотека;
- е-банк;
- е-демократія;
- е-кадастр;
- е-телебачення;
- е-транспорт.

Новим етапом у розвитку електронного урядування в Україні стало прийняття рішення 2 вересня 2019 року Про створення Міністерства цифрової трансформації України. Зараз на веб-порталі www.e.gov.ua завершені технічні роботи і він цілком доступний для користувачів. Варто

значити, що на даний момент так званім «єдиним вікном» надання електронних послуг є www.kmu.gov.ua. Ресурс надає близько 120 електронних послуг. При цьому адміністративні послуги надаються на окремому веб-порталі mu.gov.ua [14]. Веб-ресурс знаходиться у розпорядженні Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, розробкою і супроводом якого займалася компанія Інфоплюс (український розробник програмного забезпечення). На перших етапах проект працював в інформаційному режимі і надавав наступні дані, що стосуються:

- адміністративних послуг;
- списків, шаблонів і зразків документів, необхідних для отримання послуги;
- надання послуг в електронному вигляді:
- послідовного впровадження послуг в електронному вигляді (у міру готовності суб'єктів надання);
- розширення способів ідентифікації одержувачів послуг;
- впровадження механізмів оплати послуг;
- контактної інформації та місця отримання послуги.

Цифровізація має важливе значення для розвитку економіки, суспільства та держави. Оцифровка передбачає перехід до методу зв'язку, після чого дані записуються та передаються за допомогою цифрових пристроїв. Розвинені країни систематично проводять трансформаційні зміни, в тому числі в структурах управління, з метою перетворення отриманих раніше даних у цифрову форму та подальшої роботи з усією інформацією в цій формі [18]. Безсумнівно, застарілі носії інформації також будуть використовуватися, проте, в меншій мірі і лише для часткового "дзеркального відображення" даних, що мають цифровий характер, а також для проміжних операцій. Для побудови ефективної, а головне, діючої електронної системи управління необхідне повне висвітлення всіх процесів функціонування держави, оскільки будь-який відсутній обсяг даних у цифровій формі спричинить за собою просте спотворення або неможливість реалізації конкретного завдання. В даний час у світі існує дві моделі електронного урядування: електронне урядування 1.0 (E-Gov 1.0) та електронне урядування 2.0 (E-Gov 2.0). Модель версії 1.0 розглядається як основа для розвитку електронного урядування. Вона базується на наданні електронних послуг громадянам через офіційні веб-сайти державних установ різного рівня. Важливим роз'ясненням у цьому аспекті не є єдиний портал, який концентрує весь спектр можливих послуг для громадян [11].

E-Gov 2.0 передбачає зосередження зусиль уряду на створенні єдиної платформи з відкритим кодом для надання електронних послуг. Що

стосується відкритого вихідного коду, то слід зазначити, що в цьому випадку участь у вдосконаленні системи, виправленні можливих помилок бере участь не лише держави, але й спеціалізованих компаній, а також громадян, як частина особистої ініціативи. У цьому випадку використовуються принципи Web 2.0, які, по суті, передбачають необхідність "передати владу в руки громадян".

Для надання електронних послуг через «єдине вікно» в Україні застосовувався європейський досвід. Більш того, процес розгортання проекту знаходився під керівництвом європейських структур. Наприклад, ресурс www.kmu.gov.ua реалізований за сприяння Фонду Східна Європа і Державного агентства з питань електронного уряду України в рамках програми міжнародної технічної допомоги "Електронне управління для підзвітності влади і участі суспільства" (EGAP), за фінансової підтримки Швейцарського агентства розвитку та співпраці. При цьому за технічну складову відповідала українська компанія Kitsoft, що розробляє профільне програмне забезпечення для державних органів і комерційних організацій. Та ж сама компанія вказана в ролі технічного розробника нового проекту www.e.gov.ua по цифровій трансформації України.

В рамках проекту поставлена мета до 2024 року забезпечити громадян і бізнес можливість отримання 100% послуг в електронному вигляді. 95% транспортної інфраструктури, населених пунктів та їх соціальні об'єкти отримують доступ до високошвидкісного інтернету. 6 мільйонів українців планується залучити до програми розвитку цифрових навичок. Найбільш складним завданням, яке ставлять Міністерство і Комітет цифровий трансформації України є досягнення 10% від ВВП за рахунок ІТ-сектору [15].

На даний момент ведеться робота над такими напрямками:

- Міністерство цифрової трансформації
- Комітет з питань цифрової трансформації
- Запуск сервісу Дія
- Електронний кабінет
- Mobile app
- eМалятко
- Паспорт разом з ПІН
- Прописка дитини онлайн
- e-Пенсія
- SmartID
- MobileID
- Цифрові посвідчення громадянина

- Держава без довідок
- е-Резидентство
- Трембіта
- Кабінет забудовника
- Банківський рахунок для бізнесу онлайн
- е-Вибори
- е-Перепис
- ID-картка з електронним підписом
- Автоматизація роботи ЦНАПів
- Брендінг сервісу

Таблиця 1

Показники країн по рівню розвитку електронного урядування

Країна	ТІІ	НСІ	ЕРІ	ЕГДІ	ОСІ
Україна	0,4364	0,8436	0,6854	0,6165	0,5694
Естонія	0,7613	0,8818	0,9101	0,8486	0,9028
Данія	0,7978	0,9472	1	0,9150	1,0000
Австралія	0,7436	1,0000	0,9831	0,9053	0,9722
Південна Корея	0,8496	0,8743	1	0,9010	0,9792
Великобританія	0,8004	0,9200	0,9831	0,8999	0,9792
Швеція	0,7835	0,9366	0,9382	0,8882	0,9444
Фінляндія	0,7284	0,9509	1	0,8815	0,9653
Сінгапур	0,8019	0,8557	0,9663	0,8812	0,9861
Нова Зеландія	0,7455	0,9450	0,9831	0,8806	0,9514

Джерело: складено на основі [1]

Порівнюючи показники України з іншими країнами, варто відзначити індекс людського капіталу — це єдиний із запропонованих індексів, який знаходиться на високому рівні.

- Індекс Електронної участі (ЕРІ)
- Індекс розвитку електронного уряду (ЕГДІ)
- Індекс телекомунікаційної інфраструктури (ТІІ)
- Індекс людського капіталу (НСІ)
- Індекс онлайн-обслуговування (ОСІ)



Рис. 1. Порівняння показників Естонії та України в ступені розвитку електронного урядування

Слід зазначити, що з пострадянських країн найбільш динамічно розвивається та лідирує в сфері електронного управління Естонія. Отже, досвід цієї країни може послужити підґрунтям для комплексного розгортання e-government 1.0 і e-government 2.0 в Україні. Порівнюючи показники двох країн у сфері електронного управління за результатами дослідження UN E-Government Survey 2018, можна оцінити масштаб відставання України. Єдиний наблизений показник — індекс людського капіталу. В Естонії він становить 0,8818, а в Україні — 0,8436. За індексом телекомунікаційної інфраструктури помітно істотне відставання України: 0,4364 проти 0,7613. Що стосується індексу Електронної участі, то і тут Україна істотно відстає: 0,6854 проти 0,9101.

Найбільш показовий індекс з точки зору впровадження електронного урядування — це індекс розвитку електронного уряду, який в даному випадку свідчить про значне, але не критичне відставання від Естонії: 0,6165 проти 0,8486. При цьому в Естонії цей показник вважається дуже високим, коли в Україні — високим. Таким чином, щоб досягти рівня прибалтійської країни Україні необхідний комплексний підхід для підвищення значень по кожному з показників.

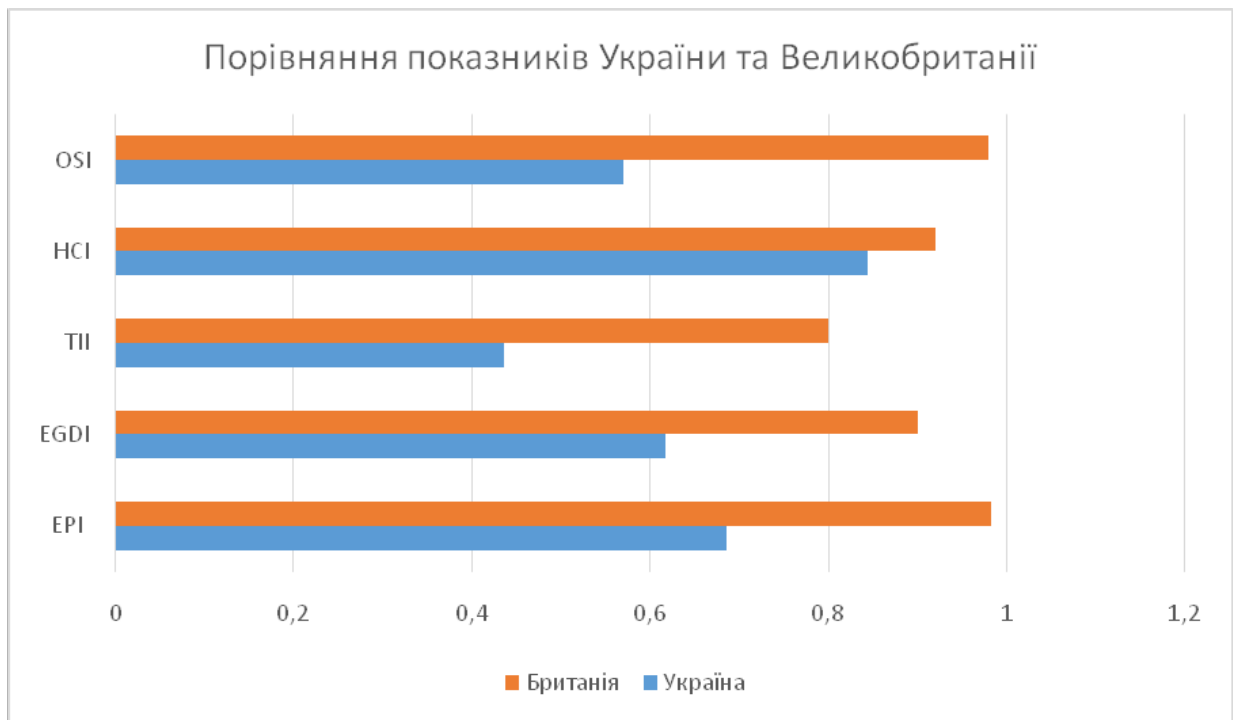


Рис. 2. Порівняння показників України та Великобританії в ступені розвитку електронного урядування

Незважаючи на те, що Великобританія має свої управлінські традиції та її система управління кардинально відрізняється від такої в Україні, слід порівняти показники двох країн, адже Британія у попередні роки займала перше місце у даному рейтингу.

Україна демонструє низький рівень електронної участі, індекс (EPI) складає лише 0,6854. Щодо Великобританії, то для неї індекс електронної участі склав 0,9831. Розглядаючи індекс телекомунікаційної інфраструктури (ТІ), слід зазначити, що Великобританія має не найвищий, але суттєво вищий від середнього індекс — 0,8004. В той же час Україна отримала низьку оцінку, що відображається у значенні індексу — лише 0,4364. Проте, за індексом людського капіталу (НСІ) Україна дуже близька до Британії: 0,8436 проти 0,9200. Індекс розвитку електронного уряду (EGDI): 0,6165 — для України та 0,8999 для Британії, що демонструє наявний потенціал, але все ще недостатній розвиток розвитку e-gov. Індекс онлайн-обслуговування (OSI) за оцінками складає лише 0,5694, в той час як у Британії — 0,9792. Таким чином, Україна отримала високу оцінку лише за складову розвитку людського потенціалу.

Основними проблемами для всеосяжної реалізації електронного урядування є проблеми з доступом до Інтернету в селах і невеликих містах, населених пунктах, високий ступінь бюрократизації системи управління, низька комп'ютерна грамотність серед чиновників. На жаль, доти, поки не буде вирішена проблема з повним покриттям всієї території країни якісним

Інтернетом, не можна говорити про успішне розгортання електронного управління. Проблема полягає в тому, що в місцях, де не буде підключення до інтернету або його якість буде недостатньою, громадяни не зможуть отримати електронні послуги, а держава — ефективно реалізувати функцію управління.

Для України важливим залишається досвід розвинених зарубіжних країн. Зокрема Великобританії. Великобританія була лідером у стандартизації рішень та підходів до впровадження електронного врядування станом на 2016 рік згідно з опитуванням ООН про електронне врядування 2016 року.

Порівнюючи підходи до впровадження електронного врядування у Великобританії та Україні, варто зазначити, що в першому випадку існує ліберальне законодавство. Він працює за принципом "те, що не заборонено, дозволено". У випадку з Україною спостерігається деяка надмірна регуляція, оскільки були прийняті закони та нормативні акти, які регулюють сферу цифрового підпису, адміністративні послуги, захист інформації тощо.

Слід зазначити, що до 2013 року у Великобританії не існувало єдиного порталу державних послуг. Таким чином, кожний орган державної влади мав свій веб-сайт, який суттєво відрізнявся від веб-ресурсів інших органів влади. На даний момент така ситуація зберігається в Україні. В рамках розгортання та повної реалізації концепції електронного уряду 2.0 (код платформи GOV.UK доступний у відкритому доступі на GitHub), у Великобританії існував єдиний портал державних послуг - gov.uk. [21] Цьому сприяло створення урядової цифрової служби.

Що стосується розгортання єдиної точки входу gov.uk, то на реалізацію проекту пішло менше року. На даний момент оптимізація системи триває, оскільки її архітектура складалася з понад 700 компонентів [6]. Водночас їх підтримали та супроводжували сторонні розробники, що ускладнило реалізацію завдання. Тепер GDS має можливість автономної підтримки та розвитку gov.uk, не вдаючись до послуг аутсорсингу.

Загалом, Україна може скористатися технічним досвідом Великобританії при розробці єдиного порталу для надання державних послуг. У Великобританії ми розпочали з упорядкування архітектури системи шляхом поділу на окремі функціональні блоки.

В основі Gov.uk є система управління вмістом, яка реалізує можливість публікувати та керувати вмістом, розміщеним на порталі. Система за допомогою API надає можливість кожному органу розмістити необхідний вміст у досить гнучкій формі.

Крім того, була створена платформа GOV.UK Verify для перевірки користувачів, яка необхідна у разі надання найскладніших послуг

(оподаткування, пенсії). Якщо мова йде про нескладні послуги, досить перевірити номер паспорта, водійських прав або податкового номера.

Цікава практика полягає в тому, що держава частково делегувала функцію перевірки неурядовим організаціям. Кожна організація-заявник повинна відповідати вимогам державної сертифікації. У Великобританії існує сім сертифікованих верифікаційних організацій. Після успішного проходження перевірки відповідності державній сертифікації компанія отримує право доступу до деяких державних реєстрів для визначення особи громадянина, який звернувся за державною службою. З вересня 2018 року розпочався процес інтеграції системи Verify із подібними системами верифікації в таких країнах, як Бельгія, Данія, Німеччина, Нідерланди, Ісландія та Іспанія.

У Великобританії - це платформа сповіщень GOV.UK Notify. на основі шаблонів, платформа використовується усіма органами влади для повідомлення громадян про необхідність сплати податків або поточний стан замовлених державних послуг.

Звичайно, просто використовувати технічні рішення Великобританії та застосовувати їх в Україні неможливо, незважаючи на те, що вони доступні на GitHub. Основна причина - зовсім інша система побудови відносин між державою та громадянином, а також традиції державного управління.

Слід зазначити, що до 2013 року у Великобританії не існувало єдиного порталу державних послуг. Таким чином, кожна влада мала свій веб-сайт, який суттєво відрізнявся від веб-ресурсів інших органів влади. На даний момент така ситуація зберігається в Україні. В рамках розгортання та повної реалізації концепції електронного уряду 2.0 (код платформи GOV.UK доступний у відкритому доступі на GitHub), у Великобританії існував єдиний портал державних послуг - gov.uk. [3] цьому сприяло створення урядової цифрової служби. В Україні подібний орган - Агентство з електронного врядування (формує політику та відповідає за розвиток електронного врядування).

Що стосується розгортання єдиної точки входу gov.uk, то на реалізацію проекту пішло менше року. На даний момент оптимізація системи триває, оскільки її архітектура складалася з понад 700 компонентів. Водночас їх підтримали та супроводжували сторонні розробники, що ускладнило реалізацію завдання. Тепер GDS має можливість автономної підтримки та розвитку gov.uk, не вдаючись до послуг аутсорсингу.

Загалом, Україна може скористатися технічним досвідом Великобританії при розробці єдиного порталу для надання державних послуг. У Великобританії ми розпочали з упорядкування архітектури системи шляхом поділу на окремі функціональні блоки.

В основі Gov.uk є система управління вмістом, яка реалізує можливість публікувати та керувати вмістом, розміщеним на порталі. Система за допомогою API надає можливість кожному органу розмістити необхідний вміст у досить гнучкій формі.

Крім того, була створена платформа GOV.UK Verify для перевірки користувачів, яка необхідна у разі надання найскладніших послуг (оподаткування, пенсії). Якщо мова йде про нескладні послуги, досить перевірити номер паспорта, водійських прав або податкового номера.

Цікава практика полягає в тому, що держава частково делегувала функцію перевірки неурядовим організаціям. Кожна організація-заявник повинна відповідати вимогам державної сертифікації. У Великобританії існує сім сертифікованих верифікаційних організацій. Після успішного проходження перевірки відповідності державній сертифікації компанія отримує право доступу до деяких державних реєстрів для визначення особи громадянина, який звернувся за державною службою. З вересня 2018 року розпочався процес інтеграції системи Verify із подібними системами верифікації в таких країнах, як Бельгія, Данія, Німеччина, Нідерланди, Ісландія та Іспанія.

Якщо Великобританія має у своєму розпорядженні успішний випадок впровадження електронного врядування, то Франція, навпаки, продемонструвала надзвичайно консервативний підхід та ретроградність не лише у впровадженні, а й у планах. Однак країна є серед розвинених, тож цей випадок також надзвичайно корисний для України в ключі вивчення помилок [4].

Офіційно процес розгортання електронного уряду у Франції розпочався 18 січня 1998 року, коли він був визначений пріоритетом у програмі дій уряду. Прийнятий документ фокусується на створенні більш тісних контактів між населенням та бізнесом з державою. Таким чином, це повинно пришвидшити темпи вступу країни до PAGESI [4].

Уряд розпочав з підвищення рівня комп'ютерної грамотності як населення, так і чиновників. Крім того, пакет заходів передбачав внесення відповідних коректив у програму підготовки посадових осіб у вищих навчальних закладах. Передбачалося, що основою державних реформ стане програма використання уряду інформаційних та телекомунікаційних технологій. Під реалізацію входив спеціальний фонд із бюджетом 130 млрд. Франків. Крім того, міжвідомчий комітет з питань технічної підтримки розвитку інформаційно-комунікаційних технологій у державних службах створений для програмного забезпечення державних служб [8].

Іспанський уряд реалізував дві основні стратегії: Третій національний план дій Іспанії на 2017-2019 рр., який передбачає створення відкритого

уряду, та Стратегію національної безпеки 2017 року щодо заходів кібербезпеки для сприяння безпеці та захисту кіберпростору. У 2018 році було прийнято Закон про захист персональних даних та гарантію цифрових прав. Офіційний журнал Європейського Союзу опублікував повідомлення про DNIe (електронний іспанський національний ідентифікатор) як іспанську систему ідентифікації відповідно до eIDAS (послуги електронної ідентифікації, автентифікації та довіри). Лише шість країн повідомили про подібну систему автентифікації: Німеччина, Італія, Естонія, Люксембург, Хорватія та Іспанія [5].

Загалом, досвід розвинених країн демонструє, що перехід на електронну взаємодію держави та суспільства дозволяє не лише підвищити комфорт взаємодії як такої, а і отримати суттєву економію бюджетних коштів. В середньому економія складає близько 50%, що пояснюється можливістю скорочення витрат на персонал, утримання адміністративних будівель, а також на супутні витрати.

Слід зазначити, що першочергову вигоду отримують ті споживачі державних послуг, які отримують дозволи, довідки, реєстрації. За концепцією електронного урядування споживач звертається за єдиного органу влади, що дозволяє отримати послуги від усіх афілійованих з базовим органів влади. Реалізація такого підходу базується на об'єднанні усіх міністерств і відомств у єдиний комплекс із вищим ступенем документообігу, при цьому використовується єдиний інтерфейс для взаємодії громадян із державними органами. Виходячи з цього, громадяни отримують можливість одночасної паралельної взаємодії із багатьма відомствами, а не покрокової взаємодії із кожним відомством. Така можливість надається завдячуючи одному електронному посереднику, що виступає у ролі «хабу», концентруючого сервіси за концепцією «all-in-one».

Додатково слід зазначити, що звернення громадян автоматично надсилаються до релевантних адресатів (до відповідних відомств). Щодо отримання довідок, квитанцій про сплату або декларації, слід виокремити те, що подібні документи отримуються негайно. Розглядаючи електронне урядування в цілому, його рівні, базові переваги, можемо виділити основні етапи впровадження e-government. Перший етап передбачає створення веб-сайтів міністерств і відомств, що містять всю необхідну інформацію щодо місії та напрямків діяльності. На другому етапі відбувається «доробка» веб-ресурсів, інтеграція спеціальних сервісів для створення інтерактивності (наприклад, форма відправлення запитів), а також розділу новин щодо діяльності того чи іншого органу державної влади. Третій етап завершує роботу над інтерактивною складовою. Таким чином, створюються повноцінні

сервіси, що забезпечують здійснення операцій, щодо отримання паспорту, патентів або сплати штрафів тощо, в режимі онлайн. Необхідно зазначити, що третій етап має на мене не лише інформування і не стільки функцію інформування, а саме надання послуг. Створюються спеціальні веб-ресурси навіть на місцевих або районних рівнях для надання тих чи інших послуг.

Наступний етап передбачує об'єднання порталів відомств і служб, через які здійснюються трансакції, що раніше здійснювалися лише в рамках безпосереднього звернення до державного органу. Крім того, відкриваються спеціалізовані регіональні портали, що поєднують у собі увесь спектр державних послуг та послуги недержавного сектору, у тому числі підключаються системи електронної комерції, інтернет-банкінгу. Також, з'являється можливість оформити документи онлайн або зареєструвати підприємство.

Заключний, п'ятий етап знаменується тим, що створюється електронна система державного управління, що базується на єдиних стандартах, при цьому урядовий портал є точкою доступу до всіх послуг, як для громадян, так і для бізнес-структур. На даному етапі вважається, що впровадження електронної системи волевиявлення (електронного голосування) є найвищим ступенем електронної демократії на розбудови цифрової держави, загалом. На даний час розглядаються дві основні моделі електронного урядування e-Government 1.0 та E-Government 2.0. Базовою моделлю розвитку електронного урядування є e-Government 1.0, що передбачає надання електронних послуг громадянам через спеціалізовані веб-сайти державних органів та місцевого самоврядування. Однак, існує ряд проблем щодо впровадження, навіть, базової моделі в Україні:

- відсутність адаптованого до міжнародних стандартів електронного документообігу, оскільки для обслуговування державних інфо-ресурсів необхідний цифровий підпис;

- низька якість послуг, в процесі надання яких застосовуються електронні засоби;

- відсутність стратегічних документів: концепцій, стратегій та програми розвитку інформаційного суспільств.

- відсутність належної системи взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування на інформаційному рівні;

- недостатній рівень обізнаності громадян для отримання електронних послуг та низька кваліфікація державних службовців;

- недостатній рівень реалізації урядового порталу та веб-ресурсів органів державної влади, що унеможлиблює функціонування та надання адміністративних послуг у режимі "єдиного вікна";

- відсутність об'єктивної системи оцінювання електронного урядування;

– не вирішені проблеми із впровадженням національної системи електронного цифрового підпису;

– швидкоплинність кадрів та часті структурні зміни в органах влади;

За умови вирішення вищезазначених проблем, слід розпочинати роботу над впровадженням E-Government 2.0. Основним принципом цієї моделі є «віддати уряд в руках громадян». Слід зазначити, що впровадження, у даному випадку, відбувається у процесі колаборації держави, громадян та інноваційних компаній. До ключових відмінностей Web 2.0 від попередніх форм мережі Інтернет є:

– user-content, тобто активна участь користувачів у процесі наповнення того веб-сайту;

– орієнтація на створення оригінального контенту, що розміщується вперше в мережі Інтернет;

– поживлення громадського обговорення інформаційних повідомлень;

– автономізація учасників «громадських медіа» [10].

Важливо підкреслити, що E-Gov 2.0 має в собі основи Web 2.0 та поєднує їх із електронним урядом. Згідно з цим, збільшуючи участь громадян та базуючись, перш за все, на open-source рішеннях (платформи з відкритим кодом), це дозволяє більш динамічно розвивати усю екосистему загалом. У даному випадку на державу покладається забезпечення відкритості щодо даних. На даний час найбільш успішними у впровадженні технології «відкритого урядування» e-Gov 2.0 є Австралія, Сполучені Штати Америки, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Нова Зеландія. Загалом, порівнюючи e-Gov 1.0 та e-Gov 2.0 слід зазначити, що останнє спрямоване на трансформацію, перш за все, системи соціальних взаємодій та внутрішньої логіки державного управління. E Gov 2.0 дозволяє державі взаємодіяти із суспільством на нових рівнях, які до цього були недоступними, в основному, з причин недостатньої кількості даних та їх правильної обробки.

Розглядаючи впровадження електронного урядування, зокрема, в Україні, визначаються проблеми із постановкою стратегічних завдань та її подальшою реалізацією. Отже, слід визначити стратегічні завдання e-government.

Стратегічні завдання

– залучення громадян до участі у державницьких процесах;

– забезпечення прав громадян щодо вільного доступу до всіх видів відкритої державної інформації із індивідуальною чи суспільною значимістю;

– подолання інформаційної нерівності;

– організація дистанційного надання послуг юридичним та фізичним особам;

- планомірне вдосконалення технології державного управління;
- надання громадянам можливості навчання протягом всього життя;
- розробка системоутворюючого законодавчого забезпечення

Таким чином, метою впровадження електронного урядування в Україні є досягнення сучасних стандартів якості електронних адміністративних послуг. Окремо слід зазначити як мету відкритість та прозорість влади для громадян і бізнес-структур. В Україні впровадження електронного урядування розпочалося у 1998 році, а з прийняттям Законів України «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про національну програму інформатизації», «Про електронний цифровий підпис» був оформлений перший етап, що завершився в 2006 році. Зрозуміло, що в рамках цього етапу були прийняті акти уряду, що започаткували формування нормативно-правової бази інформатизації. Розпочалася побудова системи національних інформаційних ресурсів, інформатизація стратегічних напрямів розвитку економіки, безпеки та оборони та соціальної сфери [17].

Другий етап пов'язують, перш за все, із прийняттям законів України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», а також інших нормативно-правових актів, що були спрямовані на деталізацію законів. Окрім того, на базі матеріалів Женевської декларації принципів було сформульовано визначення інформаційного суспільства: «орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя» [13].

Щодо державного управління, то у Законі України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» № 537 розглядається безпосереднє використання інформаційно-телекомунікаційних технологій для підвищення ефективності взаємодії в електронній формі.

Вважається, що основний етап активного розвитку e-government в Україні було розпочато у 2015 році після прийняття Коаліційної угоди парламентських фракцій Верховної Ради України (2014 рік) та Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020", схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. У цьому ж році відбулось розгалуження розвитку електронного урядування на 2 моделі розвитку e-Gov 1.0 та e-Gov 2.0.

Станом на зараз, головним державним органом України, що займається питаннями e-government є Державне агентство з питань електронного урядування [1]. В цілому, впровадження електронного урядування вимагає

системного підходу і покрокової реалізації. На даний час в Україні маємо ситуацію, коли концепція e-government виконується лише частково, але при цьому — формально. Відвідуючи веб-сайти, що надають адміністративні послуги громадянам часто можна зустріти проблему перенесення реальних черг у віртуальний простір. Особливо, коли вимагається фізична присутність громадянина, щоб із центру надання адміністративних послуг була здійснена постановка до електронної черги. Тобто, процес отримання дозволів, довідок тощо, тільки ускладнюються з причин саботажу як на вищих ланках, так і на місцях. Ряд регіональних веб-ресурсів вводять так зване квотування запитів на певну дату, при цьому записатися можна максимум на місяць уперед. Однак, при виборі крайньої дати запису маємо повідомлення про те, що на цю дату вже записатися неможна.

На жаль, впровадження повноцінного електронного урядування в Україні неможливо, адже відсутні базис, фундамент для цього. На даний час абсолютно більшість сіл не мають доступу до інтернету, за винятком вкрай нестабільного мобільного 2G-інтернету, який не підходить для сучасних задач, оскільки веб-сайти стали більш «важкими», ніж це було 20 років тому, коли для побудови більшості веб-сайтів не використовувалась така велика кількість додаткових js-скриптів, інтегрованих відео та іншого медіа-контенту, який завантажується разом із сторінкою. Саме з цієї причини, громадяни, які проживають у селах, селищах або, навіть, у невеликих містах не зможуть скористатися перевагами електронного урядування, якщо таке було б запроваджене, ігноруючи базисні умови щодо тотального покриття всієї країни якісним Інтернетом.

За умови якісного покриття Інтернетом, слід покроково реалізовувати концепцію e-government, паралельно реформуючи державні органи влади, які будуть отримувати запити від громадян через інтернет-сервіси, адже не можна допустити ситуацію, коли умовний оператор отримує запит, відправляється автоматичне повідомлення про присвоєння цьому запиту спеціального номера, а після запит не оброблюється з тих чи інших причин. Об'єктивно, без системного підходу, що передбачає паралельне реформування усіх органів державної влади, повноцінно електронне урядування не запрацює, оскільки його впровадження як таке не змінить якість державних службовців та чиновників, а лише реалізує взаємодію із громадянами на новому рівні, що передбачає підвищення ефективності, відкритості, прозорості та мінімізацію витрат.

Отже, електронне урядування трансформує владу, роблячи її максимально прозорою та підконтрольною громадськості. Крім усього іншого, створюються абсолютно нові умови для ведення бізнесу,

поліпшується інвестиційний клімат, забезпечується реальна участь громадян у всьому спектрі життя держави. Однак, лише з політичною волею маємо змогу реалізувати концепцію e-government не формально, а практично.

Список використаних джерел

1. Державне агентство з питань електронного урядування України, URL: <http://e.gov.ua/content/priorytetninarpyamyrozvytkuelektronnogouryaduvannyaukrayini>.
2. Досвід впровадження е-демократії та е-урядування в Україні/ За ред. С. В. Дзюби. К.: Національний центр підтримки електронного урядування, 2010.-90 с.
3. Доступ до інформації та електронне урядування / автори -упорядники М. С. Демкова, М. В. Фігель. К. : Факт, 2004. 336 с.
4. Електронний уряд Франції (2015) Європейська комісія звіт, випуск 18,0. URL: <https://joinup.ec.europa.eu/>
5. Електронний уряд в Іспанії (2018). Європейська комісія. URL:https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/eGovernment_in_Spain_December_2018_v2.00.pdf)
6. Жиляєв І. Б. Кризові явища в трансформаційних соціально-економічних системах
7. Карпенко О. В., «Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні», автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. наук: спец. 25.00.02, «Механізми державного управління», 413 с., 2016.
8. Клименко, І. В., Линьов К. О. Технології електронного урядування: Навчальний посібник Клименко, К. О. Линьов. Київ: Вид-во ДУС, 2006. 225 с.
9. Лаврінченко В., «Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади», Вісник Національної академії державного управління при Президентові України, 2003. №1, с. 502- 507.
10. Нестерович В.Ф. Вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів з використанням комп'ютерних мереж. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2011. № 2. С. 73-81.
11. Нестерович В.Ф. Інституційне утвердження електронних петицій в Україні у контексті зарубіжного досвіду. Віче. 2015. № 22. С. 18-23.
12. Про доступ до публічної інформації, Закон України від 01.05.2015 № 2939-17. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/2939-17>.
13. Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007—2015 роки ": Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серп. 2007 р. № 653-р URL: <http://www.kmu.gov.ua>.
14. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг Україні на 2017-2018 роки, Розпорядження КМУ від 14.06.2017 № 394-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/394-2017>.
15. Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні: Президент України; Указ від 31.07.2000 № 928/2000
16. Про інформацію, Закон України від 01.01.2017 № 2657-12. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
17. Про Національну програму інформатизації, Закон України від 01.08.2016 № 74/98-вр. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/74/98-вр>.

18. Про основні засади розбудови інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки, Закон України від 09.01.2007 № 537-16. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/537-16>.

19. Про Стратегію сталого розвитку Україна — 2020, Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>.

20. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні Кабінет Міністрів України: Розпорядження КМУ від 20.09.2017 № 649-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80>.

21. Серенок А.О., «Нормативно-правове забезпечення впровадження електронного урядування в Україні: ініціативи Президента України», URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/db/20151/doc/1/05.pdf>.

22. Modernising Government White Paper, March 1999 on the Official-Documents.gov.uk website <https://web.archive.org/web/20090810202035/http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>

Письменюк М.А., аспірантка

МАРКЕТИНГ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Сучасний етап розвитку українського суспільства вимагає проведення адміністративної реформи, головною метою якої є побудова нової «соціальної держави», влада та управління в якій покликані, насамперед, задовольняти потреби соціуму. В процесі децентралізації органам місцевого самоврядування надається все більше повноважень по забезпеченню економічного розвитку регіону, конкурентоспроможності території та добробуту громадян. Розширення повноважень зумовлює вищий рівень відповідальності, пошук нових шляхів розвитку. Виникає потреба в застосовуванні якісно інших управлінських методів та інноваційних технологій у функціонуванні органів державного управління та місцевого самоврядування.

На перше місце серед найважливіших функцій управлінських структур, особливо на регіональному рівні, виходить обслуговуюча функція, яка передбачає надання соціальних послуг населенню. Для виявлення реальних потреб громадян, раціоналізації діяльності управлінських структур, оптимізації соціальної взаємодії у сфері відносин «влада-народ» є доцільним використання соціально-політичного маркетингу як прикладної науково-практичної теорії, що дає змогу виявити реальні можливості побудови та розвитку соціального діалогу між суб'єктами надання і споживання послуг у

межах окремого соціально-політичного простору, забезпечити підвищення результативності діяльності органів державного управління.

Про актуальність теми свідчить те, що маркетинг в публічному управлінні є інноваційною технологією, завдяки якій виникає можливість дослідження та аналізу суспільної думки, потреб населення з метою впливу на соціально-політичні процеси. Від успішного та професійного застосування цієї функції маркетингу залежить не лише ефективність роботи органів державної влади та місцевого самоуправління, а й кінцевий результат проведення всієї адміністративної реформи та авторитет державної влади в країні. Адже немає сенсу змінювати систему органів публічної влади, якщо принципи та методи роботи залишаться тими ж, якщо не буде, нарешті, запроваджено один з найважливіших принципів демократії «держава для народу».

Важливими передумовами упровадження засад маркетингу до практики публічного управління є паралельний діалектичний розвиток форм та методів публічного управління та концепцій маркетингу. Характер цього незалежного розвитку дозволяє досягти все більшого зближення та перетинів. Із деякими застереженнями можна стверджувати про наявність конвергенції процесів системи публічного управління та розвитку концепції маркетингу. Наприклад, цю тенденцію конвергенції маркетингу та публічного управління відзначають у своїй роботі французькі науковці А. Каплан і М. Хейнлайн [1].

Аналізуючи процеси постійного зближення концепцій маркетингу та використовуваних підходів до публічного управління, Філіп Котлер і Ненсі Лі називають основні чинники, що сприяють цьому. Серед цих чинників слід зазначити:

- підвищення доходів як громадян, так і публічних бюджетів;
- підвищення рівня використання публічних послуг;
- підвищення обсягів закупівлі публічних послуг;
- зростання вимог дотримання законів;
- поліпшення рівня громадського здоров'я та безпеки;
- формування стандартів поведінки громадян, спрямованих на захист навколишнього середовища;
- зниження витрат на надання послуг;
- вимога підвищення рівня задоволеності клієнтів публічних послуг;
- необхідність забезпечення врахування тендерних чинників підтримки громадян [2].

Отже, виглядає доцільним розглядати взаємовідносини системи публічного управління та концепції маркетингу паралельно в двох аспектах.

З одного боку, це аналіз основних підходів, принципів, моделей формування держави та державності; з іншого – дослідження трансформації маркетингової концепції.

Як відомо, початкове становлення маркетингу як практичної емпіричної управлінської концепції відбулося в середині XIX ст. Головними чинниками її формування та подальшого розвитку стали потреби ринку, у першу чергу необхідність розширення можливостей підприємств у сфері збуту. На початку минулого століття деякі окремі елементи маркетингу (наприклад, найпростіші маркетингові дослідження, реклама тощо) вже використовувалися певною частиною найбільших підприємств у розвинених країнах Європи та Америки.

У другій половині минулого століття економічно розвинені країни почали перехід від індустріального до постіндустріального (інформаційного) суспільства. Це стало потужним чинником розповсюдження принципів маркетингу. Маркетинг у цей час вже сформувався як цілісна концепція управління ринковою діяльністю фірм. В умовах високо-конкурентного ринкового середовища він став домінантною концепцією в управлінні діяльністю абсолютної більшості підприємств в економічно розвинених державах. При цьому упровадження в діяльність компаній окремих елементів маркетингу вже не є достатнім для отримання позитивного ефекту. Маркетинг доводить свої переваги тільки за умови системного, комплексного застосування. Дотримання принципів маркетингу вимагають тепер не тільки виробнича та збутова складові бізнесу, а всі без винятку функціональні напрями діяльності фірми, усі підрозділи будь-якого підприємства, установи, організації.

У другій половині XX ст. концепція маркетингу суттєво розширила сферу свого застосування. На противагу товарно-збутовій концепції, що мала на меті створення споживчих потреб у суспільстві відповідно до наявного товару, концепція маркетингу запропонувала досліджувати реальні та потенційні потреби ринку і створювати відповідні продукти. Згідно з цією концепцією, лише те підприємство може бути успішним на ринку, яке задовольняє потреби споживачів більш ефективними, ніж у конкурентів, способами.

Зростання конкуренції та збільшення кількості заміників у багатьох товарних категоріях призвело до того, що незабаром після Другої світової війни орієнтація на операції стала заміщати вищезгадану орієнтацію на продукт. Унаслідок послаблення попиту фокус маркетингу зміщено зі справедливого розподілу обмеженої кількості продуктів на боротьбу за виживання в конкурентному ринковому середовищі.

Сьогодні концепція маркетингу застосовується майже всіма підприємствами, оскільки її впровадження є порівняно доступним і ефективним. Проте застосування маркетингової концепції має низку недоліків, серед яких варто виділити високу вартість упровадження (зокрема, і за рахунок відносно високих витрат на проведення ринкових досліджень). Недоліком є також занадто висока довіра менеджерів до маркетингових досліджень, які не завжди здатні виявити реальні потреби споживачів та цілком неспроможні показати потреби суспільства.

Згодом виникла теорія розумного егоїзму, що поєднувала прагнення підприємств отримувати максимальний прибуток та нарощувати вартість капіталу та, водночас, мала на меті допомогу в розвитку суспільства, вирішенні соціальних проблем тощо. Згідно з цією теорією, соціальна відповідальність бізнесу є вигідним стратегічним ходом, оскільки знижує довгострокові стратегічні збитки підприємств. Адже, витрачаючи кошти на філантропічні та соціальні проекти, підприємство зменшує свої поточні доходи, але в довгостроковій перспективі створює позитивно налаштоване соціальне оточення, а отже, і стабільні прибутки. Таким чином, соціальна відповідальність надає підприємствам можливість задовольнити свої основні потреби в безпеці та стабільності. Відповідно до означених чинників, що вплинули на еволюцію даної теорії, було створено та розвинуто *концепції холістичного, етичного, соціально-етичного, соціально відповідального маркетингу та маркетингу взаємодії*, що на сьогодні є найбільш поширеними [3].

Важливо зауважити, що маркетинг як концепція виник та розвивався перш за все як система цільового підходу до управління суб'єктом підприємництва. Однією з головних умов її упровадження є наявність ринкової свободи вибору з боку споживчої аудиторії. Маркетингові принципи та інструменти, які було напрацьовано в умовах ринку, продемонстрували свій універсальний характер і здатність упроваджуватися в різні сфери людської діяльності. Її використання в різноманітних царинах підтвердило ефективність маркетингових засад у політичній діяльності, налагодженні зв'язків громадських об'єднань з їхніми цільовими аудиторіями, у просуванні різноманітних ідей, підтримці інтересів окремих регіонів (і навіть країн), реалізації особистих цілей тощо. Усе це привело до того, що на сучасному етапі розвитку маркетингової концепції (табл. 1) сформувалися такі досить незалежні напрями маркетингу, як політичний маркетинг, соціальний маркетинг, маркетинг ідей, маркетинг особистостей, маркетинг територій тощо.

Концепції управління ринковою діяльністю

Назва концепції	Особливості	Умови застосування
1	2	3
Концепція вдосконалення виробництва (виробнича)	<ul style="list-style-type: none"> - Зосередженість на підвищенні ефективності виробництва шляхом зниження виробничих витрат і масовому розподілі товарів; - прагнення до зниження собівартості 	<ul style="list-style-type: none"> - Великий обсяг незадоволеного попиту; - є необхідність та можливості розширення ринків збуту'
Концепція вдосконалення товару (товарна)	<ul style="list-style-type: none"> - Прагнення до покращання якості продукту підприємства та супровідних послуг 	<ul style="list-style-type: none"> - Конкурентні ринки, насичені товарами та послугами
Концепція інтенсифікації збутових зусиль (збутова)	<ul style="list-style-type: none"> - Зосередженість на інтенсифікації збуту, що досягається шляхом Здійснення агресивної збутової політики, нав'язування асортименту, а також розвитку дистрибуційної мережі 	<ul style="list-style-type: none"> - Ринки насичені товарами та послугами; - є можливість Формування штучного попиту на товари
Маркетингова концепція (традиційний маркетинг)	<ul style="list-style-type: none"> - Зосередженість на незадоволених потребах споживачів; - розширення інформаційної бази за рахунок результатів маркетингових досліджень 	<ul style="list-style-type: none"> - Є можливість отримати конкурентні переваги за рахунок кращого задоволення потреб
Маркетинг взаємовідносин	<ul style="list-style-type: none"> - Передбачає побудову довгострокових та взаємовигідних стосунків із цільовими аудиторіями організації: покупцями, постачальниками, дистриб'юторами, працівниками тощо; - ставить на мсті побудову ефективної маркетингової системи взаємодії, що реалізується шляхом пошуку правильних відносин із клієнтами та підвищення їхньої 	<ul style="list-style-type: none"> - Пошук нових резервів Конкурентоспроможності, зокрема і за рахунок покращання стосунків із клієнтами, дистриб'юторами та постачальниками
Соціально-етичний маркетинг	<ul style="list-style-type: none"> - Ставити на меті не тільки фінансові показники, а й глибокі соціально- економічні зміни, покращання рівня життя 	<ul style="list-style-type: none"> • Суспільство вже висуває вимоги щодо соціальної відповідальності компаній
Концепція холістичного (цілісного) маркетингу	<ul style="list-style-type: none"> - Здійснення маркетингової діяльності, то враховує всі чинники впливу та використовує розширений, інтегрований підхід; - об'єднує маркетинг взаємовідносин, інтегрований маркетинг, внутрішній маркетинг, соціально-етичний маркетинг 	<ul style="list-style-type: none"> - Розвинене суспільство та ринок; - суспільство вже висуває вимоги щодо соціальної відповідальності компаній

Джерело: адаптовано за матеріалами: [4, с.43]

Досить поширеним є підхід, у межах якого соціальний маркетинг протиставляється комерційному та тлумачиться як сфера маркетингової діяльності, що має некомерційний характер. Наприклад, відомий бельгійський учений-маркетолог Жан-Жак Ламбен усю сферу дії маркетингу поділяє на три сфери: споживчий маркетинг, де трансакції здійснюються між підприємствами та кінцевими споживачами, приватними особами чи домашніми господарствами; діловий маркетинг, де обидві сторони обміну представлено організаціями; соціальний маркетинг, що охоплює сферу діяльності некомерційних організацій [5]. У межах такого підходу підкреслюється неприбуткова спрямованість соціального маркетингу, оскільки маркетингова діяльність здійснюється з метою досягнення загальних соціальних цілей, певного соціального ефекту.

Простежується також намагання термінологічного узгодження концепції соціально-етичного маркетингу з наявними в соціальній теорії підходами до розуміння «соціального», «соціальної сфери», «соціальних відносин». Дискусії щодо застосування терміну «соціальний маркетинг» загалом мають методологічний характер і не стосуються проблеми розширення соціальних функцій маркетингу як такого.

У маркетингу давно вже з'явилась потреба розвивати аспекти вчення та практичного застосування поширеної нині в Україні теорії соціальної відповідальності бізнесу, з урахуванням класичного визначення сутності маркетингу як процесу, у межах якого здійснюється вивчення поведінки та задоволення потреб споживачів, соціально-етичний маркетинг апріорі поєднує інтереси суспільства та підприємства. Визначення Ф. Котлера, яке відоме ще з 1976 р., стверджує: «Концепція соціально-етичного маркетингу передбачає досягнення цілей маркетингу з урахуванням задоволення потреб як окремого споживача, так і суспільства в цілому» [6]. На сьогодні важливим аспектом у розумінні концепції соціально-етичного маркетингу є усвідомлення вищого рівня соціальної відповідальності маркетингу конкретних підприємств перед суспільством, населенням країни, окремими групами споживачів.

Найважливішими рисами соціально-етичного маркетингу можна вважати:

1. Потреби споживачів вирішуються на основі кастомізованого маркетингу, який передбачає моніторинг індивідуальних та масових соціальних потреб.

2. Організація всієї системи економічного та соціального управління на підприємстві відбувається на основі соціально відповідальної маркетингової корпоративної культури.

3. Існує необхідність постійної еволюції соціальної відповідальності маркетингу підприємства у процесі розвитку маркетингової теорії та реалізації на практиці [6].

У межах нової концепції ставлення до маркетингу має відбуватися як до процесу взаємодії в соціальному контексті, основою якого є побудова системи партнерських відносин. Цей підхід протиставляється функціонально-управлінському підходу, де споживачі виступають у ролі пасивних об'єктів взаємодії. У 1980-х рр. виник маркетинг взаємовідносин, який повинен встановлювати, підтримувати і зміцнювати відносини зі споживачами й іншими партнерами на основі взаємної вигоди всіх сторін, які беруть участь у процесі.

Філіп Котлер на основі аналізу змін, що відбуваються в світі, пропонує упроваджувати *холістичний маркетинг* [6], що передбачає узгодження маркетингових комунікаційних програм в єдиному стратегічному напрямі. Поняття холістичного (або цілісного) маркетингу за своєю суттю, змістом, філософським та соціальним наповненням більш глибоке, ніж попередні відомі концепції маркетингу. До складових холістичного маркетингу відносять внутрішній маркетинг (топ-менеджмент, відділ маркетингу, інші відділи), інтегрований маркетинг (товари та послуги, комунікації, канали), маркетинг відносин (покупці, канали, партнери), соціально-етичний маркетинг: екологія, право, етика, суспільство (рис. 1)

	Орієнтація на покупця	Основні компетенції	Система партнерських відносин
Вивчення цінності	Когнітивний простір	Простір компетенцій	Ресурсний простір
Створення цінності	Вигоди покупців	Сфера діяльності	Сфера діяльності
Надання цінності	Менеджмент відносин із покупцями	Менеджмент внутрішніх ресурсів	Менеджмент партнерських відносин

Рис. 1. Матриця структури холістичного маркетингу [7]

Холістичний маркетинг об'єднує всі сфери бізнесу та інтереси суспільства, щоб якнайкраще і якнайшкільше задовольняти потреби клієнтів і бути соціально відповідальними перед спільнотами, споживачами, власним персоналом. Сутність холістичного підходу в маркетингу полягає в тому, щоб визнавати, досліджувати та враховувати у процесі стратегічного планування складність, нелінійну природу та цілісність суспільних систем, з якими взаємодіє підприємство.

Надзвичайно значущим у системі холістичного маркетингу є соціально-етичний маркетинг. Основне питання сучасних тенденцій досліджень соціально-етичного маркетингу – як розвивається компанія, що задовольняє споживачів в інтересах усього суспільства.

Концепція холістичного маркетингу прагне до збалансування різноманітних компетенцій та функцій маркетингової діяльності. Даний підхід є найбільш збалансованим та, водночас, враховує всі чинники впливу, проте його основним недоліком є складність застосування, що гальмує упровадження даного концепту на підприємствах. Кожен з елементів цієї концепції розглядається науковцями як окремий напрям маркетингової діяльності, створюючи, таким чином, декілька окремих нових підходів до здійснення господарської діяльності.

В останні роки багато науковців присвятили свої дослідження роботі з персоналом, який було визнано одним з основних рушіїв бізнесу, що здатен вплинути на успіх господарської діяльності підприємств. Внутрішній маркетинг має на меті створення міцного та лояльного колективу, що здатен реалізовувати цілі підприємства та брати активну участь в їхньому досягненні.

Інтегрований маркетинг ставить у центр діяльності підприємства клієнта та його потреби, на задоволення котрих організація направляє діяльність усіх своїх підрозділів. Даний підхід не є новим для маркетингу, проте його реалізація посідає важливе місце в діяльності підприємств і відіграє важливу роль у налагодженні ефективної діяльності підприємств, у зв'язку з цим підприємства докладають зусиль до дослідження ринкових потреб та створення відповідних продуктів.

Маркетинг відносин передбачає побудову довгострокових та взаємовигідних стосунків з цільовими аудиторіями організації: покупцями, постачальниками, дистриб'юторами, працівниками тощо. Його метою є побудова ефективної маркетингової системи взаємодії, що реалізується шляхом пошуку найефективніших засобів задоволення суспільних потреб, створення реальних переваг перед конкурентами, пошуку правильних підходів до клієнтів та підвищення їхньої лояльності. На сьогодні особливого розвитку досягла концепція соціально відповідального маркетингу, яка зробила революційний крок у сприйнятті підприємницької діяльності та стала об'єктом досліджень багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених. Даний напрям маркетингу суперечить усім попереднім підходам до господарювання, оскільки не тільки ставить за мету фінансові показники, а і прагне глибоких соціально-економічних змін, покращання рівня життя суспільства тощо.

При цьому порівняння відбувається лише за двома важливими параметрами, що характеризують маркетингові концепції - особливості

реалізації означених вище концепцій та умови їхнього практичного застосування.

Аналіз публічно-управлінської практики та результатів досліджень науковців дозволяють стверджувати, що використання маркетингових засад у системі публічного управління є наслідком об'єктивних процесів. Самий характер цієї взаємодії можна визначити поняттям конвергенції. Англійський дослідник Тонні Проктор так описує дві основні причини, з яких використання маркетингу в державному секторі є неминучим:

1. Обмеженість ресурсів, особливо фінансових.

Це була постійна проблема, починаючи з 1980-х рр., з одного боку, через постійне збільшення попиту на більш якісні та різноманітні комунальні послуги, а з іншого — через більш високу незадоволеність рівнем надання їх органами публічної адміністрації.

2. Посилення конкуренції з боку приватного сектора.

В останні три десятки років одним із найпоширеніших аспектів будь-якого реформаторського руху в публічному секторі стало введення конкуренції в державному секторі [8].

На думку австралійської дослідниці Сюзен Берген, основними передумовами конвергенції систем публічного управління та маркетингу можна вважати:

1) «маркетизацію», коли певні аспекти діяльності державного сектора стають схожими на комерційний маркетинг у приватному секторі, піддаючи продукти та послуги конкурентоспроможним силам ринку, намагаючись підвищити якість та знизити витрати;

2) заохочення інтересів неприбуткових організацій - ці організації почали використовувати маркетинг партнерства та соціально-етичний маркетинг для забезпечення їхнього подальшого існування за підтримки ринку та суспільства;

3) поширення муніципального маркетингу - специфічного інструментарію для місцевих органів влади, що використовувався для просування іміджу певних населених пунктів;

4) розвиток політичного маркетингу - різновиду маркетингу, що використовувався для просування ключових політичних рухів і партій, цілей і особистостей.

Згідно з позицією Філіпа Котлера та Ненсі Лі, існує кілька практик приватного сектора, що можуть бути успішно використані у формуванні маркетингу публічних послуг:

- орієнтація на споживачів;
- тотальне управління якістю;

- формування самоврядних команд;
- «пласкі» організації;
- візіонарне лідерство;
- реінжиніринг;
- вимірювання й оцінювання результатів;
- матеріальне стимулювання та оплата за результатом;
- аналіз вигід/витрат і витрат/ефективності;
- аутсорсинг;
- електронний уряд та електронна інформація;
- самоосвіта в організації;
- ошадливе виробництво.

Слід зауважити, що цей перелік можна поповнити такими положеннями, як стратегічне управління, управління відносинами та партнерський маркетинг, брендинг, система інтегрованих маркетингових комунікацій та ін.

Отже, були розглянуті сутність та основні передумови упровадження публічного маркетингу. Далі розглянемо сутність, механізми та інструменти формування та реалізації основних принципів цієї концепції.

Принципи маркетингу нерідко визначаються як «наріжний камінь», як «філософія підприємницької діяльності», як базова основа маркетингової концепції. Тому докладний розгляд нами проблеми упровадження принципів маркетингу як пріоритетного розвитку публічного маркетингу, не є новаторським. На сьогодні подібний підхід демонструється багатьма вченими та спеціалістами. Зокрема, подібної позиції дотримуються Ф. Котлер, Ж.-Ж. Ламбе, С. Гаркавенко, Г. Баканов, М. Швець, О. Турченко, Є. Ромат та інші дослідники.

Базове значення поняття принципів маркетингу зумовлює *подальший* докладніший аналіз цього поняття. Спочатку визначимо, що являє собою принцип як філософська категорія. Укладачі Філософського словника за редакцією В. Шинкарука тлумачать поняття так: «Принцип (від латин, ргіпсіріит - основа, початок): 1) в суб'єктивному сенсі основне положення, передумова (принцип мислення); в об'єктивному сенсі початковий пункт, першооснова, найперше (реальний принцип, принцип буття)» [9].

Відомий вчений у царині філософії О. Суворов дає таке визначення: «Принцип (латин, ргіпсіріит - першооснова, основа)

1) початкове положення теорії, що не вимагає доказів (те ж, що аксіома або постулат);

2) внутрішнє переконання, незмінна позиція або правило поведінки (те ж, що максима або заповідь). У первинному сенсі слова - деяка субстанція

(вода, повітря, вогонь або земля в античній філософії) або закон («дао» в старокитайській філософії), які лежать в основі всесвіту та з яких можна пояснити все, що існує» [10].

Отже, ми отримали додаткові аргументи на користь того, що принцип є поняттям, що визначає квінтесенцію тієї чи іншої концепції, теорії, їхні основні положення. Подальший аналіз буде спрямовано на виокремлення подібних базових положень у концепції маркетингу, що упроваджується у практику державного управління.

Попередньо відзначимо, що у процесі дослідження виявлено велику різноманітність у підходах до поняття принципів маркетингу з боку науковців, які працюють у цій царині. Однакові трактування цього поняття та перелік принципів маркетингу в різних авторів практично не зустрічаються.

Уже згадуваний вище бельгійський вчений Ж.-Ж. Ламбен зауважує: «Насправді теорія, або ідеологія, що являє собою основу маркетингу, його концепцію, абсолютно інша. Вона базується, по суті, на теорії індивідуального вибору, що виходить з принципу пріоритету споживача. У рамках цього підходу маркетинг є не що інше, як соціальне вираження та переклад в операційні терміни менеджменту принципів, висунених класичною економією в кінці вісімнадцятого століття» [5].

Український дослідник Н. Бутенко слушно відносить до основних принципів маркетингу такі базові положення:

- постійний пошук і максимальна повага до споживача, орієнтованість на його потреби й вимоги;
- гнучкість у досягненні поставленої мети шляхом адаптації до вимог ринку з одночасним спрямованим впливом на нього;
- комплексний підхід до розробки маркетингових планів;
- спрямованість на довгострокову перспективу розвитку фірми» [11].

У цілому можна погодитися з автором, що саме ці принципи маркетингу є найсуттєвішими.

Українська вчена, професор М. Корж пропонує вважати принципами маркетингу:

- 1) обґрунтований вибір цілей і стратегій функціонування підприємства, спрямованих на досягнення конкретного практичного результату;
- 2) ув'язування цілей, стратегій і тактики підприємства з його можливостями та ресурсами для максимальної відповідності вимогам споживача;
- 3) оптимальне поєднання в управлінні фірмою централізації і децентралізації, а також пошук інструментів для підвищення ефективності виробництва;
- 4) спрямованість маркетингової діяльності підприємства на довгострокову перспективу, а не на миттєвий результат;

5) концентрація глибоких усесторонніх науково-практичних ринкових досліджень та аналізу власних виробничо- збутових ресурсів на головних напрямках маркетингової діяльності;

6) сегментація ринку;

7) гнучкість виробничо-збутової системи та пристосованість її до вимог потенційних споживачів;

8) інноваційна спрямованість у товарній політиці;

9) єдність усіх видів планування підприємства та спрямованість їх на кінцевий результат» [12].

Наведений перелік принципів, з одного боку, є неповним, а з іншого - містить положення, що важко віднести до принципів як таких. Зокрема, звертає на себе увагу відсутність генерального принципу маркетингу - його безумовна та первісна орієнтованість на потреби споживача. Другий, третій та дев'ятий означені в переліку принципи не можна назвати суто маркетинговими. Радше, це універсальні принципи ефективного управління. Шостий пункт, на нашу думку, містить не посилання на принцип, а, скоріше, функцію маркетингу, що спрямована на досягнення маркетингових цілей.

Подібний перелік принципів пропонують українські фахівці з маркетингу М. Швець та М. Турченко. Вони відзначають: «Маркетинг як сучасна філософія бізнесу базується на чотирьох основних принципах:

1. Орієнтація на споживачів і гнучке реагування виробництва та збуту на зміни попиту.

2. Сегментування ринку.

3. Принцип глибокого дослідження ринку.

4. Націленість маркетингу» [13].

Знову звертає на себе увагу заміна принципів функціями (сегментування та дослідження ринку). Націленість маркетингу, що розтлумачується автором як «достроковий результат, що забезпечується інноваціями виробничої та збутової діяльності, а саме: створенням нових товарів, технологій, удосконаленням форм та методів виходу на нові ринки, стимулюванням збуту, формуванням каналів товароруху», - теж ближчий до функцій, ніж до наріжних положень концепції.

Подібні підходи демонструють також і автори базового підручника з маркетингу Т. Маслова, С. Божук та Л. Ковалик. Серед основних принципів маркетингу вони називають «принцип глибокого та всебічного науково-практичного дослідження ринку та економічної кон'юнктури», «принцип сегментування ринку», «принцип планування» та деякі ін. [14].

Близьку до означеної вище позицію займає й дослідниця О. Третьяк, яка відносить до принципів маркетингу:

- урахування під час прийняття рішень потреб, стану та динаміки попиту та ринкової кон'юнктури;

- створення умов для максимального пристосування до вимог ринку, до структури попиту, виходячи з довгострокової перспективи;

- інформування потенційних споживачів про продукти організації та вплив на споживачів за допомогою всіх наявних засобів та методів просування з метою схилити їх до придбання певного товару» [15].

Звертає на себе увагу явно недостатній перелік принципів маркетингу, який містить тільки три позиції. Останнє з означених положень також можна визначити як дефініцію комунікаційної функції маркетингу.

Колектив українських авторів посібника з маркетингу під керівництвом В. Липчука вважає: «Основними засадами маркетингу є:

- найбільш цінною вартістю є досконале знання ринку і потреб споживачів, ґрунтовані на систематичних маркетингових дослідженнях;

- потреби споживачів визначають основну орієнтацію підприємства;

- виробництво та продаж є інтегрованою ланкою організаційної структури підприємства;

- індикатором вдалого прийняття маркетингових рішень є ринок і кількість укладених договорів купівлі-продажу;

- однією з базових основ маркетингової стратегії є життєвий цикл товару в певному сегменті ринку;

- здійснення господарської діяльності підприємства залежить від умілого й ефективного відбору застосовуваних маркетингових інструментів і методів пошуку й утримання клієнтів» [16].

Відзначаючи безперечну справедливість першого та другого принципів, наведених автором, можна зауважити певну розмитість інших пунктів та відверто дискусійний характер пункту щодо «основи маркетингової стратегії».

Відомий маркетинголог Г. Баканов називає як основні принципи маркетингу:

1. Націленість на чіткий комерційний результат, що для конкретного підприємства може виражатися в оволодінні певною часткою ринку з урахуванням термінів, ресурсного забезпечення й відповідальності.

2. Комплексний підхід до досягнення поставлених цілей на основі аналізу потреб, прогнозування ринку, вивчення товару, реклами, стимулювання збуту.

3. Максимальний облік умов і вимог вибраного ринку з одночасною цілеспрямованою дією на нього.

4. Довготривалість досягнення цілей, спрямованих на товари, що мають принципово нові споживчі властивості та забезпечують довгостроковий комерційний успіх.

5. Адаптивна заповзятливість, що забезпечує швидку та ефективну реакцію на зміни зовнішнього середовища та прояв ініціативи як форми управління виробництвом і збутом продукції» [17].

Погоджуючись з більшістю положень автора, можна відзначити, що перше з наведених ним великою мірою може бути віднесено до всіх відомих концепцій управління підприємницькою діяльністю.

На наш погляд, об'єктивним підходом до визначення принципів маркетингу, особливо з урахуванням державно-управлінської спрямованості цього дослідження, є наступна позиція: «Серед основних принципів маркетингу можна визначити:

- принцип пріоритету потреб та запитів споживача;
- принцип системного підходу до явищ та суб'єктів, що діють у маркетинговому середовищі;
- принцип гнучкого пристосування до змін у зовнішньому маркетинговому середовищі;
- принцип комплексного та активного впливу на зовнішнє маркетингове середовище;
- принцип науковості» [18].

Підбиваючи певні проміжні підсумки проведеного вище аналізу, можна надати визначення принципу маркетингу' з урахуванням подальшого його використання в аналізі проблем державного маркетингу та визначити перелік основних принципів маркетингу.

У подальшому аналізі принцип маркетингу ми будемо розуміти як кардинально важливе базове положення, що лежить в основі управлінської діяльності в будь-якій царині, суб'єкт управління в якій досягає свої мети через процеси задоволення потреб об'єктів управління (від яких залежить досягнення цілей даного суб'єкта) через механізми обміну та трансакцій.

Основним, критеріальним принципом маркетингу, що насамперед відрізняє його від усіх інших концепцій управління підприємницькою діяльністю, безумовно, слід визнати пріоритет задоволення потреб об'єктів, від яких залежить успішне досягнення цілей. У числі базових принципів маркетингу, що, передусім, є нагально актуальними у процесі реалізації маркетингової концепції у сфері державного управління, слід також визнати:

- принцип системного комплексного підходу до об'єктів, інструментів та механізмів маркетингової діяльності;
- принцип адаптивного пристосування характеристик організації до параметрів зовнішнього середовища організації;
- принцип адекватного та активного впливу на зовнішнє середовище організації;
- спрямованість на довгострокову перспективу розвитку.

Використання названих принципів у публічному управлінні, на наше переконання, визначає формування особливої сфери використання концепції маркетингу - публічного маркетингу. Очевидно, що реалізація принципів маркетингу у вказаній царині має значну специфіку. Передусім це викликано особливостями потреб, що мають задовольнятися в системі публічного маркетингу. Слід також відзначити суттєву специфіку суб'єктів та об'єктів публічного маркетингу, традиційними підходами до публічного управління, що склалися історично та великою множиною інших чинників, що будуть розглянуті нами в подальшому аналізі.

Проводячи паралелі між маркетингом у публічному управлінні з класичним маркетингом, відомий український дослідник С. Шубін слушно виокремлює два основних концептуальних підходи в управлінні. По-перше, автор підкреслює, що в державі за допомогою маркетингових заходів впливу (зв'язки з громадськістю, державна реклама тощо) формується суспільна думка громадян, що має відповідати позиції представників публічного управління. По-друге, за допомогою соціально-політичних маркетингових досліджень виявляються певні потреби громадян. Відтак на основі результатів цих досліджень органи публічної влади задовольняють ці потреби [19].

Разом із наслідуванням «класичних», традиційних маркетингових принципів, базових засад публічного маркетингу одночасно постають універсальні принципи демократії. До них, передусім, варто віднести:

- те, що народ є єдиним легітимним джерелом влади;
- обов'язковість альтернативних, конкурентних, прозорих виборів представницької державної влади;
- здійснення суспільством процесів самоврядування заради спільного блага й задоволення загальних Інтересів і потреб;
- принцип об'єктивності та політичної незаангажованості суб'єктів та ін.

Розгляньмо докладніше проблему сутності публічного маркетингу та основні підходи до його розуміння.

Поняття публічного маркетингу на сьогодні є таким, що знаходиться на етапі свого формування. У вітчизняній науковій літературі приклади використання цього терміну є досить поодинокими. Зокрема, автори матеріалу «Публічний маркетинг», у якому розглядаються проблеми маркетингу зон відпочинку, визначають його так: «Публічний маркетинг - це розроблення, втілення в життя та контроль виконання програм, що мають на меті досягти сприйняття вмотивованою групою (або мотивованими групами) публічної ідеї, руху або практики». Відзначимо, що у визначенні сутнісного маркетингового контексту цього поняття повністю відсутні посилання на трансакційні процеси та спрямованість на задоволення потреб споживачів.

Поняття «маркетинг публічного управління» знаходимо в роботах як зарубіжних авторів (зокрема, А. Недея, Х. Альвеш, Дж. Васкес та ін.), так і українських вчених: В. Шатуна та І. Зосімової [20]. Останні в наведеному переліку автори пропонують таке трактування поняття, що розглядається; «Таким чином, маркетинг в публічному управлінні - це, перш за все, підхід в державному управлінні, що ставить основною задачею задоволення інтересів та потреб споживачів і виробників публічних послуг та виступає як специфічна форма реалізації маркетингу» [20]. Аналізуючи останнє з наведених визначень, можемо відзначити слушне акцентування на задоволенні потреб споживачів. Водночас сфера застосування концепції публічного маркетингу при цьому не зовсім аргументовано звужується лише до сфери державного управління.

Визначення «урядовий маркетинг» (англ. *government marketing*) зустрічається в роботах Дж. Маділл, М. Емтоуер та ін, [21]. Наприклад, автори дослідження «Вивчення маркетингу у Великобританії в публічному секторі. Народження, бум і банкрутство» так визначають аналізоване поняття: «Використання публічного маркетингу (*government marketing*) відрізняється від того, що реалізується у приватному секторі, передусім тим, що дана практика не призначена для створення прибутку. Як правило, це є соціальний маркетинг, що покликаний впливати, інформувати, оспорювати або стимулювати громадськість змінити індивідуальну поведінку на благо суспільства» [21]. Доцільно виділити цінні положення даного визначення, зокрема акцентування в ньому на соціальній природі публічного маркетингу та означення його кінцевої мети, що полягає у формуванні змін в індивідуальній і масовій поведінці громадськості, на яку чиниться публічно-маркетинговий вплив.

На наш погляд, наведені визначення маркетингу, що реалізується в публічній сфері, у більшості випадків використовуються вказаними вище авторами як синонімічні поняття. Специфіка може спостерігатися лише в тому, що застосування маркетингової концепції фокусується на певній спільноті суб'єктів публічного маркетингу. Тоді ми можемо говорити про державний маркетинг (урядовий маркетинг) або маркетинг, що упроваджується органами місцевої влади та самоврядування (*local government marketing*). Зазначені різновиди публічного маркетингу будуть розглянуті нами нижче.

Аналіз змісту та підходів більшості науковців до поняття «публічний маркетинг» («маркетинг у публічному секторі») дозволяє дійти висновку, що, незважаючи на достатньо суттєві його особливості, у роботах цих авторів ідеться саме про застосування концепції маркетингу в царині публічного управління, а не про новий тип чи навіть концепцію маркетингу. Зокрема, Олівер Серрат, спеціаліст із міжнародної фінансової компанії *Asian Development Bank*, вважає, що концепцію маркетингу може бути визначено з

точки зору публічного управління - як «діяльність, набір інститутів і процесів - завжди взаємопов'язаних та взаємозалежних, що призначені для Ідентифікації, прогнозування, створення, спілкування, надання та обміну певними ресурсами та цінними пропозиціями, які задовольняють клієнтів, аудиторії, партнерів і суспільство в цілому» [22].

Майже всі зазначені вище автори виходять із розуміння, що публічний маркетинг не є новою управлінською концепцією, що значно відрізняється від усіх інших типів маркетингу. Публічний маркетинг, на думку більшості вчених, являє собою упровадження маркетингової концепції у сферу досить специфічної публічно-управлінської діяльності.

Дещо відособлену позицію з цього питання зайняв британський науковець Кайрон Уолш, який зазначив: «Стратегічні маркетингові підходи були розроблені публічними організаціями у відповідь на вимоги навколишнього середовища, згідно з якими вони повинні були конкурувати. Це стосується як конкуренції суб'єктів публічної сфери між собою, так і їхньої конкуренції з суб'єктами, що уособлюють приватний сектор.

Наприклад, публічні організації часто вимушені працювати на ринкових принципах, наприклад через участь у конкурсних торгах (тендерах) і створення внутрішніх ринків. Розвиток ринкових підходів наблизив позиції публічних організацій до позицій приватних організацій, з якими вони іноді конкурують. Проблеми сегментації ринку, місця на ринку та в ринковій структурі стало звичайним. Нерідкими є випадки розроблення стратегічних бізнес-планів суб'єктами публічного управління. Навіть там, де немає конкуренції з боку приватного сектора, наприклад у частині ринку освіти та охорони здоров'я, публічні організації нерідко є частиною внутрішнього ринку, у якому вони повинні конкурувати одне з одним».

Така позиція Кайрона Уолша була піддана справедливій критиці науковців та практиків публічного управління. Зокрема, північноірландські науковці Патрік Батлер і Нейл Коллінз з цього приводу слушно зауважили: «Маркетинг у публічному секторі та маркетинг у приватному секторі, дійсно, є різним. Питання лише в тому, наскільки він відрізняється. Можна стверджувати, що загальні принципи маркетингової концепції можуть та повинні бути застосовані також і в публічному секторі. Водночас наразі немає необхідності в «новому» маркетингу, як це стверджує Кайрон Уолш. Тим не менш було б неправильно припустити, що маркетингову «чарівну скриньку» можна використати в сфері публічного сектора як абсолютну панацею від усіх бід». Таким чином, на думку цих авторів, завдання полягає в коректній та релевантній адаптації концепції маркетингу до традиційного контексту публічного управління як специфічної сфери реалізації.

Погоджуючись з підходом науковців до визначення місця публічного маркетингу, звернемо увагу на важливе визнання П. Батлером та Н. Коллінзом того факту, що специфіка упровадження маркетингової концепції у сфері публічного управління повністю визначається особливостями цієї сфери.

Цей підхід підтримує і професор Інституту вищої освіти та публічного управління (Франція) Паск'єр Мартьял, який слушно зауважує: «Публічний маркетинг прагне сформулювати та запропонувати рішення, що стосуються обміну та відносин, що виникають між публічними організаціями та окремими особами, групами осіб, організаціями чи спільнотами у зв'язку із запитами про та виконання публічно орієнтованих завдань і послуг». Подібної позиції дотримуються також більшість науковців, які працюють у сфері публічного маркетингу.

На думку румунських науковців С. Флореску, П. Малкомета та Н. Попа, діяльність у межах публічного маркетингу зосереджено, передусім, на наданні певних послуг. Важливо відзначити, що до сфери публічного маркетингу цими вченими відноситься й законодавча діяльність держави: «Публічний маркетинг являє собою комплекс процесів і маркетингових відносин, розподілений між компонентами адміністративної системи, через які публічна влада реалізує закони та/або проводить діяльність, пов'язану з наданням послуг. Система планується, організовується, координується, управляється та контролюється з метою задоволення публічного інтересу» [23]. Метою упровадження та реалізації маркетингу публічного сектора проголошується задоволення публічного інтересу. При цьому звертає на себе увагу дещо нечітке визначення цільових аудиторій (об'єктів) публічно-управлінської діяльності її суб'єктів.

Таким чином, підбиваючи певні підсумки проведеного аналізу, ми погоджуємося з наступним визначенням *публічного маркетингу як системи застосування маркетингу (в аспектах як управлінської концепції, так і практичного інструментарію) суб'єктами публічно-управлінської діяльності, що реалізується шляхом задоволення потреб суспільства або окремих його спільнот через механізми взаємообміну (транзакцій) певними діями та ресурсами* [24].

Маркетинг у публічному управлінні, вочевидь, має певні специфічні особливості, що відрізняють його від інших напрямів маркетингу. Передусім до них варто віднести таке:

- 1) специфіка суб'єктів, об'єктів, функцій публічного маркетингу іноді досить суттєво зменшує можливості упровадження базових засад маркетингу у сфері публічного управління, що значно обмежує масштаб використання маркетингу в публічному управлінні;

2) цілі публічного маркетингу є здебільшого не комерційними, а більшу частину «публічного продукту» подано у вигляді послуги або громадського блага;

3) досить високим є рівень залежності управлінських рішень у сфері публічного маркетингу від політичних рішень вищих органів державної влади. Більш того, політичні рішення за механізмом формування та реалізації стають маркетинговими за «філософією» пріоритету потреб споживачів;

4) значно збільшується контрольованість рішень у сфері публічного маркетингу з боку різних суспільних груп і спільнот, можливість якої встановлено та конкретизовано у відповідних законодавчих актах;

5) на сучасному етапі відчувається істотний дефіцит фахівців і бюджетних коштів на проведення масштабних маркетингових заходів.

Можна також погодитися з В. Шатуном та І. Зосімовою, які вважають: «Маркетинг у публічному управлінні має ряд відмінностей від класичного маркетингу, викликаних специфікою суб'єктів здійснення, монополізмом органів влади у здійсненні державної політики та некомерційною метою маркетингу. Концептуальні підходи до маркетингу в публічному управлінні, так само як в класичному, змінюються з розвитком громадянського суспільства та демократії та переходять від так званого «ринку продавця» до «ринку покупця», тобто до забезпечення державою задоволення реальних потреб громадян, їх інтересів і врахування їх побажань» [20].

Аналіз сутності публічного маркетингу не буде повним без його систематизації та розгляду його основних елементів.

На початку аналізу основних типів публічного маркетингу доцільно констатувати очевидний факт: публічний маркетинг як управлінська концепція виступає поняттям, що є похідним від первісного у відношенні до нього поняття «публічне управління». Виходячи з цього положення, очевидним є твердження, що структура публічного маркетингу великою мірою визначається структурою системи публічного управління,

У межах «формування системи термінологічних координат» відомий фахівець у сфері публічного управління професор І. Понкін зауважує: «Зазвичай поняття «публічне управління» розуміється як таке, що змістовно охоплює поняття державного та муніципального управління. І в конкретному контексті поняття «публічне управління» може означати як державне управління, так і муніципальне управління або їх сукупність» [25]. Можна в цілому погодитися з цим положенням щодо означення взаємовідносин між указаними поняттями.

Інший авторитетний науковець - професор В. Чиркін висловлює свою позицію таким чином: «Публічне управління - це нормотворча, розпорядча,

контрольна, організаційна діяльність. Вона здійснюється на основі встановлених норм, правил, процедур» [26]. Як бачимо, автор більшою мірою зосереджується не на певному розподілі суб'єктів за рівнями управління, а на виконуваних ними функціях.

Відомі українські науковці О. Амосов та Н. Гавкалова висловлюють власну позицію з проблеми, що розглядається: «Публічне адміністрування можна визначити як взаємовплив суб'єкта управління та носія влади на громадські процеси й відносини відповідно до суспільно значущих функцій і повноважень. У вузькому сенсі публічне адміністрування пов'язано з виконавчою гілкою влади та розглядається як:

- 1) професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду;
- 2) вивчення, розробка, впровадження та реалізація певних напрямів державної політики.

У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють систему управління, представлену адміністративними інститутами в рамках прийнятої структури влади» [27].

Зауважимо в контексті проблеми, що розглядається, що поняття «публічне адміністрування» (від англ. *public administration*) у багатьох випадках використовується авторами як синонім поняття «державне управління».

Маємо відзначити, що попри певні розбіжності в позиціях названих вище авторів між ними немає суттєвих кардинальних суперечностей.

Повертаючись до теми публічного маркетингу, можна нагадати, що розподіл маркетингу на певні типи визначається декількома критеріями. Однією з них є сфера застосування концепції маркетингу, наприклад: промисловий маркетинг, торговельний маркетинг, політичний маркетинг, міжнародний маркетинг та ін. Тип маркетингу може також бути визначено через суб'єкт управління, що застосовує концепцію маркетингу. Тоді ми маємо справу з маркетингом продавця, маркетингом споживача, маркетингом посередника та ін. Тип маркетингу може визначатися також об'єктом маркетингової діяльності, тобто тим, на кого (на що) спрямовано управлінську діяльність із використанням концепції маркетингу. Прикладами цього підходу є маркетинг територій, маркетинг особистості та ін. Нарешті, тип маркетингу може залежати від рівня застосування цієї концепції. Найчастіше виділяють такі рівні: макромаркетинг; мезо маркетинг; мікромаркетинг.

Макромаркетинг реалізується за участю органів державної влади та покликаний формувати систему задоволення потреб на рівні суспільства.

Мікромаркетинг здійснюється на рівні організації, компанії, фірми, окремого географічного місця [28]. *Мезомаркетинг* використовується на рівні певного регіону або навіть декількох регіонів.

Як можна бачити, усі наведені вище підходи є досить близькими та можуть певною мірою перетинатися. Насправді в деяких випадках досить важко чітко визначити, де закінчується мікромаркетинг та починається мезомаркетинг.

Розподіл публічного маркетингу за окремими його видами, на наш погляд, доцільніше проводити за *критерієм суб'єкта маркетингу та рівня публічного управління*. Тому можна запропонувати таку структуру публічного маркетингу:

- державний маркетинг (на рівні держави в цілому);
- державний маркетинг органів регіональної (місцевої) влади;
- муніципальний маркетинг (на рівні органів місцевого самоврядування).

Вибір саме цього критерію для систематизації системи публічного маркетингу можна пояснити, передусім, специфічними особливостями управлінської діяльності на різних рівнях публічного управління. Крім того, відчутним є певний вплив суб'єкт-об'єктного чинника на систематизацію, що розглядається.

Канадська дослідниця Джудіт Меділл пропонує виділити чотири основні форми публічного маркетингу, використовуючи при цьому функціональний підхід. На її думку, доцільно поділяти публічний маркетинг на такі складові:

- 1) маркетинг продуктів та послуг.

Публічний сектор здебільшого стосується послуг, отже маркетинг відіграє важливу роль, особливо якщо ці послуги пропонуються за методом відшкодування витрат або навіть для отримання прибутку;

- 2) соціальний маркетинг.

Даний тип публічного маркетингу стосується здебільшого проведення маркетингових кампаній, що спрямовані на зміну певних форм поведінки та ставлення окремих спільнот;

- 3) політичний маркетинг.

Визначається діяльністю, що спрямована на прийняття та отримання схвалення об'єктами публічного управління певної політики та законодавства;

- 4) демаркетинг.

Означає маркетингову діяльність, спрямовану на переконання цільової групи не використовувати певну програму (стандарти соціальної поведінки, позиції опозиційних політичних сил тощо).

Слід зауважити, що наведену вище класифікацію не можна визнати абсолютно коректною. Адже вона використовує різні критерії класифікації.

При цьому критерій «за об'єктом маркетингової діяльності» використовуються одночасно з критеріями «за сферою використання маркетингової концепції» та «мета маркетингової діяльності». Виходячи з цього, можна вважати дану класифікацію допоміжною, віддаючи безперечну перевагу систематизації «за суб'єктом публічного маркетингу»: державний публічний маркетинг та муніципальний публічний маркетинг.

Проаналізуємо зазначені вище типи публічного маркетингу докладніше. Логічно буде розпочати це вивчення з *поняття «державний маркетинг»*. Для цього стисло розглянемо основні підходи до розуміння державного маркетингу. Одразу зауважимо, що доволі велика кількість підходів, що зустрічаються в літературних джерелах, є однобічними та вузько спрямованими. Наприклад, достатньо велика частка дослідників визначає державний маркетинг виключно як елемент сфери державного регулювання ринку.

Дослідники А. Другов, А. Сафін, С. Сендецька пропонують більш розгалужене визначення, демонструючи комплексний підхід: «Державний маркетинг - комплекс заходів у системі державного управління (на рівні держави та окремих регіонів), спрямованих на виявлення та формування потреб (Інтересів) членів суспільства (Індивідуальних, групових і загальнодержавних), створення відповідних умов і здійснення конкретних дій і заходів із їхнього комплексного задоволення. Державний маркетинг при цьому повинен забезпечити підвищення ефективності економіки в цілому та зокрема конкурентоспроможності вітчизняних товаровиробників, якнайповніше задоволення потреб громадян» [29]. Якщо виокремити основні сутнісні моменти даного підходу, то варто відзначити акцент на виявленні та задоволенні потреб членів суспільства. Цілі державного маркетингу авторами дещо звужуються. Державний маркетинг обмежується розумінням лише практичної реалізації («комплекс заходів»). Водночас автори не розглядають державний маркетинг як філософію управління, управлінську концепцію.

Цікавою є також позиція стосовно державного маркетингу, що висловлюється українською дослідницею проблем державного маркетингу К. Романенко. Вона, зокрема, зазначає:

«Державний маркетинг можна визначити як різновид некомерційного маркетингу, що визначається як інтегральна діяльність його суб'єктів (органів державної влади) у контексті їх взаємодії з суб'єктами національного ринку, спрямована на задоволення потреб об'єкта управління на основі виявлення, створення і зміни національного продукту з метою забезпечення стійкого розвитку суспільства і якості життя населення» [30].

В іншій своїй роботі дослідниця зауважує: «Таким чином, з концептуального боку теорії маркетингу послуг визначають державний

маркетинг, передусім, у двох аспектах. По-перше, це загальнотеоретичне обґрунтування ролі державного управління як системи соціального регулювання, що орієнтована на забезпечення всього комплексу потреб громадян; як принципу взаємовідношень між державним управлінням та громадянами в демократичному суспільстві. По-друге, це аналіз діяльності органів державного управління у сфері надання громадянам послуг адміністративно-розпорядчого характеру» [31].

Варто вказати на комплексний характер підходу дослідниці та зроблений нею акцент саме на задоволенні потреб громадян. Справедливим, на нашу думку, є також визначення громадян як «споживачів» послуг, що надаються органами державного управління. Проте аналіз проблеми свідчить про те, що сутність державного маркетингу виходить далеко за межі означених автором двох аспектів.

Своє ставлення до поняття «державний маркетинг» висловила й українська дослідниця К. Сухоносова, яка зазначає: «Маркетинг у державному управлінні - це, передусім, підхід у державному управлінні, що ставить на перше місце задоволення споживачів і виробників державних послуг, який виступає як специфічна форма реалізації маркетингу. Конкретніше - маркетингова діяльність федеральних і регіональних органів управління або їхніх представників, які виступають виробниками, споживачами або посередниками (постачальниками) у процесах обміну товарами, послугами, ідеями та іншими цінностями» [32]. Важко погодитися з деякими положеннями цього висловлювання: по-перше, із суттєвим звуженням поняття державного маркетингу, що зводиться лише до конкретного підходу; по-друге, з його обмеженням товарно-грошовими відносинами; по-третє, з винаходженням «федеральних» органів управління в Україні.

Маркетинговий підхід до сутності державного маркетингу демонструється в статті «Державний маркетинг» в Енциклопедії державного управління. Аналізоване поняття визначено так: «Напрямок переважно некомерційного маркетингу, що реалізується у сфері відносин між органами державного управління як суб'єктами державного маркетингу і громадянами держави, які виступають у ролі об'єктів державного маркетингу, «споживачів» послуг суб'єктів. Державний маркетинг характеризується спрямованістю на задоволення потреб цільових аудиторій державного маркетингу (у першу чергу, громадян) в обмін на їхню підтримку й співробітництво, із загальною метою забезпечення необхідної стабільності функціонування системи державного управління та її розвитку. В основі концепції державного маркетингу лежать принципи маркетингу» [33]. Таким чином, разом з основними елементами механізму реалізації державного маркетингу визначається і його основна мета.

Підбиваючи певні підсумки аналізу поняття «державний маркетинг», можемо навести таке визначення:

- *державний маркетинг у подальшому аналізі будемо розуміти як сферу реалізації концепції маркетингу суб'єктами державної влади, що базується на обміні (здебільшого нематеріальному) та на принципах маркетингу, у першу чергу пріоритеті потреб цільових аудиторій.*

Якщо ми визначили основним критерієм розподілу публічного маркетингу на його види управлінський рівень та тип суб'єктів публічного управління, то доцільно розглянути ці суб'єкти за кожним із запропонованих вище видів.

Аналізуючи наступний тип публічного маркетингу - *державний маркетинг органів регіональної (місцевої) влади*, - можна відзначити що даний тип одночасно характеризується певними особливостями як державного, так і муніципального публічного маркетингу.

Як пояснення недостатньої популярності даної проблеми можна припустити її обмежену самостійність. Вона може розглядатися в аналізі питань як державного, так і муніципального маркетингу. Професор О. Окландер стоїть на позиції широкого розуміння поняття державного маркетингу, наголошуючи на використанні концепції, методології (концептуального підходу) та технологічному підході до маркетингу державному і муніципальному. Це, у свою чергу, передбачає використання певних маркетингових інструментів. «Інституціональні одиниці сектора державного управління» розглядаються вказаним вченим як суб'єкти маркетингу.

Муніципальний маркетинг отримав найбільший розвиток, у першу чергу, у системі управління великими містами. Слід зазначити, що на сьогодні в більшості випадків керівництво міст та менших населених пунктів доволі нечасто займається повномасштабним комплексним *маркетингом територій*.

Значно частіше муніципальні органи вимушені займатися *маркетингом подій (івент-маркетинг)*, що буде детальніше розглянутий нами нижче у відповідному розділі монографії.

Епізодичне використання елементів муніципального маркетингу на поточний момент змінюється на більш системну концепцію постійного врахування інтересів міста, міської агломерації, курортних зон, акцентуючи увагу на територіальних, культурно-історичних або природно-ландшафтних особливостях, унікальних характеристиках території. При цьому за основу береться задоволення потреб населення, що мешкає в певному муніципальному утворенні.

Муніципальний маркетинг - це тип публічного маркетингу, що реалізується на рівні окремих населених пунктів та територіальних громад і означає інтерактивну трансакційну діяльність органів муніципальної влади та місцевого самоврядування з метою задоволення потреб цільових груп споживачів: місцевого населення, окремих його спільнот, представників регіонального бізнесу, інвесторів, туристів та ін.

Слід відзначити, що наведений вище розподіл публічного маркетингу лише за суб'єктами на державний, державний маркетинг органів регіональної (місцевої) влади та муніципальний маркетинг не вичерпує всієї багатогранності систематизації. Можна припустити, що в подальшому своєму розвитку до складу суб'єктів публічного управління інтегруватимуться громадські організації та партії. Очевидно, що в разі реалізації цієї тенденції, маркетинг цих суб'єктів слід розглядати як окремі типи публічного маркетингу.

До класифікації публічного маркетингу можна додати також його розподіл за цілями (маркетинг, що розвиває; підтримувальний, маркетинг, що протидіє, та ін.). Доцільно було б розподілити цю систему також за *критерієм рівня планування* (на стратегічний, тактичний та оперативний). Корисним, на наш погляд, було б використання такого критерію, як *сфера застосування публічного маркетингу* (маркетинг територій, маркетинг подій, маркетинг проектів тощо). Зокрема, ми наводили цю класифікацію, аналізуючи муніципальний маркетинг.

Водночас досить дискусійними є пропозиції з класифікації публічного маркетингу, що надаються деякими дослідниками. Наприклад, згадувані вище автори В. Шатун та І. Зосімова зазначають: «Основними видами маркетингу в публічному управлінні є територіальний та державний маркетинг. Ці два види не існують відокремлено, вони взаємопов'язані та взаємозалежні, оскільки регіональна політика не може суперечити політиці держави, а основною задачею державної стратегії є розвиток регіонів, вирівнювання їх розвитку» [20]. Можна, зокрема, погодитися з указаними дослідниками в тому, що територіальний та державний маркетинг не існують відокремлено, що вони взаємопов'язані та взаємозалежні. Водночас, на наш погляд, відбувається одночасне використання двох різних критеріїв класифікації. Якщо державний маркетинг виокремлюється через критерій «суб'єкт управління», то маркетинг територій - через критерій «об'єкт», «сфера управління». Практика державно-управлінської діяльності та численні приклади свідчать про те, що немає суперечності в тому, щоб державний маркетинг був одночасно й територіальним.

Список використаних джерел

1. Kaplan A. M., Haenlein M. The increasing importance of public marketing: Explanations, applications and limits of marketing within public administration // *European Management Journal*. 2009. Vol. 27, № 3. P. 197-212.
2. Kotler P., Lee N. *Social Marketing : Influencing behaviours for Good*. Sage Publications, 2008. 3rd ed. 456 p.
3. Соціально-етичний маркетинг : монографія / А. А. Мазаракі, Є. В. Ромат, Г. В. Алданькова та ін.; за ред. А. А. Мазаракі та Є. В. Ромата. - Київ : Київ. нац. екон. ун-т, 2013. - 328 с.
4. Ромат Є. В., Гаврилечко Ю. В. *Маркетинг у публічному управлінні: монографія*. Київ : Київ.нац.торг.- екон.ун-т, 2018. 288с.
5. Ламбен Ж.-Ж. *Стратегический маркетинг. Европейская перспектива*. СПб. : Наука, 1996. 589 с.
6. Котлер Ф., Келлер К. *Маркетинг Менеджмент*. 12-е изд. СПб. : Питер, 2012. 816 с.
7. Соціально-етичний маркетинг : монографія / А. А. Мазаракі, Є. В. Ромат, Г. В. Алданькова та ін.; за ред. А. А. Мазаракі та Є. В. Ромата. - Київ : Київ. нац. екон. ун-т, 2013. - 328 с.
8. Proctor T. *Public Sector Marketing* / T. Proctor. 1st ed. Essex : Prentice Hall, 2007. 225 p.
9. *Філософський словник* / за ред. В.І. Шинкарука. 2-ге вид., перероб. та допов. Київ : Голов. ред. УРЕ, 1986. 800 с.
10. Суворов О. В. Принцип // *Новая философская энциклопедия* : в 4 т. Т. 3 / О. В. Суворов ; под ред. В. С. Стелина. М. : Мысль, 2010. С. 346.
11. Бутенко Н. В. *Маркетинг : підручник*. Київ : Атіка, 2008. 300 с.
12. Корж М. В. *Маркетинг : навч. посіб.* М. В. Корж. Київ : ЦУЛ, 2008. 344 с.
13. Турченко М. О., Швець М. Д. *Маркетинг: підручник*. Київ : Знання, 2011. 318 с.
14. Маслова Т. Д., Божук С. Г., Ковалик Л. Н. *Маркетинг*. СПб. : Питер, 2002. 400 с.
15. Третьяк О. А. *Маркетинг: новые ориентиры и модели управления: учебник*. М. : ИНФРА-М, 2005. - 403 с.
16. Липчук В. В., Дудяк Р. П., Бугіль С. Я., Янишин Я. С. *Маркетинг: навч. посіб.* Львів : Магнолія - 2006, 2012. 456 с.
17. Баканов Г. Б. *Маркетинг*. Тагаранрог : ТРТУ. 205. 243 с.
18. Ромат Є. *Трансформація моделі державного управління рекламною діяльністю у перехідних умовах : монографія*. Київ : УАДУ, 2003. 380 с.
19. Шубін С. П. *Політичний маркетинг в державному управлінні України : теор.-методол. засади та механізми впровадження : монографія*. Миколаїв : ілліон, 2011. 412 с.
20. Шатун В. Т., Зосімова І. О. *Маркетинг в публічному управлінні: сутність, специфіка, класифікація*. Наукові праці. Державне управління. 2016. Вип.255 ;т. 267. С. 181 - 187.
21. Birth, boom and bust, A study of UK Public Sector Marketing. - LS Business Publishing. URL : <http://www.cim.co.uk/contact-us/research-and-thought-leadership/past-research/public-sector-marketing/>
22. Serrat, O. (2010). *Marketing in the public sector*. Washington, DC: Asian Development Bank.
23. Florescu C., Malcomete P., Pop, N. *Marketing. Dictionary explicative*. - Bucharest: Editura Economica, 2003. 680 p.
24. Ромат Є. В. *Маркетинг у публічному управлінні*. Вісн. Київ. нац. торг.-екон. ун-ту. 2016. № 4. С. 56 - 67.
25. Понкин И. В. *Общая теория публичного управления : избр. Лекций*. Междунар. ин-т , гос. службы и упр. РАНХ. М., 2013. 196 с.

26. Чиркин В. Е. Публичное управление В. Е. Чиркин, М. : Юрист, 2004. 475 с.
27. Амосов О., Гавкалова Н. Модели публичного администрирования (архетипическая парадигма). Публичное управление: теория и практика : сб. науч. тр. Ассоц. д-ров наук гос. упр. Харьков : ДокНаукДержУпр. 2013. (Спец, вып., июнь). 280 с.
28. Управление маркетингом : учеб. Пособие. под ред. А.В. Короткова, И. М. Синяевой. - 2-е изд., перераб. и доп.-М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. 463 с.
29. Другов А. А., Сафин А. Р., Сендецкая С. В. Государственный маркетинг как важный фактор совершенствования механизма управления социально-экономическими процессами в обществе. Маркетинг в России и за рубежом. 2005. № 4. С. 16 - 19.
30. Романенко К. М. Державний маркетинг як механізм максимізації соціальної ефективності державного управління. Інвестиції: практика та досвід. 2010. № 10. С. 85 - 88.
31. Романенко К. М. Концептуальні засади дослідження маркетингових механізмів у державному управлінні. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/4/1 О.pdf>.
32. Сухоносова К. І. Механізми маркетингу в державному управлінні. Публічне управління та митне адміністрування. 2015. № 2. С. 112 - 118.
33. Ромат Є. В. Державний маркетинг. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія Ю. В. Ковбасюк [та Ін.] Т. 2. Методологія державного управління. Київ : НАДУ, 2012. С. 260.

РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УМОВАХ ПЕРЕФОРМАТУВАННЯ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Агафошина М.П., аспірантка

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН ЯК ОСНОВА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Під поняттям публічного управління як правило розуміється синтез управляючого впливу та публічної взаємодії органів державного управління, органів місцевого самоврядування та інших суспільних інституцій з метою реалізації суспільно важливих управлінських рішень. Тобто, це діяльність публічної влади, що здійснюється на професійній основі із залученням недержавних інституцій, приймаючи до уваги сукупність зовнішніх і внутрішніх факторів впливу і тенденцій розвитку регіонів. В нинішніх умовах розвитку України, особливої ваги набуває формування ефективної та дієвої системи державного управління, здатної до впровадження системних і послідовних рішень. Одним із найважливіших питань будь – якої країни є питання ефективної організації відносин всередині бюджетної системи. Маються на увазі відносини між бюджетом центрального уряду та бюджетами органів місцевого самоврядування в частині перерозподілу фінансових ресурсів задля якісного виконання делегованих повноважень [1].

Система міжбюджетних відносин протягом всього періоду існування незалежної країни зазнає постійного реформування. В Україні відбувається складний і багатоплановий процес впровадження дієвого інституту місцевого самоврядування, зміцнення правових, організаційних і фінансових засад його функціонування [5, с. 1122]. На сучасному етапі розвиток місцевого самоврядування визнаний одним із пріоритетних напрямів державної політики [4, 5, 6].

Відтак, особливої уваги набувають проблеми забезпечення самодостатності бюджетів різних рівнів та вдосконалення відносин з приводу функціонування бюджетної системи країни загалом. Протягом тривалого часу в Україні існує проблема взаємовідносин державного бюджету з місцевими, що набуває особливої актуальності в умовах делегування центральною владою повноважень органам місцевого самоврядування. Виходячи з цього, нагальності набувають питання економічного змісту

міжбюджетних відносин із фокусуванням уваги на теоретичних засадах і практичних аспектах організації бюджетного забезпечення самодостатніх територіальних громад. Адже зрозуміло, що передача державою значної частини повноважень до місцевих органів влади та забезпечення їх фінансовими ресурсами для цього, дає змогу розвитку територіальних громад на засадах самостійності, збалансованості та ефективності. Таким чином може бути забезпечений гарантований державою рівень надання суспільних благ на всій території країни. Проте, це зумовлено об'єктивними відмінностями в рівнях розвитку окремих територій. У бюджетній системі України наявність міжбюджетних відносин обумовлена існуванням ієрархічної системи бюджетів та недостатністю власних коштів. Саме це і потребує їх додаткового перерахування з бюджетів вищих рівнів. Практика перерахування коштів до бюджетів іншого рівня в Україні довела не оптимальність чинної моделі надання трансфертів та обумовила потребу у зміні механізму їх надання. За цих обставин особливо актуальним є формування надійних теоретико-методологічних засад сутності міжбюджетних відносин в умовах становлення самодостатніх територіальних громад [1].

В основі формування міжбюджетних відносин лежить розмежування доходів та видатків між ланками бюджетної системи відповідно до розподілу повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування [2; 3, с. 1123].

Питання щодо удосконалення міжбюджетних відносин в Україні неможливо вирішити без гарантування фінансової незалежності органам місцевого самоврядування, без вивчення прогресивного досвіду розвинутих країн. Останній вкрай необхідний для вибору та обґрунтування засад подальшого їх реформування. Зазначимо, що під час аналізу зарубіжного досвіду авторами робиться наголос на існуванні реальної фінансової автономії місцевої влади [1].

Проблема реформування системи міжбюджетних відносин є предметом постійних досліджень науковців. Дуже актуальній в наш час темі міжбюджетних відносин було присвячено багато наукових робіт відомих вчених, таких як: І. О. Луніна, Т. Ф. Куценко, О. П. Кириленко, С. В. Слухай, О. О. Сунцова, В. М. Опарін та багато інших.

Отже, законодавчо встановлено статтею 81 Бюджетного кодексу, що міжбюджетні відносини - це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України [7].

Міжбюджетні відносини виникають на стадії виконання бюджетів. Необхідність здійснення перерозподілу бюджетних ресурсів усередині бюджетної системи є найважливішою передумовою їх існування.

У Бюджетному кодексі України (ст. 81) визначена мета регулювання міжбюджетних відносин, якою є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень [5].

Україна згідно з Конституцією є унітарною державою, але так історично склалося, що рівень економічного розвитку областей є досить різним. Для необхідності встановлення балансу, особливо у сфері соціального забезпечення, найбільш значимим є механізм перерозподілу між доходами і видатками областей, що здійснюється за допомогою залучення державного бюджету. Актуальність державного бюджету для соціального розвитку регіонів полягає в тому, що держава гарантує своїм громадянам надання певних соціальних гарантій та послуг, але делегує ці обов'язки місцевим органам влади. Витрати, що при цьому здійснюються місцевими органами влади, компенсуються з державного бюджету, в результаті чого і виникають міжбюджетні відносини. В цих умовах міжбюджетні відносини є одним із небагатьох інструментів, котрі за допомогою сукупності форм, моделей, методів та інструментів здійснюють вплив держави на регіони з метою стабілізації та стимулювання їх розвитку [7, с. 136].

У складі бюджетного механізму створюється набір фінансових важелів, за допомогою яких органи державної влади та управління здійснюють вплив на різні аспекти суспільного життя. При цьому його складові перебувають у залежності від рівня розвитку держави, економічних умов, у яких знаходиться суспільство та цілей, які стоять перед органами влади. Бюджетний механізм вміщує складну систему міжбюджетних відносин, від дієвості якої в сучасних умовах залежить якість виконання бюджетних функцій [2].

У складі бюджетного механізму завжди присутні наступні елементи: бюджетне право, бюджетне планування та прогнозування, бюджетні показники й нормативи, фінансові стимули й санкції, фінансування об'єктів та заходів, міжбюджетний розподіл ресурсів, бюджетна звітність та бюджетний контроль. Зазначені елементи бюджетного механізму можна визначити одночасно і як елементи бюджетного процесу, так як всі вони безвинятково беруть у ньому участь, застосовуються на всіх або тільки окремих його стадіях.

Бюджетний процес - регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування

про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства [5].

Система міжбюджетних відносин як елемент бюджетного процесу застосовується на всіх його етапах. Так, після здійснення всіх необхідних розрахунків щодо кожного джерела доходів та напрямку видатків бюджетів усіх рівнів, фінансові органи розпочинають роботу зі збалансування доходних та видаткових частин. Ця робота передбачає перегляд нормативів відрахувань від загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів, перерозподіл місцевих податків і зборів між місцевими бюджетами, визначення розмірів міжбюджетних трансфертів, перерозподіл мережі бюджетних установ та зміни в обсягах та напрямках заходів, що підлягають фінансуванню [2].

Цілком резонно зробити висновок, що причиною існування міжбюджетних відносин є: по – перше, визначений у чинному законодавстві розподіл повноважень між державною виконавчою владою та органами місцевого самоврядування; по – друге, значна диференціація в рівнях розвитку регіонів та концентрація податкової бази від відповідних джерел податкових надходжень, запорука фінансування витрат на реалізацію повноважень, що передані з боку держави до органів місцевого самоврядування; по – третє, нерівномірність у розміщенні центрів соціально – культурної сфери територією країни і споживачів певних послуг; і останнє, чинні норми розмежування доходів і видатків між всіма рівнями бюджетної системи і місцевими бюджетами.

Економічний аспект сутності міжбюджетних відносин полягає у відносинах між органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо формування та використання фінансових ресурсів. Вони містять в собі: розподіл доходів та видатків між рівнями бюджетної системи; визначення трансфертів, які передаються з державного бюджету місцевим і навпаки; організацію контролю за витрачанням коштів державного та місцевих бюджетів [8, с. 104].

Правовий аспект сутності міжбюджетних відносин полягає у необхідності розмежування повноважень органів держави та органів місцевого самоврядування щодо надання суспільних послуг; визначення сфери їх спільних повноважень; закріплення видатків державного та місцевих бюджетів, якими фінансуються суспільні послуги; розподіляються доходи між державним та місцевими бюджетами; закріплення переліку делегованих повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування та політика у сфері фінансового вирівнювання [1; 8, с. 104].

Політичний аспект сутності міжбюджетних відносин пов'язаний з організацією державної влади в країні, реалізацією державних та місцевих

інтересів, з ухваленням законодавств, які б максимально збалансовували державні та місцеві інтереси [8, с. 104].

Протягом останнього часу, більшості країн світу притаманно виявляти цікавість щодо процесу впровадження децентралізації управління. У західних країнах децентралізація є ефективним знаряддям у процесі реорганізації органів виконавчої влади в напрямку надання державних послуг найбільш дієвим способом. Нагадуємо, що децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізувати найбільш успішно. Країни переходять до децентралізації управління з метою набуття ефективності надання гарантованих державою громадянам усієї країни однакового обсягу суспільних благ, макроекономічної стабільності, а також прискорення процесу економічного зростання [1].

Реформування системи місцевого самоврядування повинно починатися з територіальних громад, які становлять найнижчий, базовий рівень місцевого самоврядування, і повинно спрямовуватися на вирішення трьох взаємопов'язаних проблем:

- політична децентралізація;
- перерозподіл державних функцій та їх фінансування;
- передача фінансових ресурсів [3, с. 1123].

Міжбюджетні відносини, як один із діючих механізмів, що має на меті стимулювання розвитку економіки, досягається за допомогою форм, моделей, методів, інструментів та правової основи (рис.1).

Централізована модель характеризується високим ступенем участі центральних органів влади у вирішенні соціально - економічних питань. Така модель побудована на досить жорсткому фінансовому контролі і обмеженні самостійності регіональних і місцевих органів влади [2].

Децентралізована модель характеризується більш високою мірою децентралізації управління податково – бюджетними процесами по вертикалі влади і бюджетної системи. При цьому вона поєднується з пріоритетністю податково – бюджетного законодавства держави, яка виступає гарантом у дотриманні загальнодержавних інтересів і можливістю центральної влади надавати цілеспрямовану фінансову підтримку конкретним територіям.

Змішана модель являє собою синтез елементів централізованої і децентралізованої моделей.

Бюджетний унітаризм - це така форма внутрішніх міжурядових фінансових відносин, основні принципи організації яких визначаються центральною владою. Місцевій та регіональній владі при цьому, як правило,

відводиться досить пасивна роль. У рамках бюджетного унітаризму центральна влада здійснює активну політику забезпечення єдиних стандартів громадських послуг по всій території країни, вирівнює фіскальні дисбаланси. Таке визначення бюджетного унітаризму в узагальненому вигляді .

Бюджетний федералізм – це не тільки форма внутрішніх міжурядових фінансових відносин. Це й певна філософія організації політичних стосунків між різними рівнями влади. Бюджетний федералізм як концепцію покладено в основу міжурядових фінансових відносин у країнах із федеративним державним устроєм.

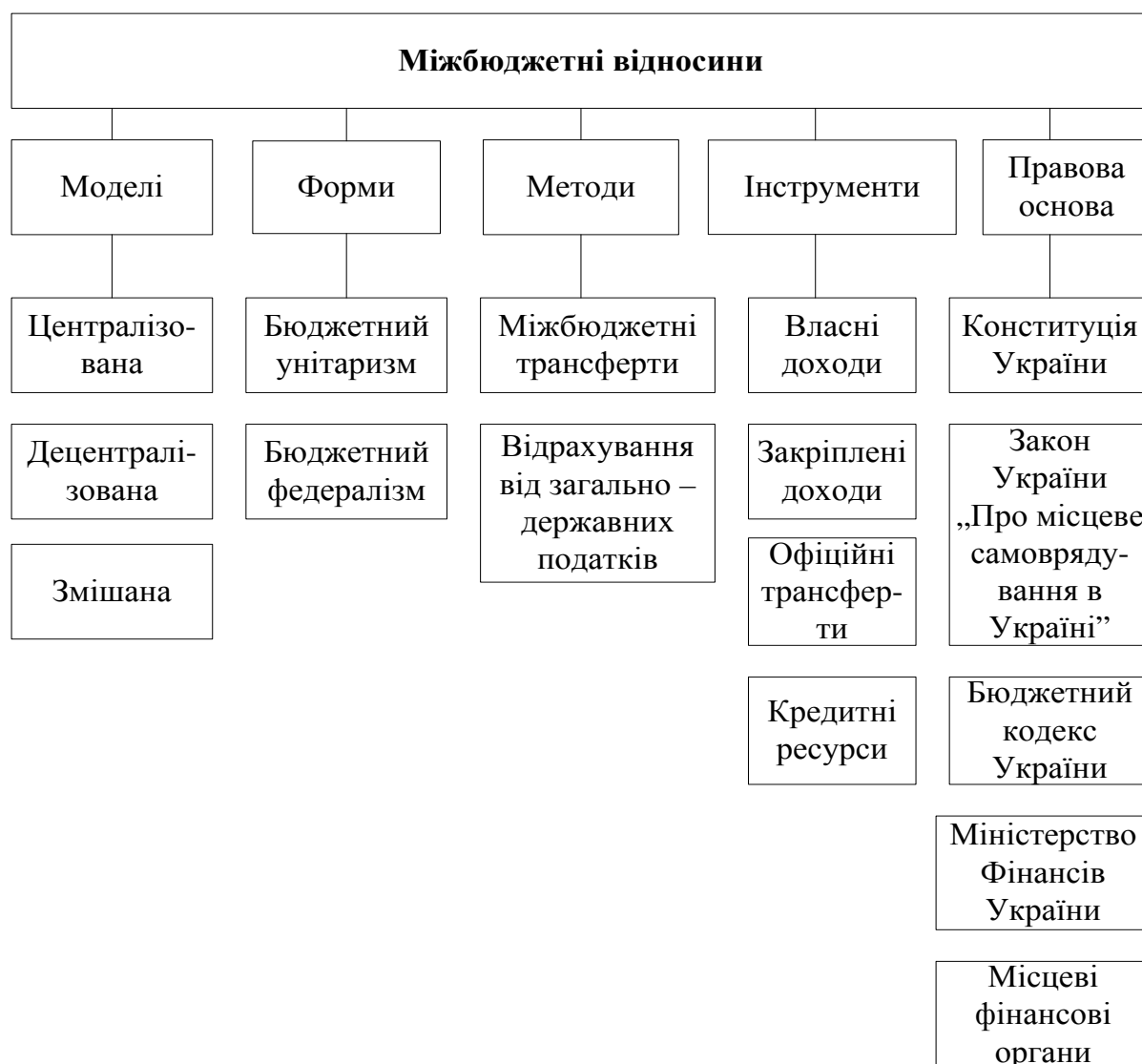


Рис. 1. Міжбюджетні відносини

Джерело: розроблено автором.

На наш погляд, зміцнення фінансової автономії місцевого самоврядування доцільно будувати на засадах бюджетного федералізму, не зважаючи на унітарну систему державної влади України [2].

Отже, центральне місце у бюджетних відносинах посідають процедури бюджетного регулювання.

Основними складовими міжбюджетних відносин є:

- 1) поділ видатків бюджетів, джерела та гарантія виконання, критерії розподілу між місцевими бюджетами;
- 2) розподіл видатків між бюджетами (тип видатків, які здійснюються з Державного бюджету України та видатки, що виконуються з місцевих бюджетів)
- 3) калькуляція видатків, які беруться до уваги при визначенні розміру міжбюджетних трансфертів
- 4) міжбюджетні трансферти та їх види.

Такий поділ видаткової частини забезпечує належні бюджети фінансовими ресурсами, що необхідні для виконання функцій органами влади та забезпечують здійснення повноважень в процесі регулювання міжбюджетних відносин [1].

Відповідно до статті 86 Бюджетного кодексу України, розмежування видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг і наближення їх до безпосереднього споживача. Відповідно до цих критеріїв види видатків поділяються на такі групи:

перша група - видатки на функціонування бюджетних установ і реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання гарантованих послуг і які розташовані найближче до споживачів. Такі видатки здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ і міст;

друга група - видатки на функціонування бюджетних установ і реалізацію заходів, які забезпечують надання основних гарантованих послуг для всіх громадян України — здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення, а також районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад;

третья група - видатки на функціонування бюджетних установ і реалізацію заходів, які забезпечують гарантовані послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України - здійснюються з бюджету АРК та обласних бюджетів [1].

З бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп [5].

Принцип субсидіарності згідно ст. 7 Бюджетного кодексу України, являє собою розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача [5].

Щодо вітчизняної практики розмежування видатків, то цей принцип вказує на обов'язок вищої державної влади надавати фінансову допомогу органам влади місцевого рівня. І така допомога має давати поштовх фінансовій автономії місцевої влади та розширенню повноважень, і аж ніяк не повному підпорядкуванню місцевої влади центральній, враховуючи розподіл повноважень між різними рівнями влади в усіх сферах, зокрема у фінансовій.

Засади розмежування доходів і видатків між місцевими бюджетами і державним виокремлюють певні підходи щодо їх дефініції, як наприклад:

- 1) закріплення видатків за рівнями влади знизу доверху;
- 2) типізація мінімальних соціальних послуг;
- 3) співвідношення пропорцій розподілу доходів між різними рівнями бюджетної системи, які на пряму залежать від функцій, повноважень і завдань, що вирішуються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у сфері надання державних послуг;
- 4) зацікавленість в розвитку бізнесу і підприємництва на відповідній території [1].

Зрозуміло, що основною метою є місцевий економічний розвиток. У нашому розумінні – це постійна синергія дій влади, бізнесових кіл, громадянського суспільства та науковців, метою якої є покращення якості життя та економічного потенціалу конкретної громади. Вплив міжбюджетних відносин на якість місцевого розвитку визначається перш за все діленням видаткових повноважень та забезпеченням відповідними доходами регіональних органів влади. Таким чином, з метою уникнення дисбалансу в економічних потенціалах, відбувається закріплення фінансових ресурсів за конкретним місцевим органом для економічного розвитку та зменшення впливу центру на органи місцевого самоврядування [1].

Лише шляхом розмежування доходів і видатків неможливо провести збалансування бюджетів одного рівня, саме тому ця мета досягається за допомогою бюджетного вирівнювання. Правове врегулювання міжбюджетних відносин здійснюється розділом 4 Бюджетного кодексу України.

Основоположним взаємозв'язком бюджетів різних рівнів, згідно Бюджетного кодексу, є принцип справедливості і неупередженості бюджетної системи. Він полягає у засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Під цим ми розуміємо передбачення встановлення єдиних для всіх бюджетів нормативів відрахування від загальнодержавних податків та зборів, єдиного порядку сплати, вирівнювання обсягу мінімальної бюджетної забезпеченості

бюджетів. Це є необхідними умовами для забезпечення рівномірного надходження доходів, в першу чергу недопущення касових розривів та підвищення зацікавленості виконання планів надходження доходів у Державний та місцеві бюджети тощо.

Отже, місцеві бюджети повинні мати достатній обсяг коштів, для виконання повноважень, переданих державою. Розподіл доходів належить до повноважень Верховної Ради України, яка визначає постійний їх перерозподіл між ланками бюджетної системи.

Аналізуючи бюджетне законодавство, приходимо до висновку, що розподіл коштів бюджетної системи відбувається в порядку закріплення визначених видів доходів за бюджетами різного рівня на постійній або довгостроковій основі відповідно до бюджетного регулювання.

Доходи, які віднесені нормативними актами до дохідної частини бюджетів певного рівня на невизначений строк у розмірі територіального надходження (повністю або у твердо фіксованому розмірі) належать до закріплених доходів. Наприклад, закріпленими за Державним бюджетом України є надходження від зовнішньоекономічної діяльності, платежі за користування надрами загальнодержавного значення тощо.

Проте, кошик доходів місцевого самоврядування складають податки і збори, які закріплені Бюджетним кодексом України на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування і враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Закріплені доходи є основною дохідною базою кожного бюджету. Та для повного покриття потреб будь – яких бюджетів їх виявляється недостатньо. Саме тому виникає потреба у збалансуванні бюджетів із залученням інших джерел доходів. Досягнути цього можна перш за все за допомогою регулюючих доходів.

Регулюючі доходи — це податки та інші платежі, по яких законами встановлюються нормативи відрахувань (у відсотках) до місцевих бюджетів на майбутній фінансовий рік, а також на довготривалій основі (не менше чим на три роки). Враховуючи наведене вище, розмір частини таких доходів кожного року змінюється і регулюється, виходячи з потреб кожного виду бюджету.

Склад і структура видатків бюджетів різних рівнів визначаються великою кількістю факторів, таких насамперед, як їх предметна спрямованість, що в загальному вигляді відображена в Бюджетній класифікації, зокрема, їх поділ за економічним змістом тощо. На сучасному етапі розвитку України, у зв'язку з недостатністю грошових коштів для фінансування всіх нагальних потреб, при розподілі видатків державі притаманна властивість вирішувати питання про пріоритетність об'єктів

фінансування. Враховуючи це при плануванні видатків, в першу чергу мають вирішуватися питання щодо вибору між існуючими потребами [1].

Видатки бюджетів усіх ланок групуються за предметною ознакою відповідно до Бюджетної класифікації України. Зокрема, важливим елементом є їх розподіл на поточні видатки і видатки розвитку [1].

Відповідно до інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету, поточні видатки — це видатки, які спрямовуються на виконання бюджетних програм та забезпечують поточне функціонування бюджетних установ, проведення досліджень, розробок, заходів та надання поточних трансфертів населенню і підприємствам (установам, організаціям) [9].

Видатки розвитку (або капітальні видатки) — це видатки бюджетів на фінансове забезпечення наукової, інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема: фінансове забезпечення капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення; фінансове забезпечення структурної перебудови економіки; інші видатки, пов'язані з розширенням відтворенням. Відповідно до бюджетної класифікації такими видатками є: придбання основного капіталу, обладнання і предметів довгострокового користування, капітальне будівництво та ремонт, тощо.

Визначення та закріплення видатків розвитку і поточних видатків є дуже вагомим. Відповідно до законодавства, в умовах економічної кризи першочерговому фінансуванню підлягають саме поточні видатки.

Підкреслюючи вищезазначене, слід відмітити, що міжбюджетні відносини є основною складовою бюджетної системи країни. Підставою для існування міжбюджетних відносин є визначені Конституцією та законодавчими актами повноваження державної влади та органів місцевого самоврядування: органи влади вищого рівня повинні фінансово підтримувати одні місцеві бюджети за рахунок інших з метою забезпечення гарантованого рівня добробуту населення на всій території держави. Крім того, вони повинні забезпечити бюджетними ресурсами органи влади нижчого рівня в разі передачі їм частини своїх повноважень.

Аналізуючи викладене вище, можемо зробити висновок що, на основі ефективної й раціональної побудови системи міжбюджетних відносин досягаються такі першочергові цілі:

- підвищення якості життя та соціального захисту населення, підвищення рівня бюджетного забезпечення територіальних спільнот;
- забезпечення економічного розвитку шляхом оптимального використання податкового потенціалу кожного з регіонів і країни загалом;
- запобігання конфліктам між органами влади різних рівнів, результатом чого є зміцнення територіальної цілісності країни.

Серед основних проблем міжбюджетних відносин можемо виділити наступні:

- існування відносин між бюджетами в умовах постійного реформування економіки, системи влади та управління, в умовах неефективної адміністративно-територіальної реформи;

- постійна нестача бюджетних коштів у органів місцевого самоврядування, внаслідок чого останні не здатні надавати якісних суспільних послуг мешканцям відповідних громад;

- неефективна та затратна чинна система місцевого оподаткування, реформування якої зволікається державною законодавчою владою;

- позбавлення місцевого самоврядування зацікавленості в акумулюванні коштів до Державного та місцевих бюджетів через вади фінансового вирівнювання можливостей адміністративно-територіальних одиниць;

- капіталовкладень потребують майже всі об'єкти комунальної власності: установи освіти, охорони здоров'я, культури та фізичної культури, інші установи, що надають соціально-культурні послуги населенню; теплові, водопровідні та каналізаційні мережі, інші об'єкти підприємств житлово-комунального господарства тощо;

- до сьогоднішнього часу не розв'язана проблема розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, між органами виконавчої влади на місцях та органами місцевого самоврядування, між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня (село, селище, місто, район місті, район, область) та забезпечення виконання делегованих повноважень, що постійно призводить до виникнення конфліктних ситуацій при вирішенні питань місцевого і регіонального розвитку;

- суперечність в законодавстві з питань організації місцевого самоврядування, розподілу власності між органами державної, регіональної влади та місцевим самоврядуванням, системи оподаткування, бюджетної системи, бюджетного устрою та міжбюджетних відносин;

- відсутність повноцінного та самодостатнього регіонального самоврядування на районному та обласному територіальних рівнях, та інструментів, що мають підтримати цю самодостатність: регіональна власність, регіональні видаткові повноваження та регіональні податки;

- відсутність ефективних механізмів стимулювання розвитку депресивних територій та державної підтримки місцевого і регіонального розвитку в цілому [10, с. 44 – 45].

Саме тому розподіл повноважень доцільно здійснювати знизу доверху. Отже, в першу чергу визначити повноваження місцевих органів, а потім –

центральных органів влади. Таким чином будуть досягнуті цілі реформи місцевого самоврядування. Зокрема: наближення послуг соціального, адміністративного та комунального характеру до місць проживання жителів; надання ресурсів громадам задля належного забезпечення системи послуг; визначення місцевих податків і зборів та отримання доступу до міжнародних кредитів. Саме тому, фінансова децентралізація здійснює позитивний вплив на забезпечення громад фінансовими ресурсами, за умови економічно обґрунтованого розподілу доходів і видатків для забезпечення відповідних бюджетів, що необхідно для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.

Список використаних джерел

1. Агафошина М. П. Науковий вісник Полісся. № 3 (19). 2019. URL: http://journals.urau.ua/nvp_chntu/article/view/216009.
2. Бутко М.П. Інституціональне ядро функціонування регіонального економічного простору в умовах децентралізованого управління: європейський досвід та уроки для України. Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток № 1 (5), 2018. С. 7-11.
3. Петричко М. М. Теоретичні засади функціонування бюджетів органів місцевого самоврядування. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2014. Випуск 2. С. 1122-1125.
4. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР зі змінами і доповненнями. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
7. Федченко К. А. Механізми реформування міжбюджетних відносин в умовах економічної нестабільності. *Вісник ЖДТУ*. 2017. № 4 (82). С. 135-138.
8. Фещенко Л. В., Проноза П. В., Кузьминчук Н. В. Бюджетна система України : навчальний посібник. Київ : Кондор, 2008. 440 с.
9. Інструкція щодо застосування економічної класифікації бюджету, затвердж. Наказом Міністерства Фінансів України від 12.03.2012 р. № 333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z0456-12>
10. Волохова І. С. Міжбюджетні відносини в Україні : сучасний стан та перспективи розвитку : монографія. Одеса : Атлант, 2010. 233 с.
11. Опарін В. М. Бюджетна система : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни; редкол.: В. М. Опарін, В. І. Малько, С. Я. Кондратюк. Київ : КНЕУ, 2000. 205 с.
12. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб. Київ : Центр навчальної літератури, 2005. 560 с.
13. Загородній А. Г. , Вознюк Г. Л., Смовженко Т. С. Фінансовий словник. Київ : Т-во «Знання», КОО, 2002. 566 с.

Шевченко О.М., к.е.н., доцент

Пінчук В.І., аспірант

РОЗВИТОК ВЗАЄМОДІЇ НОВОСТВОРЕНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ В УМОВАХ СУЧАСНОГО ПЕРЕФОРМАТУВАННЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ

В Україні аналізується система антикорупційних органів України. Розглядаються основні функції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Державного бюро розслідувань, Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Вищого антикорупційного суду. Визначаються проблеми в системі роботи органів державної влади, пропонуються шляхи взаємодії зазначених органів державної влади. Обґрунтовується необхідність прийняття системного нормативно-правового акта України щодо реалізації антикорупційної політики із зазначенням ролі кожного антикорупційного органу, критеріїв його ефективності та результативності, показників виконання антикорупційних заходів.

Стрімкий розвиток корупції заважає проведенню важливих реформ сучасного українського суспільства, економічному розвитку нашої держави, формуванню позитивного міжнародного іміджу України. Слід констатувати, що найбільш корумпованими українці називають саме ті інституції, які покликані боротися з корупцією, – суди (66%), правоохоронні органи (64%), державну службу (56%), сферу охорони здоров'я (54%), парламент (53%), політичні партії (45%), ЗМІ (22%), громадські організації (20%)[1].

Проблеми запобігання та подолання корупції сьогодні розглядають науковці, громадськість, міжнародні організації, водночас єдиної думки стосовно формування ефективних механізмів запобігання та подолання корупції не існує. Одна група науковців вважає ефективними механізмами саме запобігання корупції, на неї повинна бути спрямована державна політика, інші зауважують на якісному формуванні кадрового складу фахівців, які працюватимуть у системі публічного управління. Є також думка щодо посилення кримінальної відповідальності за корупційне та пов'язане з корупцією правопорушення. Дійсно, усі ці механізми є актуальними, однак, на мою думку та думку науковців які розглядали це питання, слід сформувавати потужний інститут антикорупційних органів, який би формував та реалізовував системно та планомірно антикорупційну політику, корегував основні методи та механізми запобігання та подолання корупції.

У зв'язку із цим актуалізується проблема системного аналізу формування та розвитку антикорупційних органів України. Крім того, недостатньо вивчена співпраця та розвиток новостворених антикорупційних органів, однак саме антикорупційні органи впливають на розвиток громадянського суспільства та впровадження основних реформ у державі.

Сьогодні стрімко розвиваються новостворені антикорупційні органи. У 2015 р., коли Президент України своїм указом призначив А. Ситника директором Національного антикорупційного бюро України [2], розпочинається становлення та розвиток зазначеної інституції. Згідно з наказом Генерального прокурора України 22 вересня 2015 р. в структурі Генеральної прокуратури України утворено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру. Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» запроваджено діяльність одного з ключових антикорупційних органів – Національного агентства з питань запобігання корупції, який був започаткований у 2016 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України був призначений Голова Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів [3] і з цього часу розпочалося становлення зазначеного вище органу державної влади. Таким чином, протягом 2015–2016 рр. були утворені основні антикорупційні інституції.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є органи прокуратури та Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції. Водночас у зазначеному законі не враховані інші органи, які займаються формуванням та реалізацією антикорупційної політики. Так, на сьогодні також створені та діють Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, формуються Вищий антикорупційний суд та Державне бюро розслідувань.

Таким чином, у нормативно-правових документах передбачена тісна співпраця Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з Національним антикорупційним бюро України. Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [4].

Національна рада з питань антикорупційної політики – це консультативно-дорадчий орган при Президентові України, який надає рекомендації щодо напрямів розвитку антикорупційної політики України [16].

Національну раду очолює голова, який призначається Президентом України. Виконавчим секретарем Національної ради є за посадою Заступник Глави Адміністрації Президента України, до відання якого віднесено питання протидії корупції.

До складу Національної ради також входять:

1. Заступник Глави Адміністрації Президента України, до відання якого належать питання правового забезпечення реалізації Президентом України визначених Конституцією України повноважень.

2. Голова комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання боротьби з організованою злочинністю та корупцією (за згодою).

3. Дві особи, кандидатури яких запропоновано Кабінетом Міністрів України.

4. Особа, кандидатуру якої пропонує Рада суддів України (за згодою).

5. Особа, кандидатуру якої пропонує Генеральний прокурор України (за згодою).

6. Особа, кандидатуру якої пропонує Голова Рахункової палати (за згодою).

7. Сім представників громадських об'єднань та/або громадських експертів, які мають досвід підготовки пропозицій щодо формування та реалізації антикорупційної політики (за згодою).

8. Один представник від всеукраїнських асоціацій місцевого самоврядування (за згодою).

9. Два представники від об'єднань підприємців (бізнес-асоціацій).

10. Глава делегації України для участі в роботі Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO).

11. Бізнес-омбудсмен.

Персональний склад Національної ради затверджує Президент України.

Основною організаційною формою роботи Національної ради є засідання, які проводяться за потреби, але не рідше одного разу на два місяці. Засідання Національної ради є правомочним, якщо на ньому присутні більше половини від її складу. Рішення Національної ради приймається на засіданні більшістю голосів від її складу [5, 16].

Національне антикорупційне бюро України – новий орган у правоохоронній системі України, створений після Революції Гідності для

очищення влади від корупції заради побудови та розвитку успішного суспільства та ефективної держави [16].

Створення та запуск Національного антикорупційного бюро України було однією з вимог Міжнародного валютного фонду та Європейської комісії для лібералізації візового режиму України з Європейським Союзом.

14 жовтня 2014 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про Національне антикорупційне бюро України».

В січні 2015 року вперше в історії сучасної України було оголошено відкритий конкурс на заміщення вакантної посади керівника державного органу. 186 кандидатів на посаду директора Національного антикорупційного бюро України подали свої документи. Переможцем став Артем Ситник.

16 квітня 2015 року Президент України Петро Порошенко підписав два Укази: №217/2015 – про утворення Національного антикорупційного бюро України та №218/2015 – про призначення Артема Ситника директором Бюро. З цього моменту розпочалось створення нового державного органу. Першими наказами від 23 квітня 2015 року Директор Бюро затвердив структуру та штатний розпис НАБУ, 24 квітня – Гізо Углава був призначений першим заступником Директора Бюро. Пізніше було призначено ще двох заступників – Анатолія Новака та Тетяну Варварську.

Для забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю НАБУ Указом Президента України №272/2015 від 15 травня 2015 року створено Раду громадського контролю при Бюро. До її складу раз на рік шляхом Інтернет-голосування обираються авторитетні громадські діячі.

5 червня 2015 року за результатами відкритого Інтернет-голосування було обрано перший склад Ради громадського контролю, до якого увійшли 15 активістів.

8 червня обраним складом Ради громадського контролю було проведено перше засідання, на якому прийнято рішення про делегування членів Ради до Конкурсної комісії з проведення конкурсу на зайняття вакантних посад у Національному антикорупційному бюро України. З цього моменту стало можливим проведення відкритих конкурсів. 9 червня директор Бюро затвердив склад першої Конкурсної комісії.

Усі працівники НАБУ, за виключенням заступників директора Бюро, призначаються на посади за результатами відкритого конкурсу. На сьогоднішній день працює три Конкурсних комісії, до складу кожної входять по три представники Ради громадського контролю. Наприкінці червня були призначені на посади переможці перших конкурсів.

25 серпня 2015 року було обрано перших 70 детективів Національного антикорупційного Бюро. 15 вересня детективи у присутності Президента України склали присягу державного службовця.

30 листопада 2015 року завершився конкурс на посаду Керівника спеціалізованої антикорупційної прокуратури, від появи якого залежав початок розслідувань НАБУ. Посаду обійняв Назар Холодницький.

4 грудня детективи НАБУ внесли до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомості про перші три кримінальні провадження, які стосуються схем розкрадання коштів державних підприємств на загальну суму близько 1 мільярда гривень[6].

Таким чином Національне антикорупційне бюро України - державний правоохоронний орган, основне завдання якого - попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, вчинених вищими посадовими особами.

Головні функція цього органу це боротьба з корупцією на вищому рівні

Основні цілі – ТОП корупціонери: міністри, депутати, судді, президенти тощо.

Права Національного бюро (згідно Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»):

1. Заводити оперативно-розшукові справи на підставі постанови, що затверджується начальником відповідного підрозділу Національного бюро, та здійснювати гласні та негласні оперативно-розшукові заходи.

2. Вимагати за рішенням керівника структурного підрозділу НАБ відомості про майно, доходи, видатки, фінансові зобов'язання осіб, відомості про використання коштів Державного бюджету України, розпорядження державним або комунальним майном тощо.

3. Знайомитися із документами та іншими матеріальними носіями інформації, необхідними для попередження, виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, у тому числі такими, що містять інформацію з обмеженим доступом.

4. На підставі рішення Директора або його заступника, погодженого з прокурором, отримувати від банків, депозитарних, фінансових та інших установ, підприємств та організацій інформацію про операції, рахунки, вклади, правочини фізичних та юридичних осіб.

5. На підставі відповідного рішення суду на строк до 10 діб опечатувати архіви, каси, приміщення (за винятком жилих) чи інші сховища, брати їх під охорону, а також вилучати предмети і документи у порядку, передбаченому КПК;

6. За пред'явлення службового посвідчення входити безперешкодно до державних органів, органів місцевого самоврядування та зони митного контролю, а за письмовим розпорядженням Директора або його заступника — безперешкодно проходити до військових частин та установ, пунктів пропуску через державний кордон України.

7. Здійснювати співробітництво з фізичними особами, дотримуючись умов добровільності і конфіденційності цих відносин, матеріально і морально заохочувати осіб, які надають допомогу.

8. Зберігати, носити та застосовувати вогнепальну зброю і спеціальні засоби, а також застосовувати заходи фізичного впливу.

9. Здійснювати правове співробітництво із компетентними органами іноземних держав, міжнародними організаціями.

10. Виступати як представник інтересів держави під час розгляду у закордонних юрисдикційних органах справ про розшук, арешт, конфіскацію та повернення в Україну відповідного майна, захист прав та інтересів держави, а також залучати з цією метою юридичних радників, зокрема іноземних.

11. Інші права, передбачені законом [7].

Відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» № 1698-18, (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 47, ст.2051), Національне антикорупційне бюро України (далі - Національне бюро) є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Національне бюро утворюється Президентом України відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» та інших законів України.

Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Основні принципи діяльності Національного бюро:

- 1) верховенство права;
- 2) повага та дотримання прав і свобод людини і громадянина;
- 3) законність;
- 4) безсторонність та справедливість;
- 5) незалежність Національного бюро та його працівників;
- 6) підконтрольність і підзвітність суспільству та визначеним законом державним органам;
- 7) відкритість для демократичного цивільного контролю;
- 8) політична нейтральність і позапартійність;
- 9) взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями[8].

Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) — центральний орган виконавчої влади України зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Створення Національного агентства було передбачене Законом України «Про запобігання корупції», прийнятим 14 жовтня 2014 року. Закон уведений у дію з 26 квітня 2015 року.

Національне агентство з питань запобігання корупції має превентивну функцію, зокрема щодо перевірки декларацій державних службовців і стилю їх життя, розкриття будь-якої інформації з приводу фактів корупції чи зловживання посадою. Запуск роботи антикорупційного агентства було однією з вимог Європейського Союзу для безвізового режиму з Україною.

Як сказано в пояснювальній записці до законопроекту, Національне агентство з питань запобігання корупції створена як спеціалізований превентивний антикорупційний орган. Такий підхід дозволить забезпечити виконання рекомендації Групи держав проти корупції (GRECO), наданої за результатами Спільних Першого та Другого раундів оцінювання, а також відповідних рекомендацій експертів Європейської Комісії в рамках реалізації Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, стане інструментом імплементації в національне законодавство положень статті 6 Конвенції ООН проти корупції щодо забезпечення створення та функціонування органу з питань антикорупційної політики.

Національне агентство відповідальне перед Верховною Радою України і підзвітне Кабінету Міністрів України. Національне агентство утворюється Кабінетом Міністрів України.

Керівництво діяльністю Національного агентства здійснює його Голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Урядом відповідно до результатів відкритого конкурсного відбору. Голова призначається строком на чотири роки, при чому не можна обіймати цю посаду два строки підряд [16].

Організаційне, інформаційно-довідкове та інше забезпечення діяльності Національного агентства здійснює його апарат.

На Національне агентство покладаються такі функції:

1. Проведення аналізу:

- стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції;

- статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції;

2. Розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної

програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії.

3. Підготовка та подання в установленому законом порядку до Кабінету Міністрів України проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики.

4. Підготовка пропозицій щодо формування та реалізації антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань.

5. Організація проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції.

6. Здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняних до них осіб.

7. Координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупціогенних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, в тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм.

8. Здійснення контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

9. Забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

10. Затвердження правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

11. Координація в межах компетенції, методичне забезпечення та здійснення аналізу ефективності діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції.

12. Погодження антикорупційних програм державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, розробка типової антикорупційної програми юридичної особи.

13. Внесення керівникам державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, в яких передбачена наявність уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань

запобігання та виявлення корупції, подань щодо призначення керівників уповноважених підрозділів (уповноважених осіб).

14. Здійснення співпраці із особами, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону (викривачі), вжиття заходів щодо їх правового та іншого захисту, притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їх прав, у зв'язку з таким інформуванням.

15. Організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації з питань, пов'язаних із запобіганням корупції, працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадових осіб місцевого самоврядування.

16. Надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняних до них осіб.

17. Інформування громадськості про здійснювані заходи щодо запобігання корупції, реалізація заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції.

18. Залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики.

19. Координація виконання міжнародних зобов'язань у сфері формування та реалізації антикорупційної політики, співпраця з державними органами, неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями в межах своєї компетенції.

20. Обмін інформацією з компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями.

21. Інші повноваження, визначені законом.

Національне агентство з метою виконання покладених на неї повноважень має такі права:

1. Одержувати в установленому порядку за письмовими запитами від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання незалежно від форми власності та їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань інформацію, необхідну для виконання покладених на неї завдань.

2. Мати прямий доступ до інформаційних баз даних державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, користуватися державними, в тому числі урядовими системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами.

3. Залучати у встановленому порядку до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань фахівців, у тому числі на договірній основі, працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування.

4. Створювати комісії та робочі групи, організувати конференції, семінари і наради з питань запобігання і протидії корупції;

5. Приймати з питань, що належать до її компетенції, обов'язкові для виконання нормативно-правові акти.

6. Отримувати заяви фізичних та юридичних осіб про порушення вимог Закону «Про запобігання корупції», проводити за власною ініціативою перевірку можливих фактів порушення вимог цього Закону.

7. Проводити перевірки організації роботи із запобігання і виявлення корупції в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, зокрема щодо підготовки та виконання антикорупційних програм.

8. Вносити приписи про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених Законом.

9. Отримувати від осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, письмові пояснення з приводу обставин, що можуть свідчити про порушення правил етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених цим Законом, щодо достовірності відомостей, зазначених у деклараціях осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

10. Звертатися до суду із позовами (заявами) щодо визнання незаконними нормативно-правових актів, індивідуальних рішень, виданих (прийнятих) з порушенням встановлених Законом вимог та обмежень, визнання недійсними правочинів, укладених внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення.

11. Затверджувати методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, проводить аналіз антикорупційних програм органів влади та надавати обов'язкові для розгляду пропозиції до таких програм.

12. Ініціювати проведення службового розслідування, вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, надсилати до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції матеріали, що свідчать про факти таких правопорушень.

13. Інші права, передбачені законом [16].

Приписи Національного агентства є обов'язковими для виконання. Уповноваженими особами Національного агентства є Голова, заступник Голови Національного агентства, а також інші посадові особи, уповноважені Головою.

Уповноважені особи Національного агентства мають право:

- безперешкодно входити до приміщень державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування за службовим посвідченням та мати доступ до документів та інших матеріалів, необхідних для проведення перевірки;

- вимагати необхідні документи та іншу інформацію у зв'язку з реалізацією своїх повноважень з урахуванням обмежень, встановлених законом;

- отримувати в межах своєї компетенції письмові пояснення від посадових осіб та службових осіб державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;

- відповідно до розподілу обов'язків складати протоколи про адміністративні правопорушення у справах, що належать до компетенції Національного агентства;

- представляти Національне агентство в судах у порядку, встановленому законом;

- проводити перевірки з питань, які Законом віднесено до повноважень Національного агентства.

Уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції утворюються (визначаються) в:

- Офісі Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

- апаратах Ради національної безпеки і оборони України, Рахункової палати, Верховного Суду, Вищого антикорупційного суду, Конституційного Суду України, Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб; секретаріатах Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

- апаратах та територіальних органах міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України (крім Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства);

- апараті Ради міністрів Автономної Республіки Крим, апаратах органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим;

- обласних, Київській та Севастопольській міських, районних, районних у місті Києві державних адміністраціях;

- апаратах Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських рад, Севастопольської міської ради, секретаріаті Київської міської ради;

- на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління державного органу (крім юридичних осіб, у яких відповідно до цього Закону затверджуються антикорупційні програми);

- у державних цільових фондах.

Завданнями уповноважених підрозділів є:

- 1) розроблення, організація та контроль за проведенням заходів щодо запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов'язаним з корупцією;

- 2) організація роботи з оцінки корупційних ризиків у діяльності відповідного органу, підготовки заходів щодо їх усунення, внесення керівнику такого органу відповідних пропозицій;

- 3) надання методичної та консультаційної допомоги з питань додержання законодавства щодо запобігання корупції;

- 4) здійснення заходів з виявлення конфлікту інтересів, сприяння його врегулюванню, інформування керівника відповідного органу та Національного агентства про виявлення конфлікту інтересів та заходи, вжиті для його врегулювання;

- 5) перевірка факту подання суб'єктами декларації та повідомлення Національного агентства про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій у визначеному відповідно до цього Закону порядку;

- 6) здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства, у тому числі розгляд повідомлень про порушення вимог цього Закону, у тому числі на підвідомчих підприємствах, в установах та організаціях;

- 7) забезпечення захисту працівників, які повідомили про порушення вимог цього Закону, від застосування негативних заходів впливу з боку керівника або роботодавця відповідно до законодавства щодо захисту викривачів;

- 8) інформування керівника відповідного органу, Національного агентства або інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції про факти порушення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції.

Уповноваженими особами Національного агентства є Голова, заступник Голови Національного агентства, а також інші посадові особи, уповноважені Головою.

Громадська рада при НАЗК сформована 24 лютого 2017 року, затверджена Кабміном 5 квітня. Повноваження її членів достроково припинені 18 жовтня 2019 року.

12 серпня 2016, за два дні до запланованого запуску Єдиного державного реєстру декларацій, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України оголосила про відмову в сертифікації системи захисту інформації (КСЗІ) цього реєстру. Важливість своєчасного запуску цього реєстру обумовлена неможливістю повноцінної роботи НАЗК та зобов'язаннями України перед ЄС в рамках переговорів про безвізовий режим.

Підготовка до атестації велася протягом останніх трьох місяців до дати запуску, що була запланована на 15 серпня. 28 липня 2016 року НАЗК затвердило експертною організацією ТОВ «Криптософт». Але виявилось, що це та сама організація, що розробляла КЗСІ. Тому 2 серпня 2016 року Держспецзв'язку на поліг на призначенні експертизи своєю дочірньою організацією «Державний центр кіберзахисту та протидії кіберзагрозам» (ДЦКЗ). Технічне завдання на побудову КЗСІ було передано розробнику програмного продукту (ТОВ «Міранда»).

Протягом першої половини серпня неодноразово висловлювалися підозри у навмисному саботажі запуску системи.

14 серпня голова НАЗК прийняла рішення про запуск системи з 00:00 годин 15 серпня, незважаючи на відсутність сертифікату — у «режимі дослідної експлуатації». Це дозволило б уникати кримінального покарання за подання неправдивих відомостей у деклараціях, адже відомості з несертифікованої системи не матимуть доказової сили в суді.

Зважаючи на суспільний резонанс, доступ до системи був тимчасово припинений. Остаточний перезапуск системи відбувся 1 вересня — після усунення зауважень Держспецзв'язку та політичної заяви Президента.

За перший рік роботи Агентству не вдалося якісно налагодити систему електронного декларування, внаслідок чого реєстр не працював упродовж декількох днів перед закінченням кампанії декларування в березні 2017 року («друга хвиля»). НАЗК також надто повільно перевіряло декларації найвищих посадовців, не створена автоматизована система перевірки декларацій.

Критику також викликають великі суми премій членам НАЗК, які вони самі собі встановлюють.

У спільній заяві впливові громадські організації Трансперенсі Інтернешнл Україна, Авто Майдан, Центр протидії корупції та Антикорупційна група Реанімаційного пакету реформ назвали керівництво Агентства «некомпетентним» і закликали до його відставки.

Прем'єр-міністр Володимир Гройсман увійшов у публічну дискусію з головою НАЗК Наталією Корчак на засіданні Уряду 29 березня 2017 року, спонукаючи її до відставки. Незважаючи на це, Корчак відмовилася скласти повноваження.

Член НАЗК Руслан Рябошапка також вважає, що Наталія Корчак не відповідає займаній посаді за своїми діловими якостями і що орган під її керівництвом прийшов до «напіврозвалу». В подальшому конфлікт між ними не вщухав.

У листопаді 2017 голова департаменту НАЗК Ганна Соломатіна виступила з викривальними заявами про те, що орган повністю керується з Адміністрації Президента, його використовують для розправи над негодними політиками та покривання лояльних до влади чиновників, існують факти фальсифікацій висновків НАЗК щодо перевірки е-деклярацій (результати перевірок були негативними, а висновки затверджували позитивні). Кримінальна справа з приводу цього розслідується [16].

2018 року кілька антикорупційних організацій закинули НАЗК у тому, що агентство затягує перевірку декларації народного депутата Андрія Павелка. Нардеп за сумісництвом є головою Федерації футболу України та фігурує в матеріалах НАБУ в корупційній справі. Активісти переконували, що голова агентства Мангул має дружні відносини з Павелком [9].

До того ж, працівники НАБУ не мають повноважень "саджати" чи "карати" високопосадовців, і саме тут на допомогу приходить САП (Спеціалізована антикорупційна прокуратура).

"НАБУ без САП взагалі не може існувати, адже вони ведуть лише досудові розслідування. А щоб погодити слідчі дії, підписати підозру чи звернутися до суду – це можна зробити виключно із процесуальним керівником САП"[10].

Спеціалізована антикорупційна прокуратура — самостійний структурний підрозділ Генеральної прокуратури України. САП створюється спеціально для допомоги та нагляду за розслідуваннями детективами новоствореного Антикорупційного бюро.

Функції: нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, що здійснюється Національним антикорупційним бюро України; підтримання державного обвинувачення у відповідних виробництвах і представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим законом і пов'язаних з корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

Структура САП:

- управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді;

- відділ аналітично-статистичного забезпечення;
- відділ документального забезпечення.

До загальної структури Спеціалізованої антикорупційної прокуратури входять центральний апарат і територіальні філії, які розташовуються в тих самих містах, в яких розташовані територіальні управління НАБУ[11].

З процесом створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури міцно пов'язані перспективи візової лібералізації між Україною і Європейським Союзом.

Створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури очікували 1 грудня 2015 року, і напередодні був призначений її керівник — Назар Холодницький.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура становить самостійну ланку системи прокуратури України.

Утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначення її структури і штату здійснює Генеральний прокурор України за погодженням з Директором Національного антикорупційного бюро України.

Призначення на адміністративні посади в Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру здійснює Генеральний прокурор за результатами відкритого конкурсу. Призначення прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури здійснює її керівник за результатами відкритого конкурсу.

До загальної структури Спеціалізованої антикорупційної прокуратури входять центральний апарат і територіальні філії, які розташовані в тих самих містах, в яких розташовані територіальні управління НАБУ.

Керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури підпорядкований безпосередньо Генеральному прокуророві України. Він є його заступником за посадою.

У Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі, крім керівника, є посади першого заступника керівника, заступника керівника, керівника підрозділу, заступника керівника підрозділу.

На службу до Спеціалізованої антикорупційної прокуратури не можуть бути взяті особи, які протягом п'яти років (2011—2015) працювали в антикорупційних підрозділах правоохоронних органів.

Наказом Генерального прокурора України Віктора Шокіна від 22 вересня 2015 року в структурі Генеральної прокуратури України утворено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру.

Визначено внутрішню структуру Спеціалізованої антикорупційної прокуратури:

- управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді;

- відділ аналітично-статистичного забезпечення;
- відділ документального забезпечення.

За законом, призначення на адміністративні посади в Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру здійснює Генеральний прокурор за результатами відкритого конкурсу. Організацію та проведення конкурсу здійснює конкурсна комісія, до складу якої входять чотири особи, визначені Радою прокурорів України та сім осіб, визначених Верховною Радою України.

Перше засідання комісія провела 22.09.2015 року. Конкурс з добору кандидатів на посади керівників Спеціалізованої антикорупційної прокуратури розпочато 7 жовтня.

Добір проходив у чотири етапи:

1. Тестування на знання законодавства (професійний тест).
2. Тестування на загальні здібності.
3. Тестування особистісних характеристик.
4. Співбесіда.

До конкурсу допущено 282 кандидати, з яких 232 — нинішні або колишні співробітники прокуратури. Після тестів до співбесіди добрано 128 претендентів, з яких на посаду антикорупційного прокурора претендують 24 особи.

27 листопада комісія добрала сімох кандидатів на вищу посаду. Це Роман Говда, Максим Грищук, Анатолій Єжов, Віталій Касько, Володимир Кривенко, Олександр Новіков, Назар Холодницький.

Того ж дня комісія методом голосування визначила двох конкурсантів, яких подала Генеральному прокуророві України кандидатами на посаду антикорупційного прокурора:

- М. Грищук — набрав 9 голосів, та
- Н. Холодницький — набрав 7 голосів.

Робота комісії проходила в атмосфері тиску і скандалів.

Генеральний прокурор Віктор Шокін після бесіди 30 листопада 2015 року призначив Назара Холодницького своїм заступником — керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Створення незалежної антикорупційної прокуратури є однією з ключових вимог для встановлення безвізового режиму поїздок українців до ЄС, а також надання Європейським союзом іншої допомоги Україні. ЄС дав згоду значною мірою фінансувати цей проект.

Наприкінці вересня 2015 року Київ відвідала єврокомісар з питань юстиції, прав споживачів та рівності Вера Йоурова, після чого Європейський союз сформував свою позицію щодо створення антикорупційної

прокуратури. Ситуацію, що склалася з формуванням антикорупційної прокуратури, Брюссель назвав неприйнятною, оскільки Верховна Рада при ухваленні законів про запуск Національного антикорупційного бюро змінила їх таким чином, що цей орган перестав буди де-факто незалежним і отримав чіткий зв'язок зі «старою прокуратурою» і генпрокурором особисто.

18 вересня 2015 року на засіданні Національної ради реформ президент Петро Порошенко заявив, що під час переговорів між Генеральним прокурором Віктором Шокіним та послом Європейського союзу Яном Томбінським з боку ЄС не було висловлено зауважень щодо представників генеральної прокуратури в конкурсній комісії. Окрім цього стало зрозуміло, що Президент матиме повний контроль над рішенням комісії (контролюючи 7 з 11 її членів) і конкурс може стати лише формальним.

Однак, відсутність претензій зі сторони ЄС була спростована 21 вересня 2015 головою представництва Європейського Союзу в Україні Яном Томбінським. Він офіційно та відкрито заявив, що в суспільстві є недовіра до членів комісії від Генеральної прокуратури.

7 жовтня 2015 року дипломатична місія ЄС знову оприлюднила заяву, де наголосила, що українська влада повинна «невідкладно зняти обґрунтовані занепокоєння громадянського суспільства та експертів щодо комітету з виборів антикорупційного прокурора», аби забезпечити незалежність цього посадовця. Також озвучено сподівання на затвердження чітких критеріїв призначення та звільнення прокурорів у антикорупційній прокуратурі.

Ситуація стала ще більш напруженою, коли інтернет-видання «Українська правда|Європейська правда» оприлюднило подробиці службового листування між МЗС, ГПУ і Представництвом ЄС, звинувативши Віктора Шокіна у зриві плану візової лібералізації.

Зрештою, 5 листопада 2015 року стало відомо, що ЄС «втратив довіру» до процесу створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Компанія Neu Group, яка проводила тестування для осіб, що претендували на прокурорські посади, не забажала співробітничати без гарантованої оплати. Через це конкурсна комісія вирішила відкласти початок тестування.

6 листопада 2015 року за наказом генпрокурора Віктора Шокіна зі складу конкурсної комісії виключили начальника Головного слідчого управління ГПУ Юрія Грищенка та заступника начальника Департаменту кадрової роботи Миколу Садового. Новими членами конкурсної комісії з добору кандидатів призначили виконавчого віце-президента Конгресу національних громад України Йосифа Зісельса та голову громадської організації «Всеукраїнська спілка ветеранів АТО» Тараса Ткаліча. Юрія Севрука, на якого було найбільше нарікань від громадськості та народних депутатів, відкликано не було. Тим не менш, 8 листопада 2015 року

Європейський союз дав згоду підтримати процес тестування антикорупційних прокурорів.

Голова правління Центру протидії корупції Віталій Шабунін оприлюднив інформацію про те, що працівники САП допустили багато процесуальних порушень поспіль під час подання позову про розірвання договору з офшорним власником Запорізького титано-магнієвого комбінату. Це дозволило останнім захиститися від відповідальності за невиконання своїх інвестиційних зобов'язань.

Пізніше Центр протидії корупції звинуватив САП під керівництвом Назара Холодницького у «зливів» принаймні шести резонансних справ[12].

Спеціалізована антикорупційна прокуратура – самостійний підрозділ Генпрокуратури України, який створили у 2015 році. Їх функції досить прості - працівники наглядають за розслідуваннями НАБУ і представляють обвинувачення в судах. У них немає власних представництв. Грубо кажучи, САП "існує" у тому ж полі, що й НАБУ – це 2 взаємопов'язані органи. Попри це – постійні міжособні чвари і звинувачення один одного у "корупції" – не рідкість. А загалом – йде уже шостий рік роботи цих двох установ. За весь цей час і НАБУ і САП кидалися заявами про сотні справ, які направили до суду і про сотні осіб, яким оголосили підозру. Проте, жоден топ-корупціонер так і не сів за ґрати.

Візьмемо за приклад візьмемо сусідню Румунію, їхня "антикорупціонерка" Лаура Ковеші тільки за 2016 рік в неволю відправила 3 міністрів, 6 сенаторів, 11 депутатів, 47 мерів, 16 суддів і 21 керівника державних компаній. Грошей повернули на 668 мільйонів євро. Якщо ж говорити про результат за 4 роки її діяльності, то до суду дійшли більш як півтори тисячі справ.

"Із самого початку все було погано. Ми збирали справи, працювали над ними і направляли до суду, але там все і розвалювалося. Тому ми почали роботу із очищення судової системи. Настанови з боку ЄС, кілька років реформ і люди побачили реальний результат", – розповіла екс-очільниця НАД Румунії Лаура Ковеші[10].

Приймаючи Конституцію України, народні депутати зазначили у перехідних положеннях, що прокуратура продовжує виконувати функцію досудового розслідування до початку роботи органу з цими повноваженнями. Проте закон про створення Державного бюро розслідувань Верховна Рада ухвалила лише через 19 років – 12 листопада 2015.

14 січня 2016 року Президент України підписав закон, а 29 лютого Постановою Кабінету Міністрів №127 було утворено Державне бюро розслідувань. 10 травня було оголошено конкурс на посади Директора та

заступників Директора Бюро, який тривав ще півтора роки. Лише 16 листопада 2017 комісія визначила переможців.

22 листопада 2017 року Президент України підписав Указ №386/2017 про призначення Романа Труби Директором ДБР. 27 листопада 2017 року – Наказами №20/с та №30/с Директор ДБР Роман Труба призначив Ольгу Варченко на посаду першого заступника Директора та Олександра Буряка – на посаду заступника Директора.

З цього часу розпочався відлік часу для запуску ДБР, керівництво якого поставило амбітну мету – розпочати побудувати Бюро та роботу менше, ніж за рік – без підтримки політичних інститутів, але з підтримкою громадянського суспільства та міжнародних партнерів.

27 листопада 2018 року Державне бюро розслідувань почало здійснювати правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції [13].

Державне бюро розслідувань. Цьому органу підслідні ті ж особи, що і НАБУ і САП – вищі посадовці, особи що вчинили військові злочини, правоохоронці і самі ж службовці антикорупційних органів.

За виконуваними функціями та вирішуваними завданнями ДБР схожі на американське ФБР: боротьба із організованою злочинністю, тероризмом і вбивствами, а також розслідування справ про катування і жорстке поводження з боку працівників силових структур – поліції, прокуратури, СБУ та Антикорупційного бюро.

Крім того, якщо колись за військові злочини відповідала військова прокуратура, то тепер і це компетенція ДБР. Ця відносно молода структура почала свою діяльність у 2018 році. У "скарбничці" вже більше, ніж 5 тисяч кримінальних проваджень. З них – три сотні направлені до суду. Щодо структури, то ДБР складається із центрального апарату, семи територіальних управлінь: у Львові, Хмельницькому, Миколаєві, Мелітополі, Полтаві, Краматорську і Києві, в наявності ще академія і Науково-дослідний інститут. Так само як НАБУ і САП, ДБР займається лише досудовим розслідуваннями[10].

Вищий антикорупційний суд — вищий спеціалізований суд, утворений відповідно до судової реформи 2016 року.

Вищий антикорупційний суд є судом зі всеукраїнською юрисдикцією, що створюється з метою розгляду окремих категорій справ. Крім здійснення правосуддя, ВАКС аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює її, а також здійснює інші повноваження відповідно до закону.

Судді цього суду призначаються виключно на підставі результатів відкритого конкурсу.

Спочатку вважалося, що Вищий антикорупційний суд розглядатиме справи виключно за поданням Національного антикорупційного бюро України, проте у прийнятому Законі компетенція суду була значно розширена. Це означало передачу до ВАКС тисяч кримінальних проваджень, які не стосуються топ-корупції, та «закоркування» його роботи на роки. Згодом було ухвалено закон, що вирішує цю проблему.

Згідно з ухваленим Законом, Вищий антикорупційний суд є постійно діючим вищим спеціалізованим судом у системі судоустрою України. Його завданням є здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад та процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні.

Вищий антикорупційний суд здійснює правосуддя як суд першої та апеляційної інстанцій у кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених до його юрисдикції (підсудності) процесуальним законом, а також у цивільних справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави.

Законом визначаються спеціальні вимоги до кандидатів на посаду судді ВАКС, а саме:

1. Стаж роботи на посаді судді не менше п'яти років.
2. Науковий ступінь у сфері права та стаж наукової роботи у сфері права щонайменше сім років.
3. Досвід професійної діяльності адвоката щонайменше сім років.
4. Сукупний стаж (досвід) вищезазначеної діяльності щонайменше сім років.

Також визначається, хто не може бути суддею ВАКС.

Для визначення відповідності кандидатів у процесі конкурсу утворюється Громадська рада міжнародних експертів як допоміжний орган Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Громадська рада складається з шести членів, які призначаються ВККС (Вища кваліфікаційна комісія суддів) виключно на підставі пропозицій міжнародних організацій, з якими Україна співпрацює у сфері протидії корупції.

За змістом Закону, чотири члени Громадської ради міжнародних експертів мають можливість заветувати будь-яку кандидатуру на посаду судді.

У Вищому антикорупційному суді утворюється Апеляційна палата, що має окремого голову, приміщення, фінансування, секретаріат.

ВККС визначилася з іменами членів Громадської ради міжнародних експертів 6 листопада 2018 року. До неї увійшли:

1. Суддя Верховного суду Литви Аурелійус Гутаускас.
2. Суддя Суду королівської лави у провінції Саскачеван (Канада) Тед Зажечни.
3. Екс-голова першої секції ЄСПЛ Мір'яна Лазарова-Трайковська.
4. Суддя Апеляційного суду Великої Британії у відставці сер Ентоні Хупер.
5. Британський прокурор у відставці Лорна Харріс.
6. Колишній заступник державного прокурора з розслідування особливо важливих економічних злочинів з Данії Флемінг Денкер.

Строк їх повноважень становить два роки.

Всього успішно склали іспити 113 претендентів у судді. До кінця січня 2019 через декілька відборів пройшов 71 із них.

6 березня 2019 ВККС назвала імена 39 переможців конкурсу, у тому числі 12 — до апеляційної палати.

11 квітня 2019 Президент України Петро Порошенко підписав два укази про призначення перших 38-ми суддів ВАКСУ: 27 першої інстанції та 11 Апеляційної палати. Цього ж дня у Кловському палаці відбулася церемонія принесення присяги[14].

У чинному законодавстві України встановлена співпраця Національного антикорупційного бюро України з іншими антикорупційними органами. Так, Національне антикорупційне бюро України взаємодіє з Національним банком України, Фондом державного майна України, Антимонопольним комітетом України, Національним агентством з питань запобігання корупції, органами Державної прикордонної служби, органами державної податкової і митної служби, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації («відмиванню») доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, та іншими державними органами. Водночас не визначені механізми та конкретні дії під час співпраці, що створює проблеми в частині забезпечення реалізації антикорупційних механізмів.

З метою формування єдиних засад запобігання та протидії корупції передбачається здійснювати обмін інформаційними базами в межах компетенції органів Національного антикорупційного бюро, Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Крім того, необхідно посилити співпрацю між Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою та іншими антикорупційними органами для формування баз даних осіб, які вчинили корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення. Отже, у підрозділі

монографії проаналізовані антикорупційні інституції в системі органів державної влади як механізм запобігання та подолання корупції в Україні. Слід констатувати, що створені інституції не виконують своєї ролі, а саме запобігання та протидії корупції, їх діяльність критикують іноземні експерти та громадськість. Тому виникла потреба в систематизації ролі зазначених інституцій, формуванні пріоритетів розвитку державної антикорупційної політики, прийнятті системного нормативно-правового акта України щодо реалізації антикорупційної політики із зазначенням ролі кожного антикорупційного органу, критеріїв його ефективності та результативності, показників виконання антикорупційних заходів. Формування спільної та єдиної діяльності антикорупційних органів є основою якісної боротьби з корупцією, мінімізації її проявів[15].

Список використаних джерел

1. Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності у контексті сучасної антикорупційної стратегії : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / Бусол Олена Юріївна. Київ, 2015. 480 с.
2. Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України. Верховна Рада України. 2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/218/2015>.
3. Про призначення Янчука А. В. Головою Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 груд. 2016 р. No 924-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249571426>.
4. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. No 1698-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>
5. Національна рада з питань антикорупційної політики. 2014. URL: https://edera.gitbook.io/anticorruption-lecture/structura_antycorupcyunyukh_organyv_ukrayny/nacyonalna_rada_z_pytan_antycorupcyuno_u_polytyky.
6. Історія становлення. НАБУ. 2020. URL: <https://nabu.gov.ua/istoriya-stanovlennya>.
7. Головні антикорупційні органи України. Інфографіка. Укрінформ. 2020. URL: <https://www.ukrinform.ua/>.
8. Зміст та принципи діяльності. 2020. URL: <https://nabu.gov.ua/zmist-ta-pryncypy-diyalnosti>.
9. Національне агентство з питань запобігання корупції. Вікіпедія. –2020. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>.
10. НАБУ, САП, НАЗК і ДБР: чим займаються антикорупційні органи. 24 канал. 2019. URL: https://24tv.ua/nabu_sap_nazk_i_dbr_chim_zaymayutsya_antikoruptysiyni_organ_i_n1183534.
11. Головні антикорупційні органи України. Інфографіка. Укрінформ. 2020. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/1928065-golovni-antikoruptysiyni-organi-ukrajini-infografika.html>.
12. Спеціалізована антикорупційна прокуратура. Вікіпедія 2020. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Спеціалізована_антикорупційна_прокуратура.
13. Історія ДБР. ДБР. 2020. URL: <https://dbr.gov.ua/istoriya>.

14. Вищий антикорупційний суд України. Вікіпедія. 2020. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Вищий_антикорупційний_суд_України

15. РОЗВИТОК СИСТЕМИ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ІНСТИТУЦІЙ В УКРАЇНІ. Міжрегіональна Академія управління персоналом. 2018. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_03\(38\)/6.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_03(38)/6.pdf).

16. Шевченко О.М., Пінчук В.І. Інститут публічної служби в Україні та проблеми протидії корупції. Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток: електронний науковий журнал. Чернігівський національний технологічний університет. Чернігів: ЧНТУ, 2018. № 2 (6). С. 36-46.

Рудяк М.О., аспірантка

АДМІНІСТРУВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В УКРАЇНІ

Міграційні процеси, охоплюючи великий соціально-економічний прошарок населення світу, чинять вагомий вплив як на глобальний розвиток, так і на розвиток певної країни. Міграція змінює кількісні та якісні характеристики структури населення, його демографічні та соціально-економічні характеристики, політичний та культурно-інформаційний простір, закладаючи певні тенденції та ризики розвитку громадянського суспільства [1-5]. Масовий характер сучасних міжнародних міграційних переміщень у зв'язку з інтеграцією України у світовий міграційний простір слід оцінювати з позиції новітніх викликів до формування нової національної міграційної політики держави та зміни інституціональної та функціональної складових адміністрування міграційних процесів. У цьому контексті потребує ретельного перегляду стан нормативно-правового регулювання міграції та удосконалення механізмів її регулювання у частині формування нового безпечного інституціонального середовища України.

Найважливішим фактором здійснення адміністративного реформування в Україні стає ефективність управлінських механізмів, які структурують та уніфікують багатоаспектні міграційні питання та умови інституціонального середовища. Сукупність структурно-функціональних складових останнього відображається у властивостях тих відносин, які складаються між усіма учасниками взаємодії на державному, регіональному, муніципальному, корпоративному та міжособистісному рівнях, кожний з яких включає різну систему інститутів. У зв'язку з цим науковий інтерес викликає визначення нормативно-правових і функціональних особливостей інституціонального механізму регулювання міграційних процесів (ІМРМП).

Для забезпечення успішності адміністрування міграційних процесів в Україні в якості одного з методів удосконалення ІМРМП може використовуватись функціональний огляд (functional review). Функціональне обстеження ІМРМП дозволяє оцінити дієвість реформ системні зміни у процесі адміністрування міграційних процесів, а також оптимізувати процес реформування органів державної влади та місцевого самоврядування (ОДА та МС) з позиції структурних, функціональних, управлінських і фінансових витрат на їх реалізацію.

Методологічні положення з функціонального огляду щодо удосконалення ІМРМП у різні часи розробляли зарубіжні вчені, серед яких: С. Альварез-Тінаджеро (S. Alvarez-Tinajero) [1], Джахджа С. (Jahjah S.) [2], Е. Родрігеса (E. Rodriguez) [3], І. Тіонгсона (E. Tiongson) [3], Фулленкамп К. (C. Fullenkamp) [2], І. Функхаузера (E. Funkhouser) [4], Р. Чамі (R. Chami) [2] та інші [5-8].

Аналіз нормативно-правової та наукової бази на основі досліджень провідних наукових шкіл України дістав вагомий внесок Е. М. Лібанової (E. M. Libanova) [8], У. Я. Садової (U. Y. Sadova), О. Т. Риндзак, М. М. Біль, А. П. Гайдучького (A. P. Gaiduckyi) [7], О. Малиновської (O.A. Malynovska) [9; 12], М. Д. Романюка (M. D. Romanyuk) [6], О. Позняка (O. Pozniak), О. С. Фтомової (O. S. Ftomova) [8], М. Шульги (M. Shulga) та інших [10; 11].

Відмічаючи важливі здобутки світових вчених, слід відзначити, що оскільки стимули, потреби та інтереси мігрантів швидко змінюються, особливо в умовах обмежень COVID-19, то управлінські механізми мають бути адекватними таким змінам, що піднімає питання оптимізації структури ОДВ та МС та їх функціонального навантаження актуальним.

Аналіз структурних зв'язків ІМРМП ґрунтовно викладений у працях [42; 44; 46-48]. Проте, для виконання функціонального обстеження ІМРМП невирішеним питанням залишається функціональна зв'язність інституціонального механізму з новітніми тенденціями міграційних процесів [5-12], міграційною політикою країн-донорів та країн-реципієнтів, змінами в їхніх нормативно-правових документах, оскільки за їх допомогою здійснюється регулювання інтеграційних процесів та одночасний державно-регуляторний вплив на основі виключного права держави на формування нормативно-законодавчих актів та застосування інфорсменту їх виконання.

Метою дослідження визначено аналіз та оцінювання інституціонального та функціонального огляду (functional review) у механізмі адміністрування міграційних процесів, їх впливу на зміну інституціонального середовища адміністрування органами державної влади та органами місцевого самоврядування в умовах децентралізації владних повноважень в Україні.

Досягнення мети обумовило пошук розв'язання наступних наукових завдань: дослідити зміну інституціональної та функціональної складових у міграційному дискурсі; знайти нормоутворюючі компоненти інституціонального механізму в міграційному законодавстві України; обґрунтувати заходи з удосконалення національної міграційної політики у контексті забезпечення ОДВ та МС безпеки розвитку регіональної економіки.

Головною причиною міграції є переселення населення через економічні та соціальні чинники заради отримання більших сприятливих умов життя та вищого заробітку. З таких причин вирішальним чинником стає співвідношення якості життя у країнах-донорах (регіонах) і країнах-реципієнтах (регіонах) спрямування мігрантів. Все частіше достатньо високими масштабами характеризуються вимушене переселення, що викликане військовими або соціальними конфліктами, техногенними катастрофами, кон'юнктурними змінами ринку праці тощо. У цьому зв'язку метою удосконалення міграційного законодавства є структурна та функціональна оптимізація ІМРМП у системі адміністрування ОДВ та СМ міграційних процесів.

В основу інституціональних оглядів адміністрування у сфері міграції покладені нормативно-правові документи, серед яких аналізувались наступні: Конституція України, Конвенція про статус біженців, закони України "Про зовнішню трудову міграцію", "Про громадянство", "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту", "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні", "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства", "Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України", постанови Кабінету міністрів України, положення щодо імміграції, еміграції, реєстрацію проживання, отримання статусу громадянина країни та інші підзаконні акти.

Проте, задля систематизації інституціонального огляду пропонуємо застосувати метод групування, що дозволить виявити загальні та специфічні інститути, вилучити дублювання, знайти прогалини та "вузькі" місця міграційного законодавства.

Аналіз групування показав, що діяльність держави як законодавчого та виконавчого суб'єкту регулювання міграційних процесів стосується абсолютно усіх сфер суспільного життя. Інституалізація адміністрування міграційних процесів має бути комплексною та цілеспрямованою, оскільки цілепокладання у державній міграційній політиці формує певну систему ОДВ та МС, які наповнюються функціональним змістом. Критеріями успішності адміністрування ОДВ та МС виступають позитивні зміни цінностей і потреб

певної особистості, її рівень життя, доходів, зайнятість, соціального забезпечення тощо [11; 12]. Соціально-економічний стан соціуму впливає на характер та ефективність діючих інститутів та тих, як тільки з'являється в міграційному процесі, формуючи певний режим функціонування інституціонального середовища. Цей процес впливає на систему внутрішньодержавних та міждержавних відносин, національну ідентичність громадян, формування їхньої системи цінностей та соціальних орієнтирів, культурно-інформаційну політику, які у сукупності сприяють відтворенню людського потенціалу країни, визначаючи її роль і місце у глобальному світі.

В основу функціональних оглядів адміністрування у сфері міграції покладено оцінювання функцій, які мають виконуватись органами управління. Функціональний огляд дозволяє розглядати будь-який аспект управлінського механізму та виявляти функціональний дисбаланс між певними функціями, їхньою значимістю та важливістю для здійснення управлінської діяльності. Функціональний огляд дозволяє виявити функціональний дисбаланс, уникнути дублювання та надлишкових функцій у механізмах управління, провести структурно-функціональну оптимізацію системи органів державної/муніципальної влади, які задіяні у механізмах управління, чисельності державних службовців та спеціалістів, часу на обґрунтування, узгодження та прийняття рішень.

Інституціональний механізм (ІМ) ми розглядаємо як систему методів і способів управління, у якій інститути (формальні/неформальні норми, правила, обмеження, алгоритми та еталони поведінки, ролі, цінності) підпорядковують розвиток громадянського суспільства своїй природі походження, виступають інструментами регулювання відносин у певних організаційних формах з відповідним функціональним наповненням [44; 46-48]. ІМ забезпечує реалізацію суспільно-правових відносин на нормативно-правовій основі. Інститути як норми і правила господарської діяльності створюють інституціональне середовище щодо реалізації економічних потреб та інтересів людини завдяки ринковому механізму обміну благ. За допомогою ІМ людина реалізує права і свободи, приймає рішення у реальних умовах, координує та контролює їх виконання у відповідності до інституціонального середовища, у якому вона знаходиться. ІМ регламентує будь-яку діяльність завдяки її упорядкуванню, встановленню норм (прав, свобод, обмежень, процедур, умов і санкцій) та контролює їх дотримання з метою забезпечення розвитку та саморозвитку всіх учасників взаємодії [5; 7].

Групування міграційного законодавства України в аспекті інституціонального огляду

Характеристика групи законів	Регуляторний вплив	Інституціональний вплив
Закони України про міграцію (Конституція України, закони загальної дії) [13-20; 31]	ст.ст. 3, 9, 18, 24, 25 – держава забезпечує захист і конституційну рівність прав і свобод людини перед законом, національні інтереси та безпеку, визнає міжнародні договори, що визнані Верховною Радою України, регулює питання громадянства	Формування інституціонального середовища щодо імплементації норм, надає змогу діагностувати умови та обставини міграційних процесів
Специфічні Закони України про міграцію [20-34]	Регулювання міжнародного міграційного процесу, ратифікація двосторонніх і багатосторонніх угод, імплементація інститутів державної міграційної політики	Встановлення інститутів міграційної політики: інституту іммігрантів, іноземців, осіб без громадянства, біженців, трудових, нелегальних мігрантів, їх реєстрації, біометричної ідентифікації, порядок оформлення віз, строків перебування, квот, алгоритм дій щодо перетину кордону, попередження нелегальної міграції, фінансування заходів, які визнанні правовими актами, формування нових органів влади, які реалізують державну міграційну політику
Міжнародне законодавство про міграцію [35-41]	Діяльність міжнародних організацій та установ, співпраця з удосконалення міжнародного законодавства щодо міграції	Удосконалення міграційного середовища, структурно-функціональної складових міжнародного співробітництва, уніфікації даних та алгоритмів обробки інформації про міграцію та мігрантів, обмін досвідом, удосконалення фінансових інститутів з регулювання міграційних процесів

Джерело: складено автором.

Інституалізація державного регулювання міграційних процесів полягає у засвоєнні та опрацюванні всіма учасниками взаємодії інститутів, необхідних для здійснення господарської та державно-управлінської діяльності, способів контролю результатів процесу, у межах якого досягається об'єктивізація та ефективне функціонування ОДВ та МС [49, с.210-213].

Методологічний підхід у питанні пошуку структурно-функціональної єдності ІМ з іншими механізмами, на наш погляд, має спиратися на визначення інституту у аспекті відносин узгодженої взаємодії суб'єктів та об'єктів господарювання [46-48]. Такий підхід дозволяє знаходити структурну та функціональну єдність механізмів управління, визначити їх загальні та специфічні функції, обґрунтовувати методичні підходи та інструментарій інституціональних перетворень у напрямі інституалізації державного регулювання міграційних процесів, удосконалення адміністрування цих процесів і передбачати тенденції їх розвитку.

Управлінські механізми втілюються у формах – структурах, та функціях – властивостях, відносинах, змісті та способі дії, за допомоги яких приймаються рішення та здійснюється управління у різних міграційних аспектах [46, с. 52-53].

Систематизація функцій ІМ надає можливість дослідити функціональний зміст ІМРМП як системи дескриптивних і нормативних властивостей, перші з яких вказують на спосіб та частоту застосування (можливо/неможливо) певних інститутів, а другі – на визнання початкових і граничних умов їх використання. Одночасно, відбиваючись у функціях інших управлінських механізмів, властивості ІМ впливають на інституалізацію щодо дотримання чи ігнорування вимоги певного інституту та чинного законодавства. Такий підхід допомагає розглянути ІМ у діалектичній єдності категорій, які його складають [46, с.52; 48, с. 279-284].

Функціональний аспект ІМРМП полягає у дуальності дії (впливу) та властивості (характеру відносин, зв'язку, стану, поведінки, потенціалу, тренду тощо), передбачає їх конкретизацію у певній системі відносин для досягнення мети суб'єкта управління.

Управлінські функції проявляються у властивостях, завдяки яким реалізуються дії, встановлюються зв'язки та відносини у господарській діяльності економічних суб'єктів, задіяних в міграційному процесі. З цього приводу науковий інтерес становить визначення сукупності функцій за видами механізмів, що не допускає повторень та перехресного членування за змістом, є простими та однорідними за видами, уніфікованими за описом. Однак, через складність структуризації управлінських механізмів та їхню мультифункціональність додержатися таких вимог практично неможливо,

хоча можна ідеалізувати таку методологічну спробу, що позбавляє практичної цінності застосування отриманих результатів [42, с. 16-18; 46, с.54; 48].

З погляду інституціональної теорії цікавим є дослідження функціонального зв'язку як системного елемента у структурно-функціональній будові механізмів управління [42; 43; 46; 47]. Функціональний зв'язок ІМ має загальні та специфічні аспекти. Якщо розглядати управлінські механізми узагальнено, можна вважати, що їхньою загальною функцією є задоволення потреб осіб (суб'єктів певного механізму) тими інститутами, які підтримуються всіма учасниками взаємодії, є прийнятними та найвигіднішими щодо ефективності регулювання міграційних процесів (нормативні властивості). Однак, реалізуючи цю загальну функцію, адміністрування виконує різний комплекс функцій, які учасники взаємодії використовують у досягненні власних цілей по-різному і не завжди ефективно (дескриптивні властивості) і легітимно. Функціональне наповнення кожного механізму залежить від суб'єктів-користувачів, нормативно-правових дій, стандартів, принципів, засвоєних формальних (і неформальних) алгоритмів тощо. Відтак, функції адміністрування можуть як посилювати вплив на інституалізацію регулювання міграційних процесів, так і бути певною мірою зайвою, суперечливою, дублюючою, недоречною, обмеженою та неповноцінною.

Більшістю науковців загальними функціями ІМРМП визнаються наступні: закріплення та відтворення суспільних відносин, координаційну та субординаційну, комунікативну, регулятивну, інтегративну, відносної замкнутості, мінімізації витрат та інші [43; 44; 48], які доповнюються специфічними у залежності від виду та сфер застосування міграційного законодавства. Саме такими функціями ІМРМП у сфері інституалізації міграційних процесів, на наш погляд, є функції: ціледосягнення, програмування, знаннева, компенсаційна, адаптації, уніфікації.

Функція закріплення та відтворення суспільних відносин (характерна властивість – циклічність, сталість), будучи одночасно носієм та результатом науково-технічного прогресу, визначає межі інституціонального впливу на суб'єктів функціонування, які регламентуються ІМ. Функція координації (типова властивість – упорядкованість, узгодженість) направлена на розподіл всіх видів ресурсів і досягнутих ефектів (прибутку, вигід, ризиків, витрат тощо), зменшення невизначеності та асиметрії ринкової інформації. Функція субординації (типова властивість – підпорядкованість) – перерозподіл всіх видів ресурсів, особливо інформаційних, у часі та просторі відповідно до ієрархії управління ОДВ та СМ, що забезпечує адекватне застосування ІМ.

Комунікативна функція (властивість – зв'язність, когерентність, когезія) відображає інформованість користувачів (наукові, освітні установи, державні органи влади та місцевого самоврядування, засоби ЗМІ) щодо використання інформації та знань певної форми та змісту, які обмежуються ІМ.

Регулятивна функція (властивість – регламентація, відповідність), яка характеризується частотою, тривалістю та обсягом регулятивних процедур, дає можливість контролювати параметри відтворення суспільних відносин та передбачати наслідки прийнятих рішень в обмеженнях з боку ІМ.

Інтегративна функція характеризується холізмом, консолідацією та певною мірою конформізмом всіх учасників ринкового середовища під впливом ІМ. Інтегративна функція обумовлює результативність дії організаційно-правових, економічних, політичних та інших форм соціально-економічних відносин, що утворюють спільний інституціональний простір їхнього функціонування. Ця функція відтворює прямі/опосередковані зв'язки ІМ завдяки господарському, економічному та ринковому механізмам у відповідності до потреб та інтересів учасників взаємодії, що проявляється у збільшенні обсягу та частоти комунікацій (контрактів).

Відносна замкненість (властивість – контрольованість) характеризує певну автономію (незалежність, ступінь свободи) ІМ, яка виражається у тому, що зміна будь-якого структурно-функціонального параметра ІМ здатна викликати ланцюгову реакцію в інших механізмах. Тому зміни інституціонального характеру необхідно оцінювати у колі прямої та опосередкованої дії ринкового та державного механізмів на загальний результат діяльності учасників взаємодії, та прогнозувати наслідки прийнятих рішень.

Функція мінімізації витрат (властивість – типізація, універсальність) пов'язана з усією сукупністю витрат, які несуть СГ, але, в першу чергу, з трансакційними (ТгС), як показнику ефективності інституціонального середовища. Індикатором ефективності дії механізмів стає мінімізація ТгС у сфері виробничих відносин та частоти ТгС – для невиробничих [43, с. 121-125; 47].

ІМ у взаємодії з ринковим та державним механізмами має значно більше функціональне навантаження, через що виникає ряд специфічних функцій цього механізму, якими, на нашу думку, є наступні.

Функція ціледосягнення за встановленою метою, напрямом і методом її досягнення, крім направленості, має інформаційний вплив щодо обов'язковості виконання норм та обмежень певного ІМ. Сутність ціледосягнення – ціннісне перетворення ресурсів у відповідності до власних інтересів і потреб учасників міграційного процесу. Останнє пов'язано з

характером інституціонального середовища, результативність якого визначається одночасною дією ринкового та державного механізмів, а урегульованість їхніх дій – з компліментарністю ІМ.

Отже, ціледосягнення (властивість – компліментарність) – функція, що формує конкурентоспроможність, передбачає досягнення результатів за етапами, формою, способами та ресурсами, витраченими на досягнення цілі. Ціледосягнення в економічному механізмі спрямовує дії учасників міграційного процесу на прогнозування результатів, оцінювання їхньої конкурентоспроможності, а також впливає на вибір способу їх досягнення. Отже, ціледосягнення слід розуміти як набуття стану (властивості) осіб, досягнутого у процесі реалізації поставленої цілі. Проте, завжди існуватиме діалектичне протиріччя щодо орієнтації на загальні цілі (потреби нації, країни, громади, корпорації) та індивідуальні (особисті, сімейні, кланові), яке, з нашого погляду, буде вирішуватись у залежності від рівня інституалізації згаданих механізмів [45; 46], а ефективність ІМ – від комплексу інститутів, що обмежують приватні потреби та інтереси, та націлюють діяльність осіб на досягнення конвергентності суспільних інтересів і відносин у позитивне річище.

Ціледосягнення закладає структурну основу інституалізації державного регулювання розвитку міграційного процесу, яка викладається у державних програмних документах, що дозволяє визначити ресурси для їх реалізації. Проте, через різні причини (вплив факторів НТП, інституціональні зміни) мета і результати можуть не співпадати, що завжди буде залишатися полем для удосконалення державного механізму регулювання міграційного процесу.

Завдяки тому, що ціледосягнення вимагає розуміння тренду розвитку міграційного процесу та співпадає за формою, ця функція ІМ пов'язана з функцією програмування розвитку міграції. У цьому сенсі ІМ включає як нормативне програмування (директивне, індикативне тощо), при якому виявляється тренд дії ІМ і передбачається результативність його впливу на майбутнє міграції, так і пошукове прогнозування, що виходить з реального економічного стану мігрантів (стратегічне програмування). Синтез цих двох ко-функцій при прийнятті рішень дозволяють перейти від прогнозування (цілепокладання) до програмування (ціледосягнення) розвитку міграційного процесу.

Ціледосягнення разом з програмуванням синтезується зі знаннєвою функцією, яка крім інформатизації, що несуть механізми, спирається на оцінювання та усвідомлення потреб та інтересів всіх учасників ринкової взаємодії [47]. На нашу думку, прагнення держави зберегти певний ІМ, або

змінити (модифікувати) його складові можна вважати головним критерієм ефективності функціонування ІМ, виважене оцінювання якого залежать саме від знаннєвої компоненти функціонування ІМ. Остання ґрунтується як на засвоєнні цінностей та тих змін, які вже відбулися, так і визначенні умов, конкретних методів і засобів, які закладаються на майбутнє. Особливістю цієї функції є те, що не всі методи досягнення цілі виправдовуються результатами, а тільки ті, як на думку Гегеля, які, не дивлячись на ступінь гостроти потреби, її ієрархічний рівень та ранг, мають реальну можливість задоволення, тобто практичної вживаності ІМ в інституалізовану систему діючих механізмів.

Знаннєва функція реалізується завдяки відтворенню цінностей відповідно до витрат, які може дозволити держава та громадяни згідно з ринковим та економічним механізмами. Практика є критерієм, що перевіряє правдивість передбачень та цінностей у порівнянні конкурентоспроможності мігрантів (країн, національних економік, компаній). При цьому нові цінності уречевлюються так швидко, як ефективно спрацьовує господарський механізм, що підтверджує їх істинність (зникають, якщо є хибними). Сучасна практика міграції тільки підтверджує закономірність: з підвищенням міри досягнення цілі, підвищуються витрати на її досягнення [42-44; 47]. Відтак, результатом знаннєвої функції мають бути нові цінності (матеріальні та духовні), які спираються на пізнання, компетенцію, практичні навички та новації, що реалізуються завдяки спільному впливу механізмів у такий спосіб, який дозволяє цю різницю збільшити.

Знаннєва функція допомагає пізнавати, вивчати, прогнозувати майбутнє та корегувати прийняті рішення, знаходити нові способи досягнення цілей, розробляти стратегію та тактику їх реалізації, наповнювати новим змістом діяльність СГ. Відтак, можуть з'являтися нові цілі, досягнення яких потребує нових властивостей – нових функцій ІМ, що вказує на ітеративний характер знаннєвої компоненти ІМ.

Здатність до зміщення акцентів інституціонального середовища у бік продуктивної діяльності характеризує учасників як конкурентоспроможними, що безпосередньо впливає на відповідну властивість ІМ. Так, наприклад, за рахунок накопичення та підвищення рівня знань (знаннєва функція), які тягнуть за собою нові відкриття (винаходи, технології, інновації), змінюються відносні ціни на ресурси [43]. Останні стимулюють (або провокують) власників активів до зміни інститутів, що нададуть їм можливість максимізувати (або зберегти) прибуткову діяльність у ринкових параметрах завдяки формуванню нового (або захисту попереднього – "старого") ІМ [49].

Урівноваження різноманітних протиріч розвитку міграційного процесу, навіть тих, які мають діалектичне походження, потребують компенсаційного розподілення (перерозподільна функція ІМ) щодо забезпечення компромісних рішень, розв'язання суперечностей і криз за рахунок перерозподілу ризиків між учасниками міграційного процесу. Ця функція проявляється в емерджентності ІМ. Наприклад, перерозподільні властивості закладені у бюджетно-податковій, грошово-кредитній, ціновій, антимонопольній, інвестиційній, зовнішньоекономічній політиці держави та власників матеріальних і нематеріальних цінностей, за рахунок вдалого поєднання яких можна розв'язувати проблеми розвитку країни. Кожна з названих форм регулювання має компенсаційний аспект щодо інших завдяки дії компенсаційної функції ІМ.

Функція адаптації (властивість – гнучкість) ІМ безпосередньо пов'язана з компенсаційною і полягає в адекватному реагуванні на зміни ІМ. Ця властивість виражається результируючим вектором ІМ, що впливає на характер функціонування економічного, державного та господарського механізмів. Хоча швидкість реагування є зворотною стороною адаптивності на інституціональні зміни, що відбуваються з деякою інертністю, самонастроювання ІМ виникає завдяки поєднанню формальних норм і неформальних норм. Як вказують теоретичні дослідження та практика – не завжди адаптація несе позитивні результати, що підтверджується часткою, наприклад, “тіньової” економіки, корупції [49, с. 284-288]. У цьому аспекті ІМ разом з ринковим та економічним механізми визначатимуть, у якому напрямі та за рахунок яких саме компромісів відбувається розвиток господарюючих суб'єктів.

Для ІМ характерна уніфікація, яка відображається ступенем інституалізації згаданих механізмів та засвоєнням зразків соціально-економічної поведінки (опрацювання рутин [42; 43]), які визначаються алгоритмізацією ІМ у питаннях ефективності інституціонально-правової системи та функціонування державно-адміністративного апарату (властивість – раціональність, універсальність). На відміну від державного регулювання, де керований, свідомий вплив визначається методами і формами державного механізму, ІМ за цією властивістю схожий з ринковим, де економічна доцільність, прибутковість, ризики зважуються з рівнем конкуренції, витрат і прогнозованістю результату, покладаючись на об'єктивність конкурентних ринкових важелів.

Суперечності, які можуть виникати на певних етапах розвитку відносин між учасниками міграційного процесу у межах єдиного інституціонального середовища є імпульсом для удосконалення та появи нової модифікації (моделі) ІМ, яка зможе запропонувати більш ефективний спосіб ціледосягнення. Накопичення функціональних змін тягне за собою

структурні зміни ІМ, модифікація яких має безліч вимірів [48; 49], але завжди оцінюється через ефективність діяльності СГ.

Отже, функціональний зміст ІМ завжди має бути об'єктом уваги держави щодо виявлення як сильних, так і слабких інститутів і механізмів регулювання розвитку міграційного процесу. Інакше – всі спроби можуть обернутися квазіефективними, які, у свою чергу, змінюють інституціональне середовище у бік тінізації економічних відносин чи, взагалі, відмови від підприємництва як новаторського процесу [49]. У таких ситуаціях функціональний універсалізм може розглядатися як засіб удосконалення управлінських механізмів щодо адекватного розв'язання суперечностей міграційного процесу. Відтак, групування функцій ІМ у контексті інституалізації державного регулювання розвитку СГ дає можливість функції регулювання та контролю трансформувати у саморегулювання та самоконтроль. Контекстні характеристики ІМ надані у вищенаведеній таблиці.

Когерентність державного та ринкового механізмів регулювання міграційного процесу проявляється завдяки функціональному (змістовому), структурному (складовому) та комунікативному холізму механізмів (табл.). Комунікативний холізм, з нашого погляду, є найбільш значущою характеристикою зв'язності, що утворює ланцюг реакцій громадян у системі діючих механізмів, орієнтований на ціледосягнення, та забезпечує інституалізацію державного регулювання міграції.

Прямий і зворотній зв'язки механізмів вказують на те, що комунікативний холізм механізмів має ендогенне (внутрішнє) та екзогенне (зовнішнє, привнесене) походження. А багаточисельні екзогенні зв'язки – на те, що спадкова (історична) єдність етапів також являє собою структурне ціле дії механізмів. Комунікативний холізм ІМ з іншими механізмами є дуже високим і таким, що утворює певний континуум діяльності ОДА та МС, то можна говорити про певну когезію механізмів (чи їх складових), що, у свою чергу, приводить до появи нових комунікаційних засобів, інститутів, механізмів тощо. Відтак, – до нових форм господарювання, що реалізують нові типи відносин, які у певному інституціональному середовищі набувають нових властивостей та створюють умови реалізації людського потенціалу країни.

За цих обставин комунікативний холізм ІМ стає загальною властивістю по відношенню до всіх механізмів та такою, від якої залежить спосіб розподілу ресурсів, стимули та напрями їх використання, а також – інтенсивність регулюючого впливу інституалізації державного регулювання розвитку міграційних процесів. Відтак, ефективність механізмів обумовлюється єдністю етапів та інститутами ІМ, які визначатимуть якість інституціонального середовища, тренд партнерських відносин на

довготривалу перспективу [46; 47]. Розглядаючи джерела феномену ІМ, потрібно розуміти, що ними можуть бути і держава, і суб'єкти господарювання як такі, що мають економічну владу та спроможні чинити вплив на вектор економічного розвитку.

З нашого погляду, ІМ чинить прямий вплив на державний механізм завдяки його екзо- та ендорегулятивній властивостям, які у взаємодії стають внутрішніми або зовнішніми один до одного. Зворотний зв'язок, у такому процесі, полягає у сприйнятті інституціональним середовищем певної форми, методу чи інструменту регулювання, оскільки джерела розвитку завжди знаходяться поза сферою внутрішнього середовища суб'єкта впливу: держави чи громадянина [46; 47].

Отже, підвищення професіоналізації та інституалізації адміністрування ОДВ та СМ визначається ефективністю інституціонального механізму, який є структурно-функціональною складовою державного механізму регулювання міграційних процесів. Взаємодоповнення за рахунок загальних та компенсація – специфічних функцій інституціонального механізму, створюють комунікативний холізм ІМ, спрямований на зменшення невизначеності інституціонального середовища, прогнозованості розвитку міграційного процесу та ефективного використання його потенціалу, покращення інвестиційного клімату та привабливості національного ринку праці. Оптимізацію системи ОДВ та СМ, які функціонують у межах проаналізованих механізмів, слід розглядати з позиції функціонального обстеження ІМРМП, що дає змогу підвищити ефективність адміністрування міграційних процесів, результативності їхнього впливу, економії ресурсів та інституалізації державного управління [54].

Подальший науковий пошук доцільно зосередити на оцінюванні нових тенденцій міграційних процесів через зміни поведінкової економіки та ринку праці, пов'язаних з обмеженнями COVID-19, що дозволить розв'язати багатоваріантні завдання щодо результатів та наслідків введення нових інститутів соціальної поведінки у процесі завершення реформування публічного управління, а також удосконалити нормативно-правові акти, що визначають сфери адміністрування міграції.

Список використаних джерел

1. Alvarez-Tinajero S. International Migration and Development. Training Modules / International Organization for Migration. Geneva, 2013. 418 p. URL : <https://publications.iom.int/books/international-migration-and-development-training-modules> (дата звернення: 25.09.2020).
2. Chami R., Fullenkamp C., Jahjah S. Are Immigrant Remittance Flows a Source of Capital for Development? / International Monetary Fund. Working Paper. 2003. № 03/189. 48 p. URL :

<https://www.imf.org/en/Publications/-WP/Issues/2016/12/30/Are-Immigrant-Remittance-Flows-a-Source-of-Capital-for-Development-16801> (дата звернення: 15.09.2020).

3. Rodriguez E.R., Tiongson E.R. Temporary Migration Overseas and Household Labor Supply: Evidence from Urban Philippines // *International Migration Review*. 2001. Vol. 35, № 3. P. 709-725. URL : https://www.jstor.org/stable/2675840?seq=1#page_scan_tab_contents (дата звернення: 25.09.2020).

4. Funkhouser E. Migration from Nicaragua: Some Recent Evidence // *World Development*. 1992. Vol. 20, № 8. P. 1209-1218. URL : [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(92\)90011-J](https://doi.org/10.1016/0305-750X(92)90011-J) (дата звернення: 25.09.2020).

5. Оліфіренко Л.Д., Рудяк М.О. Використання ресурсного потенціалу інститутів громадянського суспільства щодо регулювання зайнятості населення та міграційних процесів. *Проблеми і перспективи економіки та управління : науковий журнал*. 2020. № 1(21) С. 20-37 DOI: 10.25140/2411-5215-2020-1(21)-20-37.

6. Романюк М. Д. Міграційні загрози національній безпеці України: сучасні виклики, проблеми подолання. *Демографія та соціальна економіка*. 2015. № 3 (25). С. 99-111.

7. Міграція в умовах трансформації регіональних ринків праці України: механізми регулювання / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І.Долішнього НАН України»; наук. ред. У. Я. Садова. Львів, 2019. 263 с. ISBN 978-966-02-9022-8.

8. Лібанова Е.М., Фтомова О.С. Особисті перекази мігрантів: оцінка масштабів і наслідків. *Демографія та соціальна економіка*, 2019, № 3 (37): С. 11-29. SSN 2072-9480.

9. Малиновська О. А. Міграційна політика: теоретичні підходи та напрями наукового аналізу. *Демографія та соціальна економіка*, 2018, № 2 (33). С. 27-37.

10. Українське суспільство: міграційний вимір : нац. доповідь / Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. К., 2018. 396 с.

11. Українська міграція в умовах глобальних і національних викликів ХХІ століття: наукове видання / наук. ред. У. Я. Садова. Львів, 2019. 110 с.

12. Малиновська О. А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії: монографія. К.: НІСД, 2018. 472 с.

13. Кодекс законів про працю України / Верховна Рада України. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.

14. Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 25.09.2020).

15. Про затвердження Правил оформлення і видачі тимчасового посвідчення громадянина України : Постанова від 17 липня 2003 р. № 1111 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1111-2003-%D0%BF> (дата звернення: 25.09.2020).

16. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18> (дата звернення: 25.09.2020).

17. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон від 15 квітня 2014 р. № 1207- VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207> (дата звернення: 25.09.2020).

18. Про затвердження Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 року: Постанова від 24 червня 2006 р. № 879 / Кабінет Міністрів України. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/879-2006-%D0%BF> (дата звернення: 25.09.2020).

19. Про зовнішню трудову міграцію: Закон від 5 листопада 2015 р. №761-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-19> (дата звернення: 25.09.2020).

20. Про імміграцію / Верховна Рада України. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2491-14> (дата звернення: 25.09.2020).

21. Декларація прав національностей України. 1 листопада 1991 р. № 1771-XII / Верховна Рада України. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1771-12> (дата звернення: 25.09.2020).

22. Порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї : Постанова від 4 червня 2015 р. № 367 / Кабінет Міністрів України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367-2015-%D0%BF> (дата звернення: 25.09.2020) (дата звернення: 25.09.2020).

23. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон від 8 липня 2011 р. № 3671-VI / Верховна Рада України. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3671-17> (дата звернення: 25.09.2020).

24. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: 20 листопада 2012 р. № 5492-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17> (дата звернення: 25.09.2020).

25. Про затвердження Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства: Наказ від 23 квітня 2012 р. № 353/271/150 / Міністерство внутрішніх справ України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0806-12> (дата звернення: 25.09.2020).

26. Про затвердження Положення про національну систему біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства від 27 грудня 2017 р. № 1073 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1073-2017-%D0%BF> (дата звернення: 25.09.2020).

27. Про затвердження Положення про посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту: Постанова від 14 березня 2012 р. № 196 / Кабінет Міністрів України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/196-2012-%D0%BF> (дата звернення: 25.09.2020).

28. Про затвердження Порядку обміну інформаційно-аналітичними матеріалами між суб'єктами інтегрованого управління кордонами: Наказ від 01 вересня 2015 р. № 1050/254/341/749/562 / Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство закордонних справ України, Міністерства інфраструктури України, Міністерства фінансів України, Служби безпеки України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1094-15> (дата звернення: 25.09.2020).

29. Про затвердження Порядку проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері: Наказ від 04 вересня 2013 р. № 850/536/1226 / Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство соціальної політики України та Міністерство освіти і науки України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1683-13> (дата звернення: 25.09.2020).

30. Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію: Постанова від 1 березня 2017 р. № 118 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2017-%D0%BF> (дата звернення: 25.09.2020).

31. Про національні меншини в Україні: Закон від 25 червня 1992 р. №2494-XII / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12> (дата звернення: 25.09.2020).
32. Про міжнародне приватне право: Закон від 23 червня 2005 р. № 2709-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2709-15> (дата звернення: 25.09.2020).
33. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон від 21 січня 1994 р. № 3857-XII / Верховна Рада України. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3857-12> (дата звернення: 25.09.2020).
34. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17> (дата звернення: 25.09.2020).
35. Про прийняття Статуту Міжнародної організації з міграції та Змін до Статуту: Закон від 11 липня 2002 р. № 114-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/114-15> (дата звернення: 25.09.2020).
36. Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб: Закон від 15 січня 2008 р. № 116-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/116-17> (дата звернення: 25.09.2020).
37. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 року «Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності: Указ від 20 липня 2007 р. № 657/2007 / Президент України. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/657/2007> (дата звернення: 25.09.2020).
38. Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні: Закон від 11 грудня 2003 р. № 1382-IV / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15> (дата звернення: 25.09.2020).
39. Про схвалення Концепції здійснення першочергових заходів з реформування Державної міграційної служби : Розпорядження від 23 грудня 2015 р. № 1411-р / Кабінет Міністрів України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1411-2015-%D1%80> (дата звернення: 25.09.2020).
40. Про схвалення Концепції створення єдиної інформаційно- аналітичної системи управління міграційними процесами : Розпорядження від 7 листопада 2012 р. № 870-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/870-2012-%D1%80> (дата звернення: 25.09.2020).
41. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : Розпорядження від 12 липня 2017 р. № 482-р / Кабінет Міністрів України. URL : <phttps://www.kmu.gov.ua/ua/npras/250149647> (дата звернення: 25.09.2020).
42. Геєць В. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку : монографія. НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. К. [б. в.]. 2009. 863 с.
43. Дементьев В. В. Институты, поведение, власть : монографія. Донецк. 2012. 309 с.
44. Енциклопедія державного управління : у 8 томах. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. К. 2011. 692 с.
45. Кульман А. Экономические механизмы : пер. с франц.; общ. ред. Н. И. Хрустальной. М. 1993. 192 с.
46. Ніколенко С. С. Господарсько-політичний механізм сучасної ринкової економіки : монографія / С. С. Ніколенко, І. О. Пінчук. Полтава. 2008. 153 с.

47. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки./ пер. з англ. І. Дзюб. К. 2000. 198 с.
48. Оліфіренко Л. Д. Структурні зв'язки інституціонального механізму регулювання розвитку суб'єктів господарювання. *Економічний часопис – XXI : науковий фаховий журнал*. №155(11-12). 2015. С. 51-54.
49. Оліфіренко Л. Д. Функціональний зміст інституціонального механізму державного регулювання розвитку корпорацій. *Вісник Чернігівського державного технологічного університету : наук. зб.* Чернігів. 2014. № 3(75). С. 277-287.
50. Проблемы современной экономики и институциональная теория : монография / И.А. Александров [та ін.]. Донецк. 2008. 500 с.
51. Ткач А. А. Інституціональна парадигма цивілізаційного розвитку : монографія. У 4-х кн. Кн. 2. Інституціоналізація економічного розвитку / А. А. Ткач [та ін.]. Мелітополь. 2008. 264 с.
52. Уильямсон О. Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, “отношенческая” контракция. СПб. 1996. 702 с.
53. Эггертссон Т. Знания и теория институциональных изменений. *Вопросы экономики*. 2011. № 7. С. 4-16.
54. Рудяк М.О. Нові виклики до реалізації людського капіталу у структурі міграційної політики України. Інноваційні технології бізнесу, природокористування і туризму [Електронне видання] : збірник тез І Міжнародної науково-практичної конференції (м. Чернігів, 9 квітня 2020 р.) / Чернігів. нац. технол. ун-т. – Чернігів : ЧНТУ, 2020. С. 63-65.

Коваль К.П., аспірантка

МОДЕЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ІНТЕГРОВАНИХ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Інтеграція України до Європейського Союзу передбачає забезпечення реалізації визначених Конституцією України прав і свобод людини і громадянина та наближення стандартів життя до європейських.

Реформа децентралізації, що розпочата в Україні, покликана збільшити роль та значення місцевого самоврядування у подальшому розвитку сфери соціального захисту.

Такий вид діяльності, як «соціальні послуги» був започаткований в Україні у 2003 році з прийняттям першої редакції Закону «Про соціальні послуги», та мала за мету замінити систему соціального обслуговування населення, існуючу з радянських часів. Серед недоліків попередньої централізованої системи соціального обслуговування можна виділити наступні: мережа закладів та установ, що утримувалися повністю за рахунок

бюджетних коштів; орієнтація не на потреби громадян, а на можливості бюджету; оцінка якості послуг не передбачалася. [1, 2].

Ключовими етапами у процесі розвитку системи соціальних послуг стали:

2003 рік – ухвалення Закону України «Про соціальні послуги» – створення нової галузі та визначення терміну «соціальні послуги»;

2007 рік – затвердження Концепції реформування системи соціальних послуг – намагання підвищити рівень якості соціальних послуг, запровадження механізму управління системою для реакції на потреби отримувачів послуг;

2012 рік – затвердження Стратегії реформування системи соціальних послуг – оновлення завдань із забезпечення доступності, якості та ефективності соціальних послуг, зокрема роздержавлення та створення ринку соціальних послуг;

2019 рік – затвердження нової редакції Закону України «Про соціальні послуги».

В ході децентралізації повноважень з надання соціальних послуг населенню передають з центрального рівня на місцевий, тобто – об'єднаним територіальним громадам. У зв'язку з набуттям чинності новою редакцією Закону «Про соціальні послуги» у січні 2020 року, змінюється розподіл повноважень між центральними та місцевими органами влади.

Нова редакція Закону передбачає передачу повноважень у сфері соціальних послуг максимально близько до отримувачів цих послуг, тобто на рівень громад та віднесення їх до власних повноважень громад. Реалізація таких повноважень вимагає створення відповідних структурних підрозділів для виконання зобов'язань у наданні базових соціальних послуг. В той же час стандарти надання соціальних послуг мають затверджуватися Міністерством соціальної політики. [3].

На шляху цього процесу виникає необхідність у чіткому розподілі повноважень щодо реалізації політики у сфері соціального захисту на різних рівнях адміністративно-територіального устрою задля надання доступних, якісних та ефективних соціальної допомоги, соціальних послуг [4].

Розмежування повноважень на різних рівнях сфери надання соціальних послуг в Україні [2, 9]:

Національний рівень:

Міністерство соціальної політики України (МСПУ) – до повноважень належить формування державної політики; нормативно-правове регулювання (у тому числі, затвердження державних стандартів); створення Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг; координація, моніторинг,

контроль за наданням соціальних послуг; інформаційне забезпечення сфери надання соціальних послуг; організація навчання соціальних працівників;

Обласний (регіональний) рівень:

Обласні та Київська міська державні адміністрації – до повноважень віднесено: реалізація державної політики на регіональному рівні; узагальнення результатів оцінки потреб у соціальних послугах; планування, фінансування та виконання регіональних/місцевих програм щодо надання соціальних послуг; ведення реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг; здійснення контролю за дотриманням законодавства, забезпечення прав отримувачів соціальних послуг, моніторинг та контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, оцінки якості; інформування населення щодо соціальних послуг, забезпечення взаємодії надавачів соціальних послуг; організація навчання соціальних працівників.

Районний/місцевий рівень:

Районні адміністрації, виконкоми органів місцевого самоврядування, у тому числі об'єднані територіальні громади (ОТГ) – до повноважень у сфері надання соціальних послуг відносять визначення потреб населення у соціальних послугах, виявлення осіб/сімей у складних життєвих обставинах (СЖО); планування, фінансування та виконання регіональних/місцевих програм щодо надання соціальних послуг; забезпечення надання базових соціальних послуг; ведення реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг; здійснення контролю за дотриманням законодавства, забезпечення прав отримувачів соціальних послуг, моніторинг та контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, оцінки якості; інформування населення щодо соціальних послуг, забезпечення взаємодії надавачів соціальних послуг; організація навчання соціальних працівників.

Задля забезпечення єдиного методологічного підходу до виконання власних (самоврядних) повноважень ОТГ у сфері соціального захисту населення та захисту прав дітей, МСПУ затверджено Методичні рекомендації щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення, що розроблені на підставі низки законодавчих актів України [5].

З метою виконання зазначених повноважень ОТГ пропонується створити відповідні структурні підрозділи, або визначити відповідальних працівників виконавчого органу, основними завданнями яких пропонується визначити:

- забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості;
- організація надання соціальних послуг, реабілітаційних послуг, проведення соціальної роботи щодо осіб, які опинилися у СЖО;

- розроблення та організація виконання комплексних програм і заходів щодо поліпшення становища соціально вразливих верств населення, осіб, сімей, які опинилися у СЖО, та всебічне сприяння в отриманні ними соціальних виплат і послуг за місцем проживання, перебування;

- забезпечення реалізації державної політики з питань підтримки сім'ї; забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків; соціальної інтеграції інвалідів; у сфері захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб;

- забезпечення реалізації державної політики у сфері оздоровлення та відпочинку дітей, розроблення та виконання відповідних регіональних і місцевих програм;

- забезпечення реалізації державної політики у сфері захисту прав дітей.

Крім того, до функцій відповідального підрозділу/посадової особи рекомендовано віднести: виконання повноважень, делегованих органами виконавчої влади; надання пропозицій до проекту бюджету ОТГ в частині врахування видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення; виконання інших повноважень, передбачених законом.

Для забезпечення доступу мешканців ОТГ до усіх послуг у сфері соціального захисту, прийом громадян рекомендується проводити у спеціальному приміщенні за принципом «єдиного вікна», із залученням спеціально уповноважених державних органів та організацій, зокрема з питань пенсійного забезпечення, страхових виплат і послуг тощо.

Організація прийому громадян має бути спрямована на економію часу заявника при ознайомленні з інформацією, заповненні заяви, очікуванні, та, за потреби, можливості консультування зі спеціалістами.

Рекомендовано передбачати в штатному розписі виконавчого органу ОТГ посаду фахівця із соціальної роботи на надання соціальних послуг із визначеною зоною обслуговування (1 фахівець на 1 тис. населення сільської місцевості ОТГ).

У сфері захисту прав дітей передбачати посади спеціалістів з питань захисту прав дітей (із розрахунку: орієнтовно 1 працівник на 2 тис. дитячого населення), у разі перевищення дитячого населення 4 тис. – утворюється структурний підрозділ захисту прав дітей.

Крім того, Методичні рекомендації містять зразок структури ОТГ (рис. 1), що має на меті створити умови для максимально ефективно реалізації процесу надання соціальних послуг.

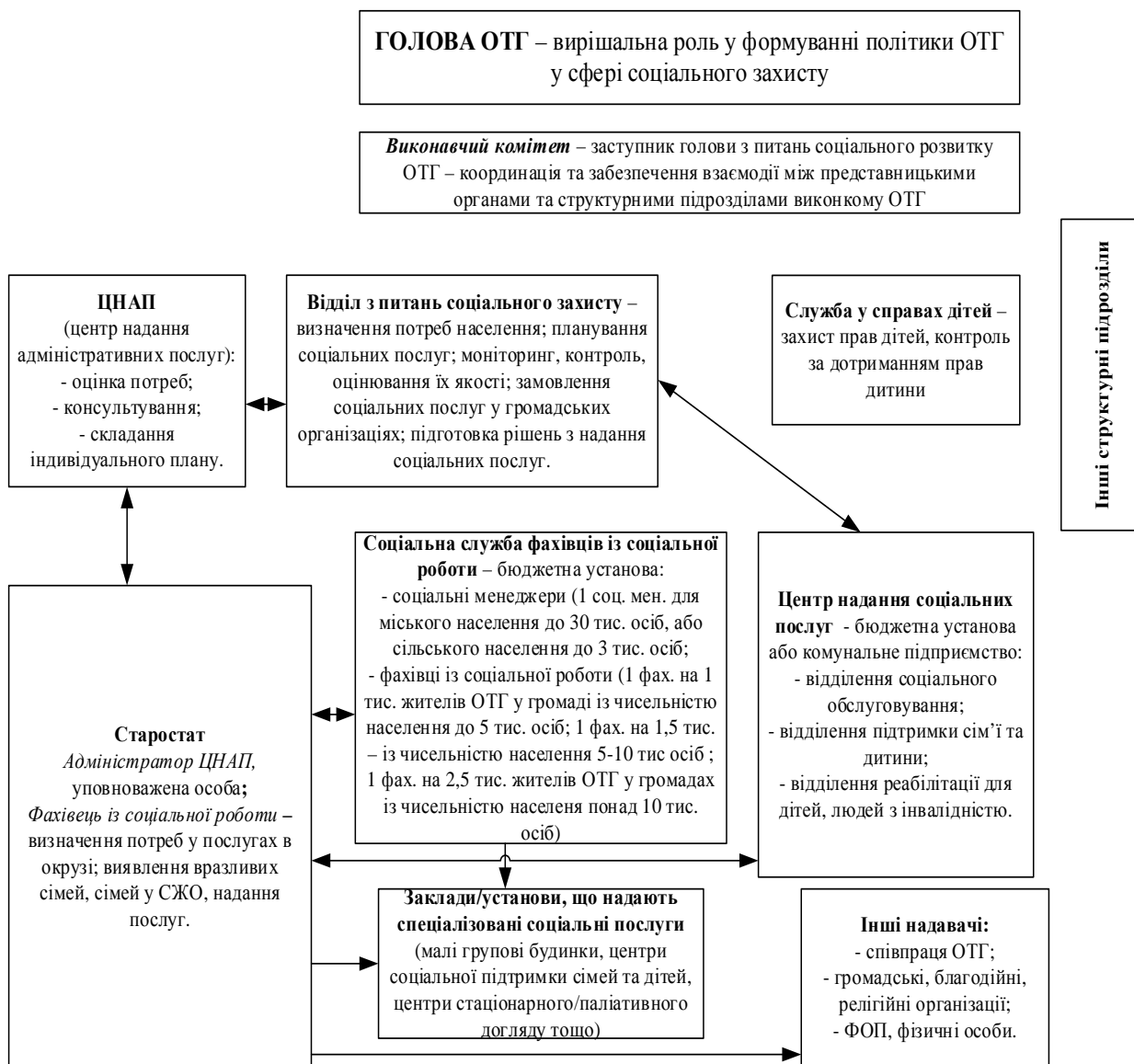


Рис. 1. Оптимальна структура ОТГ щодо максимізації ефективності соціальних послуг [5]

Наказом МСПУ від 25.02.2019 № 282 затверджено «Методичні рекомендації щодо впровадження інтегрованої системи соціального захисту» [7].

Метою впровадження інтегрованої системи визначено створення належних умов для забезпечення соціального благополуччя мешканців ОТГ, доступної соціальної підтримки, у тому числі соціальних послуг, шляхом об'єднання кадрових, матеріальних, фінансових, технологічних ресурсів громади для забезпечення доступності та покращення якості соціальної підтримки.

Топ-10 пріоритетів для розвитку соціальних послуг у громадах [6]

Пріоритет	Об'єкт пріоритету
Затвердження порядку міжвідомчої взаємодії	Безперервна взаємодія усіх муніципальних органів між собою задля підвищення ефективності надання соціальних послуг, що має бути визначена в офіційних документах, а не залежатиме від особистісних зв'язків між працівниками різних підрозділів
Розвиток інфраструктури в громадах	Йдеться не лише про розвиток центрів надання соціальних послуг, а й про іншу місцеву соціальну інфраструктуру (дороги, транспортне сполучення, дитячі майданчики тощо)
Введення у штат посади фахівця із соціальної роботи	Фахівець з необхідною компетенцією є відповідальним за оцінювання потреб громади у різних соціальних послугах, розробляє індивідуальні плани для роботи з кожною справою, визначає форми допомоги
Запровадження послуги денного догляду	Послуга денного догляду є найбільш актуальною в проаналізованих громадах для сімей, які перебувають у СЖО, для батьків, які виховують дітей-інвалідів тощо. За наявності такої послуги у громаді – покращити інформування населення щодо можливостей скористатися нею, поліпшити доступ до неї та забезпечити належну якість надаваної послуги.
Забезпечення збору статистичної інформації	Брак якісних статистичних даних часто призводить до неефективного витрачання бюджетних коштів. Важливим є факт обізнаності та вміння місцевих органів влади користуватися різними джерелами статистичної інформації, що збирається на районному, обласному та національному рівнях.
Створення інформаційної системи управління	Єдина система обміну і перевірки інформації, а також механізм розробки рішень має вирішити проблему розроблення якісної місцевої політики, яка б відповідала потребам споживачів послуг.
Підвищення кваліфікації фахівців соціальної сфери	Доступ фахівців соціальної сфери до передового досвіду та кращих практик є надважливим, оскільки соціальна робота, як і будь-яка інша сфера не стоїть на місці, проте з'являються нові підходи та інструменти для вирішення комплексних проблем клієнтів, як то «ведення випадку» або «кейс-менеджмент».
Розширення спектру надання послуги психологічних консультацій	Саме вчасно надана консультація або серія консультацій психолога, який працює на рівні громади, може запобігти негативним соціальним наслідкам впливу стресових факторів, що призводять до важких психологічних станів та складних життєвих обставин.
Впровадження механізму соціального замовлення	Закупівля якісних соціальних послуг у недержавних суб'єктів – громадських та релігійних організацій, локального бізнесу – дозволить підвищити якість соціальних послуг та зробити їх більш людино-орієнтованими.
Сприяння розвитку ринку соціальних послуг	Проведення відкритих конкурсів на закупівлю соціальних послуг, у яких беруть участь як державні, так і громадські організації/приватні установи – надавачі послуг, що стимулюватиме конкуренцію та дозволить якнайкраще розвивати сфери соціальних послуг. Місцева влада має забезпечити належний контроль за якістю послуг

На рівні ОТГ впровадження інтегрованої моделі системи соціального захисту рекомендується забезпечувати у напрямках інтеграції врядування, інтеграції стратегій та інтеграції процесів (рис. 2).

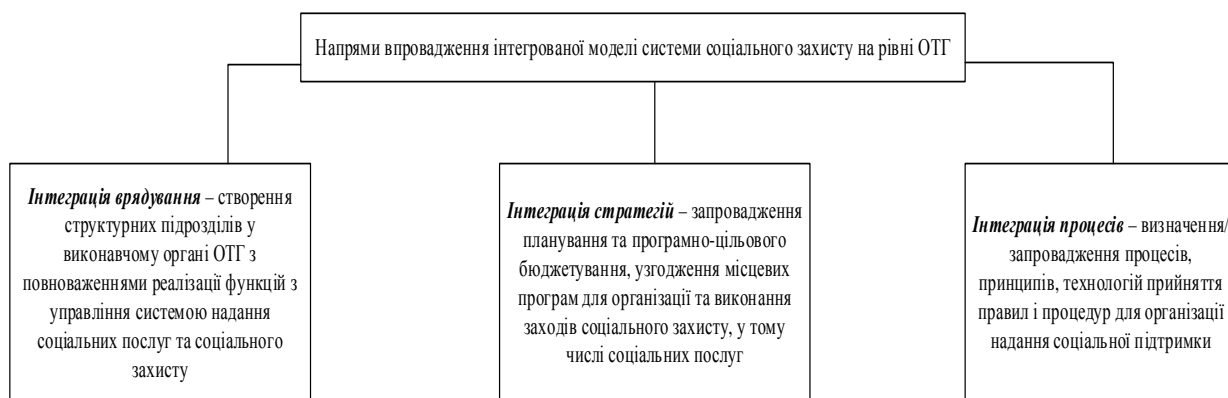


Рис. 2. Напрями впровадження інтегрованої моделі системи соціального захисту [7]

Аспекти інтеграції соціальних послуг, що сприяють підвищенню ефективності та дієвості послуг [8]:

1. Координація активації – інтеграція послуг має забезпечувати належну підтримку доходу, заохочуючи при цьому до активного пошуку роботи. Рішення цієї проблеми полягає у пов'язанні виплати допомоги з чіткими поведінковими умовами – ефект посилюється, якщо виплати та послуги надаються однією установою, або установами із тісною співпрацею;

2. Координація обміну інформацією та взаємодія між службами. Об'єднання послуг може підвищити ефективність за рахунок об'єднання фрагментованих ресурсів, використовуючи синергізм між тісно пов'язаними послугами, покращення зв'язку між сервісними одиницями та поліпшення економії.

3. Реагування на комплексні проблеми – деякі особи, які шукають роботу, особливо довготривалі безробітні, мають комплексні проблеми. В такому випадку інтегровані послуги пропонують широкий спектр заходів, що є більш ефективним для клієнта ніж монофункціональні установи, які можуть вирішити проблему лише частково.

4. Доступність послуг та виплат – універсальна установа дає змогу клієнтам краще орієнтуватися в системі соціального забезпечення.

5. Зміцнення інноваційного потенціалу – інтеграція послуг створює більші можливості для взаємодії експертів різних галузей та тестування інноваційних підходів в процесі надання соціальних послуг.

Проте, інтеграція послуг передбачає інтенсивну співпрацю між усіма учасниками процесу. Враховуючи складність, а також вартість пов'язаних

завдань, робота буде гладкою та ефективною у випадку чіткого розподілу ролей за рівнями управління та типами установ, що зможуть їх виконати.

Враховуючи ускладненість функціонування системи соціального захисту на Сході України збройним конфліктом, цікавим може стати досвід впровадження моделі інтегрованих соціальних послуг Білокуракинської та Біловодської об'єднаних територіальних громад Луганської області й Соледарської міської об'єднаної територіальної громади та Волноваського району Донецької області, які стали учасниками пілотного проєкту в рамках Програми ООН із відновлення та розбудови миру, метою якого є надання методологічної та ресурсної підтримки громадам у розробці та створенні системи надання соціальних послуг населенню на місцевому рівні, що має стати оптимальним способом вирішення таких основних проблем, як: малодоступність послуг для місцевого населення внаслідок поганого стану доріг, відсутності громадського транспорту, віддаленості соціальних працівників від місця проживання клієнтів та незабезпеченість їх транспортом; низька поінформованість населення про специфіку надання соціальних послуг, небажання відвідувати соціальні установи, що пов'язане з неузгодженістю графіків роботи, умов звернення, розгалуженістю установ та закладів, дотичних до організації процесу отримання послуги, низьким рівнем кваліфікації спеціалістів й відсутністю у них мотивації якісно надавати соціальні послуги та інших.

Мета інтегрованої системи соціальних послуг для учасників проєкту полягала у створенні належних умов для забезпечення соціального благополуччя мешканців територій, доступності до соціальних послуг шляхом установаження оптимальних зв'язків між самостійними, відносно ізольованими між собою надавачами соціальних послуг, незалежно від підпорядкування й форми власності та владних інституцій, які координують їхню діяльність, з подальшим їх об'єднанням у єдину цілісну систему.

Інтеграція в соціальній сфері передбачає інтеграцію в місцях надання послуг – «єдине вікно», інтеграцію у створенні спільних програм та інтеграцію різних підрозділів у наданні послуг одній цільовій групі (рис. 3).

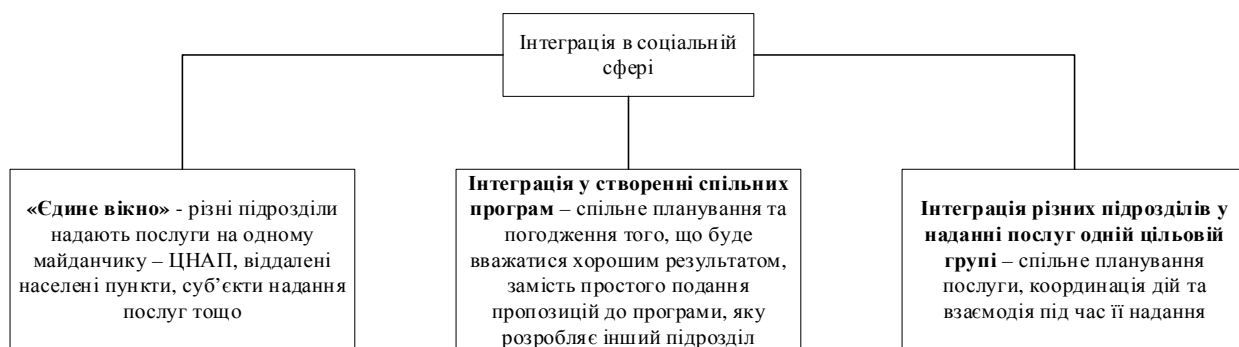


Рис.3. Інтегратори системи надання соціальних послуг [7]

Базуючись на Європейській соціальній хартії, що ратифікована Верховною Радою України 14 червня 2006 року, завданням інтегрованої системи соціальних послуг є забезпечення всіх визначених у цьому документі соціальних прав задля підвищення життєвого рівня та соціального добробуту населення.

Відповідно система соціальної підтримки має включати:

- доступ до зайнятості, відповідні умови праці, допомогу безробітним;
- захист дітей;
- охорону здоров'я;
- соціальне забезпечення;
- соціальні послуги;
- особливу підтримку людей з інвалідністю, малозабезпечених, сімей з дітьми, людей похилого віку, соціально відчужених.

Згідно із Законом України «Про соціальні послуги», соціальні послуги в Україні можна класифікувати наступним чином (рис. 4):

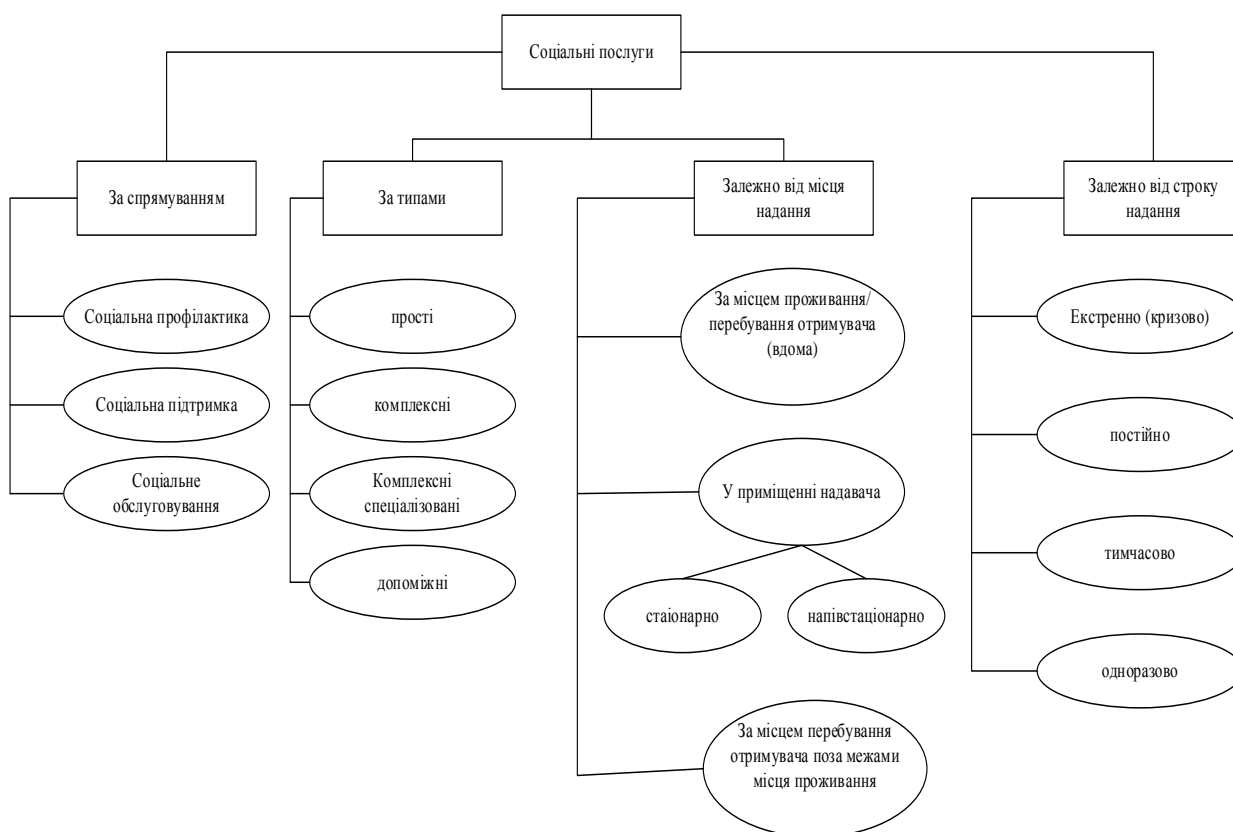


Рис. 4. Класифікація соціальних послуг в Україні [9]

З метою спрощення механізму звернення для громадян, які потребують соціальної підтримки та скорочення термінів очікування, під час надання соціальних та адміністративних послуг в моделі інтегрованих соціальних послуг застосовується принцип «єдиного вікна».

«Єдине вікно» являє собою єдине робоче місце для надання консультацій з питань соціальної підтримки, приймання відповідних заяв та їхня реєстрація як у паперовому так і в електронному вигляді, видачі довідок та повідомлень про ухвалені рішення стосовно соціальної підтримки.

Застосування принципу «єдиного вікна» сприяє оптимізації роботи спеціалістів, внаслідок чого забезпечується максимальна зручність для клієнтів; підвищує якість надаваних соціальних послуг з максимальною зручністю та мінімальними затратами; підвищує адресність соціальної підтримки та забезпечує цільове використання коштів; обмежує можливості для шахрайства та зловживання та зловживання внаслідок підвищення достовірності даних щодо майнового стану та доходів заявників [10].

Крім того, для забезпечення реалізації державної політики соціального захисту населення, покращення соціального обслуговування та надання соціальної підтримки, підвищення рівня інформованості населення про заходи соціального захисту, сприяння ефективному «зворотному зв'язку» органів соціального захисту з населенням для оперативного реагування та задоволення актуальних потреб, на підставі відповідного рішення органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування можливе створення «мобільного соціального офісу» для здійснення виїзного обслуговування.

Діяльність «мобільного соціального офісу» здійснюється безпосередньо за місцем проживання клієнтів, за участі представників органів Пенсійного фонду, центрів зайнятості, територіальних центрів соціального обслуговування та представників інших органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування, установ й громадських організацій за необхідності.

Метою запровадження інтегрованої системи надання соціальних послуг у Білокуракинській громаді є створення системи якісних соціальних послуг, що відповідатиме потребам різних груп населення, що опинилися в складних життєвих обставинах, шляхом модернізації наявних та запровадження нових соціальних послуг, а також посилення ролі органів місцевого самоврядування в плануванні, фінансуванні та організації надання соціальних послуг. До впровадження проєкту створення інтегрованої моделі Центру надання соціальних послуг залучено всі наявні в громаді надавачі соціальних послуг незалежно від форми власності, відбулися й певні зміни у сприйнятті громадою розуміння самого терміну «соціальна послуга» [11].

Серед суб'єктів моделювання інтегрованих соціальних послуг у громаді виділено наступні:

- Білокуракинська селищна рада;
- Сектор соціального захисту Білокуракинської селищної ради;
- Центр надання соціальних послуг (ЦНСП) Білокуракинської селищної ради;

- Центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді (ЦСССДМ) Білокуракинської селищної ради;

- Служба у справах дітей РДА;

- Старостати;

- Управління соціального захисту (УСЗН) Білокуракинської РДА.

Спектр послуг, що надаються у громаді передбачає адміністративні послуги; адміністративні послуги соціального спрямування (державні допомоги, пільги); соціальні послуги; послуги кейс-менеджменту.

Концепція моделювання інтегрованих соціальних послуг передбачає наявність певної структури системи, функціонує:

Фронт-офісу – прийом документів і заяв, особистий прийом громадян, що здійснюватиметься адміністратором ЦНАПу, спеціалістами старостатів та кейс-менеджером;

Бек-офісу – надання соціальних послуг, адміністративних послуг соціального спрямування, що здійснюватиметься спеціалістами УСЗН Білокуракинської РДА, фахівцями з соціальної роботи ЦСССДМ Білокуракинської РДА, працівниками ЦНСП Білокуракинської селищної ради.

Основою моделі в Білокуракинській ОТГ визначили соціальний офіс, що розміститься в окремій будівлі центральної садиби смт Білокуракине. Враховуючи, що соціальний офіс працюватиме за принципом «єдиного вікна», до вирішення проблемних питань клієнтів буде застосовуватися комплексний підхід, що передбачає отримання консультацій юриста, спеціалістів соціального захисту, пенсійного фонду та інших соціальних партнерів.

З метою наближення соціальних та адміністративних послуг безпосередньо до клієнта, враховуючи умови проживання у сільській місцевості, соціально-адміністративні офіси, що об'єднують адміністратора ЦНАПу та фахівця соціальної роботи, будуть створені у віддалених старостатах і старостатах з більшою кількістю мешканців.

Аналіз поточної ситуації у громаді виявив «інформаційний вакуум» – клієнти не завжди розуміють, куди слід звертатися для розв'язання проблем, що виникають та не знають функціонал структури закладів й організацій – для подолання якого планується створення сайту з вичерпною інформацією з таких питань, залучення старост, структурних підрозділів місцевого самоврядування, громадських організацій до поширення інформації.

Фінансування діяльності ЦНСПу ОТГ здійснюватиметься як з місцевого бюджету, так і за рахунок залучення грантових коштів.

Суб'єктами моделювання інтегрованих соціальних послуг Біловодської ОТГ є [12]:

- Біловодська селищна рада;

- Відділ соціального захисту Біловодської селищної ради;

- ЦНАП Біловодської селищної ради;

- ЦСССДМ Біловодської селищної ради;
- Територіальний центр соціального обслуговування (надання соціальних послуг) Біловодської селищної ради;
- Старостати;
- УСЗН Біловодської РДА.

Перелік послуг, що надаються у громаді, є аналогічним до проаналізованої вище моделі – адміністративні послуги; адміністративні послуги соціального спрямування (державні допомоги, пільги); соціальні послуги; послуги кейс-менеджменту (ведення випадку). Також передбачено функціонування «фронт-офісу» та «бек-офісу».

Основою Моделі інтегрованих соціальних послуг Біловодської ОТГ було визначено «Центр надання інтегрованих соціальних послуг» (Центр), що має працювати за принципом «єдиного вікна», звернувшись до якого, громадяни зможуть отримати весь спектр соціальних послуг та консультації фахівців із застосуванням комплексного підходу до вирішення порушених питань.

У віддалених старостатах передбачене створення соціально-адміністративних офісів для наближення соціальних і адміністративних послуг безпосередньо до клієнта, зняття соціальної напруги та невдоволеності громадян.

Створення посади кейс-менеджера дозволить підвищити ефективність соціальної роботи у громаді.

Серед проблем, з якими стикнулася громада у процесі впровадження моделі інтегрованих соціальних послуг, виділено наступні: відсутність кваліфікованих кадрів; недостатня інформованість жителів громади про надавачів соціальних послуг; відсутність «зворотного зв'язку» між клієнтом і соціальною інституцією тощо.

Фінансування діяльності Центру здійснюватиметься як з місцевого бюджету, так і за рахунок державних програм і залучення грантових коштів

Як результат впровадження проекту очікується покращення ситуації з отриманням всіх соціальних послуг, прозорістю та зрозумілістю процесу надання послуг для пересічного громадянина. Крім того, проект дав учасникам унікальну можливість отримати нові знання, цікавий і корисний досвід роботи, що стане у нагоді у подальшій розбудові системи соціальної підтримки у громаді.

Участь у проекті в межах Програми ООН із відновлення та розбудови миру зі створення єдиного Центру інтегрованих соціальних послуг стала для Соледарської ОТГ можливістю значно поліпшити якість надання соціальної допомоги населенню, оскільки з моменту об'єднання системного вирішення питань соціальної політики в громаді не велось [13].

Видача довідок та приймання заяв проводилося у районному відділі праці та соціального захисту м. Бахмут, що створювало неабиякі складнощі для жителів громади. Тому ключовим завданням проекту стала локалізація

системи надання соціальних послуг, орієнтована безпосередньо на комфорт мешканців Соледарської ОТГ.

Рішення про створення Відділу з питань соціального захисту населення на рівні ОТГ було ухвалене в травні 2019 року. Відділ, у складі голови та двох фахівців, розпочав свою роботу у липні того ж року. У перспективі відділ буде займатися всіма питаннями соціальної сфери ОТГ.

Серед досягнень відділу можна виділити організацію роботи Мобільного офісу із чотирма повноцінними робочими місцями, оснащеними комп'ютерами, принтерами та доступом до інтернету, що може здійснювати свою роботу у найвіддаленіших населених пунктах.

Функціонування Мобільного офісу передбачає виїзд соціальних працівників, фахівців з питань соціального захисту, адміністратора ЦНАПу, юристів, психологів, фахівців центру зайнятості та пенсійного фонду, залежно від потреб жителів населеного пункту, куди планується виїзд.

Ще один проєкт, передбачений моделлю інтегрованих соціальних послуг – Транспортна служба для людей з інвалідністю – автомобіль оснащений підйомником, місцями для інвалідних візків та для супроводжуваних осіб, що дозволить особам із порушеннями роботи опорно-рухового апарату двічі на місяць безкоштовно скористатися послугою та дістатися до медичних та соціальних установ.

Під час розробки цього проєкту враховувався досвід і досягнення інших територіальних громад України, а також досвід Грузії, де створення подібної структури зробило більш ефективним розв'язання проблем населення, що проживає в зоні збройного конфлікту.

Однією з найбільш помітних перешкод під час реалізації проєкту, стали труднощі з поширенням інформації та інформування населення ОТГ про нові можливості, тому до найпріоритетніших завдань наразі віднесено налагодження стійких і ефективних каналів комунікації з жителями.

Основою моделі інтегрованих соціальних послуг Волноваського району обрано єдиний Центр інтегрованих соціальних послуг, що функціонуватиме у Волновасі за принципом «єдиного вікна», де громадяни зможуть отримати весь спектр соціальних послуг: оформлення субсидії та соціальних виплат, консультації фахівців соціальної сфери, юриста тощо [14].

Віддалені робочі місця, вибір місця розташування яких базувався на оцінюванні кількості населення та внутрішньопереміщених осіб, потребах у соціальних послугах, віддаленості від центру району і близькості до «лінії зіткнення», дозволять ще більше наблизити надання соціальних послуг до клієнтів.

Щомісяця до кожного населеного пункту планується виїзд мобільного офісу за розробленим графіком.

Кейс-менеджери виступатимуть медіаторами між клієнтами та різними муніципальними службами – шляхом проведення співбесіди, визначатимуть потреби клієнтів та визначатимуть перелік залучених суб'єктів – безпосередньо Центром та іншими службами чи органами. Ця схема є ефективною, оскільки зазвичай клієнти не поінформовані про всі свої можливі права та не розуміють куди, як і коли звертатися задля вирішення питань, що виникають.

Одна з головних проблем, з якою зіткнулася робоча група під час реалізації проєкту – відсутність відповідних приміщень.

Що стосується європейського досвіду вертикальної інтеграції надання соціальних послуг, можливо розглянути деякі з кращих практик такої інтеграції за визначенням Європейської комісії [15].

Скорочення чисельності робочої сили є, мабуть, найбільшим викликом для ринку праці Данії. Досягнення цілі реінтеграції безробітних, шляхом застосування засобів активації було доволі важливим фактором політики зайнятості з 1990 років. Крім того, політика активації є основою так званої Данської моделі «flexicurity», що забезпечує високий рівень мобільності, дозволяючи роботодавцям вивільнятися в періоди економічного спаду, та, при цьому, безпеки для працівників завдяки щедрій соціальній системі. Політика активації відіграє важливу роль у запобіганні зловживанню «щедрістю» послуг.

У 1994 році велика реформа у сфері політики зайнятості зробила крок до децентралізації політики ринку праці та створила 14 регіональних рад ринку праці. Нові офіси мали більшу автономність з більшим бюджетом. Ідея децентралізації полягала в тому, щоб полегшити розробку політики зайнятості відповідно до місцевих умов.

Реформа також приділяла увагу кращим практикам активації та широкому набору заходів, спрямованих на широту доступу до ринку праці, сприянню набуттю професійних навичок, стимулюванню створення робочих місць та підтримку функцій та спроможності ринку праці в цілому.

На початку 2000 років було зрозуміло, що існує істотний розрив між волею центрів до активації шляхом первинних заходів та «м'якого» виконання цієї волі муніципалітетами. Ідея «муніципалізації» послуг зайнятості вперше озвучена урядом у 2001 році та спрямована саме на усунення вищезазначеного розриву, проте вона отримала значний спротив з боку представників установ ринку праці, що вважали за краще мати істотний вплив на всю політику ринку праці в рамках традиційної системи – Державної служби зайнятості (Public Employment Service – PES). Однак реформа місцевого самоврядування, узгоджена у 2004 році, запропонувала нові можливості реструктуризації установ зайнятості з метою подолання розриву між центральним наміром та практикою місцевого впровадження. Муніципалітети отримали більшу роль та свободу в розробці та

впровадженні політики зайнятості, і, в той же час, центральне управління також було посилене, уряд посилив свій стратегічний контроль шляхом запровадження нових інструментів моніторингу та стимулювання.

Таблиця 2

Досвід вертикальної інтеграції соціальних послуг Данії

Стан до реформи	Стан після реформи
1	2
<p>Національний рівень управління: Міністерство праці (Ministry of Employment (ME) – відповідальне за прийняття рішень щодо розподілу бюджету; здійснює управління на основі якісних даних; Національний орган управління ринком праці (National Labour Market Authority (AMS) – встановлює національні та регіональні цілі, що формують основу щорічних контрактів на виконання; Національна рада з питань ринку праці (National Labour Market Council (BER) – консультування AMS з питань визначення цілей;</p>	<p>Національний рівень управління: Міністерство праці (Ministry of Employment (ME) – міністр оголошує 3-4 вимірювані цілі та основні напрямки кожного року у політиці зайнятості. Якщо центри зайнятості не працюють належним чином, міністр може замовити послуги приватним надавачам (після перевірки звітів регіональних чи місцевих рад). Крім того, міністерством застосовується комплексна система фінансових стимулів, наприклад муніципалітети з кращими результатами отримують винагороду. Національна рада зайнятості (National Employment Council - консультує міністерство щодо планування ініціатив, розробки політики та законодавства; Управління ринку праці (Labour Market Authority) – збирає загальнодоступні дані про результати роботи центрів зайнятості.</p>
1	2
<p>Регіональний рівень управління: Державна служба зайнятості – регіональні відділення (Public Employment Service – regional units); Регіональні ради зайнятості (Regional Employment Councils) – забезпечення відповідності рішень регіональних відділів PES законодавству країни.</p>	<p>Регіональний рівень управління: Регіональні ради зайнятості (Regional Employment Councils) – укладають договори між ME та регіональними радами про регіональні цілі; складають рекомендації щодо основних галузей на наступний рік. Крім того створюють річні звіти щодо ситуації на ринку праці разом з регіонами. Регіони зайнятості PES - укладають договори між ME та регіональними радами про регіональні цілі. Крім того аналізують результати роботи центрів зайнятості шляхом щорічних перевірок ефективності; регулярно подальше спостереження (щоквартально) за місцевими центрами зайнятості; складають щорічні звіти про ситуацію на ринку праці разом з регіональними радами.</p>
<p>Місцевий рівень управління: Державна служба зайнятості – місцеві відділення (Public Employment Service – local units).</p>	<p>Місцевий рівень управління: Місцева рада зайнятості (Local Employment Councils) – місцевий план зайнятості, що надсилається на розгляд місцевих рад; Центр зайнятості (Jobcentres) – об'єднує цілі міністра та регіональні цілі, базуючись на місцевому плані зайнятості, оперативну відповідальність та реалізацію політики зайнятості.</p>

Ряд факторів зіграв певну роль у сприянні здійсненню реформи, більшість з яких пов'язані або впливали з датських традицій корпоративного вироблення політики та високого рівня формування державної політики. Реформа мала переважно позитивні результати, і, хоча існували і певні перешкоди, їх було подолано із плином часу.

По-перше, ідея децентралізації служб зайнятості була не новою на момент впровадження реформи муніципалізації. Логічним є припущення, що ідея передачі обов'язків центрів зайнятості муніципалітетам не з'явилася б без цього першого кроку – децентралізації, який безумовно можна розглядати як сприятливий фактор.

По-друге, уряд Данії мав чітко сформульовані та добре сфокусовані цілі, а також чітке бачення того, як досягти визначених цілей.

Головною метою ініціативи був перехід від підходу соціальної інтеграції попередніх муніципальних служб до підходу першочерговості роботи, який надав набагато більше ваги ролі активації.

До реформи муніципальні надавачі послуг дотримувалися погляду, що деякі клієнти стикаються з такими обтяженими проблемами, що вони просто не готові приєднатися до програм активації. Це ставлення було абсолютно протилежним до волі центрального уряду. Національний уряд передбачав досягнення своєї мети шляхом створення центрів зайнятості, єдиною відповідальністю яких є зосередження уваги на політиці зайнятості, незалежно від того, чи є клієнт застрахованим або незастрахованим. Одночасно було представлено більш суворі інструменти управління та кроки до стандартизованих підходів.

З огляду на реалізацію, важливо мати не лише чіткі цілі, а й чітку стратегію, якої слід дотримуватися.

Основними стримуючими факторами були початкові суперечки щодо повної муніципалізації та спротив персоналу по відношенню до змін.

На початку, розбіжності з приводу муніципалізації виникали головним чином у соціальних партнерів, які боялися, що їх порівняно значний вплив на політику зайнятості зникне. Таким чином, було важко дійти консенсусу швидко. Опитування службовців муніципалітетів також показали, що в перші роки функціонування нової системи, близько половини працівників не підтримували нову муніципальну організацію.

Датський досвід часто називають найкращою практикою впровадження інтегрованої системи надання соціальних послуг, проте попереджають усіх, що це не обов'язково означає, що всі Європейські країни мають наслідувати Данію та робити те саме. Насправді, наслідування політики іншими країнами було б небезпечним, оскільки досягнення датського прикладу обумовлене

традицією залучення зацікавлених сторін та політичною готовністю передати політичну компетенцію у сфері активної політики зайнятості на місцевий рівень.

Важливо зазначити, що ще до реформи Данія посідала найвище місце щодо гнучкості ринку праці на субрегіональному рівні серед країн ОЕСР. Однак деякі елементи датського прикладу можуть слугувати натхненням до інновацій для інших країн. Серед таких елементів можна виділити впроваджені методи управління ефективністю або фінансові стимули. Іншим корисним уроком для Європи може стати те, що для успішної реформи необхідна чітко визначена, однозначна мета.

У 2002 році переобраний уряд, очолюваний канцлером Герхардом Шредером був змушений вирішувати проблеми кволої економіки Німеччини, що характеризувалася стагнацією, зростаючим безробіттям, державним боргом та дефіцитом бюджету, й запропонував довготривалі комплексні реформи для системи соціального захисту Німеччини. Комісія експертів представила рішення описаних вище проблем, що стало підґрунтям серії інституційних та соціальних реформ у період з 2002 по 2005 роки та «Порядком денним 2010» політичної програми, проголошеної у 2003 році. Серед чотирьох законів, що стосуються «Сучасних послуг на ринку праці» реформа 2004 року мала за мету реструктуризацію та модернізацію Федерального агентства зайнятості (Federal Employment Agency – BA) на зразок Нового державного управління (New Public Management). Хоча деякі заходи, спрямовані на сприяння децентралізації, у процесі прийняття рішень та гнучкості бюджету було введено у 1998 році, здійснення вимірювання та кількісне встановлення цілей та процесу планування бюджету відбулися лише у 2013 році, коли підхід «знизу-вгору» змінив попередній метод «зверху-до низу». Основні дійові особи, які беруть участь в управлінні системою виплат та наданням послуг з працевлаштування і соціальних послуг:

Державні установи (у безпосередньому підпорядкуванні Міністерства):

Федеральне міністерство праці та соціальних питань (Federal Ministry for Labour and Social Affairs (BMAS)) відповідальне за центральну політику зайнятості. Через федеральну структуру, Німецькі федеральні міністерства невеликі та мають більш обмежені обов'язки ніж міністерства в інших країнах Організації економічної співпраці та розвитку (ОЕСР): їх ключова роль полягає у тому, щоб брати участь у процесі вироблення політики, проте їх не завжди залучено до реалізації або до контролю за виконанням. Під час другого правління уряду Шредера між 2002 та 2005 роками, більшість обов'язків Міністерства було передано новоствореному Федеральному міністерству економіки та праці, яке, в свою чергу, було розформоване у 2005 році.

Досвід вертикальної інтеграції соціальних послуг Німеччини

Стан до реформи	Стан після реформи
<p>Федеральний/центральный рівень управління: <i>Федеральне міністерство праці та соціальних питань</i> (Federal Ministry for Labour and Social Affairs) – не має офіційних зобов'язань щодо управління діяльністю ВА; <i>Федеральний інститут праці, центральний офіс</i> (Bundesanstalt für Arbeit (BA) - у 1998 році було введено центральний бюджет реінтеграції, що розподілявся між регіонами на основі заданої формули; офіційних зобов'язань щодо управління діяльністю ВА не мав.</p>	<p>Федеральний/центральный рівень управління: <i>Федеральне міністерство праці та соціальних питань</i> (Federal Ministry for Labour and Social Affairs) – у визначенні цілей: не залучений до участі у визначенні цілей ВА стосовно застрахованих осіб, які шукають роботу (SGB III); спільно з ВА щорічно розробляє цілі щодо одержувачів базового доходу (SGB II). У фінансуванні: оскільки послуги відповідно до SGB III фінансуються зв рахунок внесків, федеральний уряд не відіграє активної ролі у розподілі фінансування (затверджується лише загальний бюджет центрального офісу ВА); федеральний уряд надає додаткові кошти на фінансування спеціальних програм (наприклад, «Ініціатива 50 плюс» для літніх безробітних), на які місцеві агенції ВА можуть подавати заявки. У проектуванні послуг: доступні послуги, що передбачені SGB II та SGB III; офіси ВА/ центри зайнятості можуть вільно обирати які саме інструменти застосовувати, та як їх розробляти. У внутрішньому управлінні: нагляд Міністерства обмежується питаннями щодо законності діяльності. Також на федеральному рівні було створено Комітет підтримки базового доходу (відповідальний за моніторинг та консультування з ключових питань). <i>Федеральний інститут праці, центральний офіс</i> (Bundesanstalt für Arbeit (BA) - визначає загальні цілі на початку процесу встановлення цілей та доопрацьовує цільові рівні для кожного місцевого управління разом із регіональними дирекціями.</p>
<p>Регіональний рівень управління (землі): <i>Федеральний інститут праці, регіональний офіс</i> (Bundesanstalt für Arbeit (BA) – активна роль та офіційні зобов'язання щодо управління діяльністю ВА відсутні.</p>	<p>Регіональний рівень управління (землі): <i>Федеральний інститут праці, регіональний офіс</i> (Bundesanstalt für Arbeit (BA) – виступає в ролі «передавальної смуги» («transmission belt») між центральним та місцевими рівнями.</p>
<p>Місцевий рівень управління: <i>Федеральний інститут праці, місцевий офіс</i> (Bundesanstalt für Arbeit (BA) - може приймати рішення щодо розподілу своїх коштів на різні програми, що фінансуються із загального бюджету реінтеграції для заходів активації; офіційні зобов'язання щодо управління ВА відсутні.</p>	<p>Місцевий рівень управління: <i>Федеральний інститут праці, місцевий офіс</i> (Bundesanstalt für Arbeit (BA) – у постановці цілей – обговорює рівень цілей з регіональним рівнем; гнучкість бюджету – може вільно розподіляти ресурси на заходи; планування послуг – вільний обирати комбінації послуг, які хочуть запропонувати, крім того 10% від бюджету заходів активації можуть бути використані на інноваційні програми.</p>

Федеральний інститут праці, центральний офіс (Bundesanstalt für Arbeit (BA) – центральний орган, що управляє державною службою зайнятості (PES) в Німеччині – головний учасник реалізації політики зайнятості. BA структурований на трьох основних рівнях управління: центральний офіс у Нюрнберзі, 10 регіональних офісів, які контролюють та координують місцеві відділення, та 156 місцевих відділень з понад 600 відділами, які надають послуги. BA фінансується виключно за рахунок внесків обов'язкового соціального страхування працівників та роботодавців. Обов'язок федерального уряду (через Федеральне міністерство праці та соціальних питань) обмежується гарантуванням того, що BA відповідає статусу та всім іншим законодавчим вимогам, проте воно не має офіційного впливу на оперативні справи чи розподіл ресурсів (хоча рівень внесків та розмір внесків встановлюється федеральним урядом, BA має автономність встановлювати свої власні цілі самостійно). BA завжди (з часу свого утворення у 1927 році) було «єдиним вікном» для застрахованих безробітних: відповідальне за виплату допомоги, впровадження ALMPs, консультування з приводу надання послуг та роботи. Реформа 2004 року мала на меті модернізацію його діяльності до New Public Management (управління за цілями, вимога встановлення кількісних цілей тощо), та Федеральний інститут праці було перейменовано у Федеральне агентство зайнятості (Federal Agency for Employment), та створено клієнтоорієнтовані центри зайнятості (jobcentres).

Організації регіонального рівня:

Центри зайнятості (jobcentres) – спільні відомства, створені у 2005 році, відповідальні за реінтеграцію на ринок праці (послуги працевлаштування, соціальні послуги, адміністрування виплат) у схемі «підтримка основного доходу для осіб, які шукають роботу та здатні до праці» - є поєднанням місцевих відділень BA з місцевими відділеннями соціального захисту при муніципалітетах.

Управління земель та міністерства:

Федеративна республіка Німеччина складається з 16 земель, кожна з яких має свій однопалатний законодавчий орган та свій уряд. Уряд земель відповідальний за розвиток економіки регіонів. Землі також делегують своїх представників до Бундесрату, верхньої палати федерального парламенту Німеччини, де кількість голосів землі пропорційна кількості її населення. Землі мають можливість змінювати політику зайнятості та законодавство на федеральному рівні, шляхом права «вето», проте мають менший вплив на реалізацію такої політики.

Органи місцевого самоврядування:

Муніципалітети – до реформи муніципалітети несли відповідальність за реінтеграцію отримувачів соціальної допомоги. З початку 2005 року

більшість місцевих відділів соціального захисту були інтегровані у спільні установи з місцевими відділеннями ВА, та обидва несуть відповідальність за активацію довготривалих безробітних, проте деяким місцевостям дозволено управляти центрами зайнятості (jobcentres) самостійно.

Соціальні партнери:

Асоціації роботодавців та профспілки – мають значний вплив на політику зайнятості Німеччини. Вони традиційно представлені в органах управління ВА, хоча і стали менш впливовими після проведення реформ 2002-2005 років.

Реорганізація ВА була результатом твердої політики прихильності до впорядкування державних служб зайнятості, й, особливо, процесу працевлаштування.

Система управління державною службою зайнятості Німеччини – типовий приклад багаторівневого управління. Політична культура Німеччини характеризується ланцюгами прийняття рішень, які сильно покладаються на досягнення консенсусу. Управління ВА відображає це прагнення до консенсусу, оскільки розподіл бюджету та остаточний рівень цілей визначаються шляхом серії перемовин між трьома рівнями. Оскільки ВА працює з 1927 року і завжди відігравала важливу роль у державному управлінні Німеччини (будучи найважливішим суб'єктом політики зайнятості та володіючи відносно високим рівнем незалежності), то має давні традиції самоврядування. Саме тому приклад багаторівневого управління ВА може бути важливим уроком для країн зі схожими (федералістськими) режимами з сильними регіональними рівнями та з подібною політичною культурою.

Список використаних джерел:

1. Olifirenko L., Koval K. Improving of the normative and legal mechanism of providing social protection services in Ukraine. Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток: електронний науковий журнал / Чернігівський національний технологічний університет. Чернігів : ЧНТУ, 2018. № 1 (5). С. 21-30.

2. Нечосіна О. «Функціонування системи соціальних послуг в Україні: короткий опис». SolidarityFundPLinUkraine; polskapomoc, Київ 2019.

3. Реформа сфери соціальних послуг в умовах децентралізації. URL : <https://decentralization.gov.ua/social>.

4. Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України» ; за ред. С. Л. Шульц. Львів, 2018. 140 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

5. Методичні рекомендації щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення. Наказ МСПУ від 19.01.2016 № 26. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0026739-16#Text>.

6. Топ-10 пріоритетів роботи для розвитку соціальних послуг у громадах. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/12555?page=2>.

7. Методичні рекомендації щодо впровадження інтегрованої системи соціального захисту. Наказ МСПУ від 25.02.2019 № 282. URL: <https://www.msp.gov.ua/files/deinst/metod/282.pdf>.

8. Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery: Part I. European Commission, Budapest Institute. March, 2015. ISBN 978-92-79-48091-1. doi: 10.2767/35529.

9. «Про соціальні послуги». Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>.

10. «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо надання соціальної підтримки за принципом «єдиного вікна» та виїзної роботи «мобільного соціального офісу». Наказ МСПУ від 1.03.2012 № 137. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0137739-12#Text>.

11. Гасанбекова Юліана. Модель інтегрованих соціальних послуг для українських громад. Білокуракинська ОТГ, Луганська область. Організація об'єднаних націй Україна, 2019 рік. 158 с.

12. Гасанбекова Юліана. Модель інтегрованих соціальних послуг для українських громад. Біловодська ОТГ, Луганська область. Організація об'єднаних націй Україна, 2019 рік. 80 с.

13. Токарева Уляна. Модель інтегрованих соціальних послуг для українських громад. Соледарська ОТГ, Донецька область. United Nations Ukraine, 2019 рік. 88 с.

14. Токарева Уляна. Модель інтегрованих соціальних послуг для українських громад. Волноваський район, Донецька область. Організація об'єднаних націй Україна, 2019 рік. 80 с.

15. Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery: Part II. – Country case studies. European Commission, Budapest Institute. March, 2015. ISBN 978-92-79-48092-8. doi: 10.2767/723690.

Лашук О.С., к.держ.упр.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В УКРАЇНІ

Європейський вектор модернізації публічної влади в Україні спрямований на зміну старої організації публічної влади та створення ефективної основи для інтеграції європейського досвіду ефективного функціонування публічної влади на регіональному рівні.

Розвиток українського суспільства сьогодні характеризується посиленням ролі та значення регіону в процесі публічного управління соціально-економічними процесами. Однак сучасний регіональний розвиток характеризується цілим рядом проблем, включаючи зменшення виробництва,

низький рівень життя та якості життя, руйнування інфраструктури та моральне та фізичне погіршення житлово-комунального господарства.

У [1] зазначено: «Для забезпечення процвітання кожна держава має віднайти власну, ефективну саме для неї модель регіонального розвитку, постійно визначати адекватні інструменти та успішно їх використовувати. При цьому теорії регіонального розвитку складають основу для таких пошуків, адже вони відображають не лише уявлення вчених про явища і процеси стосовно регіонів, а й закономірності функціонування і розвитку регіонів. Це надає можливість розробляти на практиці конструктивні та обгрунтовані управлінські рішення, що враховують як досвід минулого, так і сприяють якісному моделюванню майбутнього регіонального розвитку» [1].

Концепція публічного управління розвитком регіонів має формуватися на основі низки категоріальних понять, перш за все таких, як «регіон», «розвиток регіону» та «регіональний розвиток».

Різні науки використовуються дефініцію «регіон» для розрізнення територіальних частин країни за певними критеріями. В економічній науці можна виділити два підходи до цієї концепції. Це регіон як економічна система та регіон як соціально-економічна система. Це пов'язано з місцевою економікою. Регіон тут відноситься до частини території країни з характерним напрямком розвитку продуктивних сил на основі однорідних природних умов та поєднання природних ресурсів та матеріально-технологічної бази, виробничої та соціальної інфраструктури.

Регіон розглядається як відкрита, складна, цілісна і специфічна система, на яку впливають фактори внутрішнього середовища, порушуючи цілісність і рівновагу, та фактори зовнішнього середовища (органи державного влади та місцевого самоврядування, інші регіональні системи управління). Цей вплив змінює принципи і механізми управління, які склалися, та виникає потреба розробки нових способів взаємодії між елементами системи.

Регіон – це територія, яка вважається відкритою, складною, цілісною та конкретною системою, на яку впливають внутрішні фактори зовнішнього середовища, зовнішні фактори навколишнього середовища (державне та місцеве самоврядування та інші регіональні системи управління), що порушують їх цілісність та збалансованість. Цей вплив потребуватиме зміни існуючих принципів та механізмів управління та розробки нових способів взаємодії між елементами системи.

В суспільстві існує проблема соціально-економічного розвитку регіону, тому важливо дослідження дефініцій основного поняття регіон. У науковій літературі пропонуються різні підходи до його визначення поняття регіон (табл.1).

Наукові підходи до визначення поняття «регіон»

Джерело	Визначення поняття
Закон України «Про засади державної регіональної політики» [3]	«Регіон – територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя»
Герасимчук З.В. [4, с.29-30]	«Регіон – це відносно цілісну відтворювальну соціо-еколого-економічну систему господарської території, самостійну в адміністративно-правовому відношенні, яка є складовою частиною країни, виділяється своїм економіко-географічним положенням, комплексом природних, матеріальних, трудових і фінансових ресурсів, спеціалізацією і структурою господарства, спільністю екологічних проблем, а також високим рівнем внутрішніх соціально-економічних зв'язків»
Горященко Ю. Г. [5, с. 50]	«Регіон – це певна територія, яка характеризується цілісністю, та взаємозв'язком елементів, які входять до неї, а також відрізняється від інших територій за певними ознаками»
Словник з регіональної політики [6]	«Регіон – це територія, яка відрізняється від інших територій за рядом ознак і характеризується певною цілісністю та взаємопов'язаністю її складових елементів»
Сливки Р. [7]	«регіон – це територія, що являє собою очевидну спільноту з географічної точки зору, або така територіальна спільнота, де є наступництво, і населення, яке визнає певні спільні цінності і прагне зберегти і розвивати свою самобутність з метою стимулювання культурного, економічного і соціального прогресу»
Романюк С. А. [8]	«Регіон – найбільша адміністративно-територіальна одиниця субнаціонального рівня, яка має виборну владу, юридичну незалежність та власний бюджет»

Таким чином, поняття регіону є досить абстрактним (як регіон взагалі) і передбачає, що його конкретизація і змістовна інтерпретація здійснюються при виділенні певних типів регіонів.

В умовах децентралізації регіон постає як соціально-економічний суб'єкт, що поєднує об'єкти матеріального виробництва, невиробничі сфери та людські ресурси в певних сферах. Виходячи з того, що регіон – це ціла сукупність продуктивних сил і виробничих відносин, необхідно задовольнити матеріальні та психічні потреби населення при описі соціально-економічної природи регіону, що розвивається в певній пропорції та взаємозалежності в межах певної території.

У зв'язку з цим регіон можна визначити як територію з цілісністю його властивостей та компонентів, що забезпечує та передає поєднання матеріальних та нематеріальних елементів суспільного виробництва.

Термін "розвиток" позначає прогресивні зміни, особливо в економічній сфері. Якщо є кількісні зміни, це говорить про економічний розвиток, а якщо якісні, то змінюється зміст розвитку або структурні зміни. Окрім

економічних характеристик розвитку, існують також соціальні характеристики, які враховуються при оцінці місцевого розвитку.

Тобто, узагальнивши існуючі в економічній літературі основні підходи до визначення поняття «регіон», сформулюємо власне бачення цього поняття, що базується на узагальненні та систематизації його ознак. Таким чином, регіон – це територіально-адміністративна одиниця, що має своєрідне, притаманне саме їй, історичне, культурне та демографічне середовище, яке характеризується певними галузями господарства, соціальною інфраструктурою та функціональними особливостями. Необхідно відмітити, що визначення понять «розвиток регіону» та «регіональний розвиток» є різними, тобто їх аналіз теж необхідно розглядати з різних позицій.

Під розвитком регіону розуміють розвиток кожної окремої територіальної одиниці в часі. А оскільки для аналізу цього поняття використовують динамічний підхід, який сильно може видозмінюватися, то в процесі його аналізу досліджуються показники структурних змін у різних галузях економіки за певний проміжок часу. У свою чергу, регіональний розвиток є більш узагальненими та системним поняттям, який характеризує функціональні елементи й відношення між ними для досягнення збалансованого розвитку не лише усього регіону, а й держави загалом. Аналіз цього поняття передбачає дослідження розвитку окремого регіону стосовно інших [9].

Компонентом, що визначає механізм управління регіональним розвитком в країні, є публічне управління регіональним розвитком. Оскільки на державному рівні існує лише ця складова управління регіональним розвитком, в процесі розробляється законодавча база, яка регулює регіональний розвиток на рівні всіх адміністративних областей та в структурі місцевої влади. Створення рівних умов життя для людей, незалежно від того, де вони проживають, шляхом розробки та впровадження заходів для подолання розривів між регіонами, а також для порівняння їх сильних сторін та взаємодії, а також результатів розвитку національних регіонів.

Дослідження змісту поняття “механізм” та наявність різних підходів до представлення механізмів державного управління дозволили розробити розгалужену систему державних механізмів управління та виділити в її складі цільові державні механізми управління, механізми здійснення процесу державного управління народом та органами державної влади, а також механізми формування та взаємодії складових системи державного управління.

Як зазначає Бобровська О.Ю.: «Поняття механізм (грец. – *mechane*), уперше використане в технічних науках як внутрішній устрій машини, який приводить її в дію, сьогодні широко використовується в науці державного

управління, економічних і соціальних науках, у соціальних і гуманітарних сферах.

Заславська Т.І. при дослідженні змісту цього поняття з позицій економічних і соціальних явищ, зазначає: «...механізм складається із ланок або елементів, які утворюють певну систему і рух яких викликає рух інших елементів. Чим складніша соціальна система і соціальні процеси, тим складніший механізм їх регулювання...» [10].

При дослідженні механізмів науковці недостатньо описують технології їх побудови, функції, які вони виконують, та їх управлінську поведінку, що в свою чергу ускладнює аналіз оцінювання їх результативності та швидкості адаптації до нових умов і викликів навколишнього середовища.

Отриманні висновки дослідження дозволяють запропонувати методичний підхід стосовно формування алгоритму побудови механізму управління органами місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади та забезпечення формування спроможних об'єднаних громад (ОТГ). При визначенні й обґрунтуванні інструментів і важелів, які здатні забезпечити в структурі елементів комплексний механізм, функціональні і причинно-наслідкові зв'язки у динаміці та підтримувати об'єкти регіонального в режимі постійного вдосконалення.

В деяких визначеннях поняття «механізм державного управління» має місце більш конкретне визначення цілі, наприклад, «здійснення управлінського впливу на суспільні процеси», «реалізація соціально-економічних функцій», «забезпечення динамічного розвитку суспільства». На наш погляд, акцент на «досягненні певної мети» носить досить загальний характер, а акцент на «реалізації соціально-економічних функцій» навпаки обмежує сферу використання механізмів державного управління.

Підсумовуючи викладене, поняття «механізм державного управління» визначимо як штучно створену систему, яка складається з органів державної влади, які за допомогою низки інших елементів системи (функцій, методів, інструментів, норм, принципів, стимулів, заходів та ресурсів) забезпечують вплив на об'єкт управління для досягнення певних цілей державного управління, та утворює єдність (взаємозв'язок) із зовнішнім інституційним середовищем, від стану якого залежить її ефективність.

Важливою складовою механізму державного управління розвитком регіону є нормативно-правове забезпечення, яке визначає рамки здійснення функцій механізму та діяльності його суб'єктів управління.

Отож, пропонуємо таке визначення поняття «механізм державного управління розвитком регіону» – це штучно створена система, яка складається з органів державної влади регіонального рівня, Кабінету міністрів України, інших

центральных органів виконавчої влади та районних органів виконавчої влади з можливістю залученням органів місцевого самоврядування та приватних підприємств за згодою, які за допомогою низки функцій, методів, інструментів, норм, принципів та заходів здійснюють інвестування бюджетних коштів з метою зростання валового регіонального продукту, підвищення якості життя населення та збереження навколишнього природного середовища і раціонального використання його ресурсів. Ця система утворює єдність (взаємозв'язок) із зовнішнім інституційним середовищем (податкова, грошово-кредитна, антимонопольна та інші системи), від стану якого залежить її ефективність.

Сьогодні в жодному питанні внутрішньої політики немає таких глибинних розбіжностей між суттю проблеми й методами її вирішення, між теорією і практикою, як у питанні формування та реалізації регіональної політики держави. Для вирішення цих проблем виникає необхідність створення умов для оптимальної економічної самостійності регіонів, впровадження організаційних, правових та економічних заходів для забезпечення ефективного державного регулювання процесів регіонального розвитку країни та координації міжрегіональних зв'язків.

Державне управління розвитком регіонів передбачає організовані системні дії щодо забезпечення сталого і збалансованого функціонування регіональних систем, що мають на меті покращання якості та підвищення рівня життя населення.

Державне управління регіональним розвитком поширюється на сфери діяльності, що належать до компетенції державного рівня. Сюди входить визначення режиму зовнішньоекономічної діяльності в регіоні з урахуванням екологічної політики, соціальної політики, цінової та кредитної політики, розробка правових норм економічного розвитку, визначення та диференціація податкової політики, стимулювання місцевих ринкових відносин.

Метою державного управління регіонального розвитку має бути стимулювання розвитку територій, нездатних функціонувати в режимі саморозвитку, та підтримка й активізація соціальної мобільності населення окремих регіонів. Регулювання територіального розвитку повинно здійснюватися системою спеціально організованих заходів політичного, правового, соціального, фінансового, економічного характеру, покликаних:

- стимулювати розвиток тих територій, які з об'єктивних причин не можуть функціонувати в режимі саморозвитку;
- створювати умови для виникнення і функціонування національно значимих потенційних "точок зростання" (вільних економічних зон, технопарків тощо);

- забезпечувати виконання окремими територіями загальнодержавних функцій (утримання на території об'єктів державного значення) [11].

У сучасному контексті Україна впевнено наближається до регіонального управління європейського типу, що відповідає світовим традиціям. Важливо підійти до досвіду сучасного світу, особливо європейців, проаналізувати різні моделі автономії та визначити позитивні та негативні характеристики кожної з них. Аналіз регіональної політики в європейських країнах має велике значення, оскільки він дає можливість зрозуміти стратегію побудови відносин центрів, регіонів та автономних структур. Важливо розробити методологію для аналізу функціонування автономної системи для вирішення цілей визначення автономної системи.

В Україні в умовах сучасних соціальних змін державне управління регіональним розвитком може здійснюватися у формі: додаткова фінансова допомога для депресивних регіонів; програма державних цілей, спрямованих на вирішення територіальних проблем (досягнення прискореного зростання пріоритетних галузей регіональної економіки, зростання експортного потенціалу регіону); бюджетні інвестиції та конкретні інвестиційні проекти (так званий бюджет розвитку) тощо.

Важлива роль у сучасних процесах регіоналізації належить політиці децентралізації національних держав, які таким чином намагаються здолати соціально-економічну та політичну диспропорцію в суспільному розвитку, включаючись у процеси регіоналізації. При цьому доцільно виокремити два рівні регіоналізації: внутрішня (обумовлюється внутрішньою політикою національної держави) та транснаціональна (яка об'єднує регіони, що виходять за межі окремих національних держав). Тип та масштаби регіоналізації насамперед залежать від адміністративно-територіального устрою національної держави, також від її соціально-економічного та політичного потенціалу.

Проблема децентралізації влади в українській практиці державотворення завжди посідала вагоме місце, починаючи з моменту проголошення незалежності України. Особливо ця проблема актуалізувалась у 2014 р. Внутрішньополітичний розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентралізації влади – передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління. Децентралізація є однією з форм розвитку демократії, що дає змогу при збереженні держави та її інститутів розширити місцеве самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на

утримання держапарату і його матеріальних придатків – армію, поліції тощо.

Особливе місце в державному управлінні економікою відводиться регіональній моделі державного управління. Удосконалення державного регулювання соціально-економічного розвитку регіону залежить насамперед від оптимізації та раціонального поєднання державної регіональної політики та регіональної фактичної політики.

Взагалі механізм державного управління економікою регіону можна представити у вигляді схеми (рис. 1).

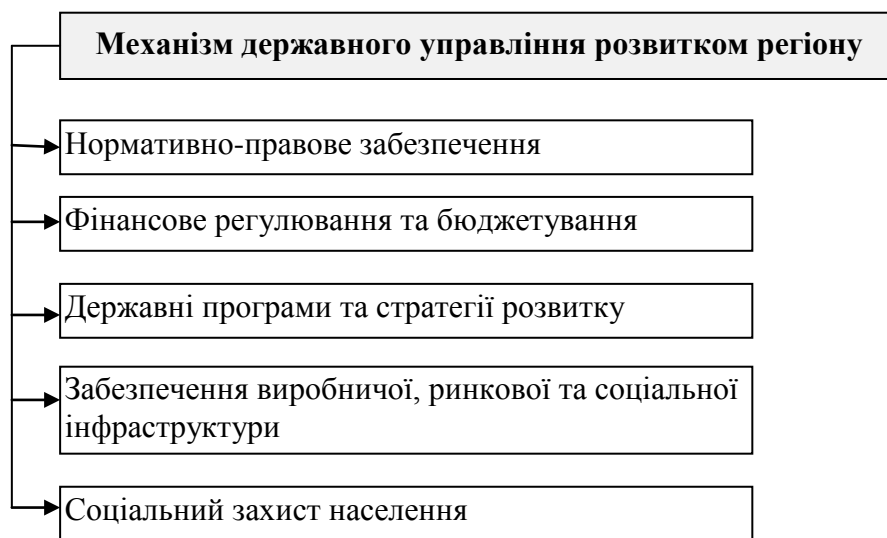


Рис.1. Структура механізму державного управління розвитком регіону

Без децентралізації функцій у розвитку економіки регіон не може забезпечити налагодження взаємозв'язків територіальних інтересів із загальнонаціональними, практично неможливо змінити ступінь довіри соціуму до публічної влади. Кожний регіон, враховуючи власні економічні та соціальні потреби, визначає свою участь у спільному з іншими регіонами вирішенні міжрегіональних проблем з метою міжрегіонального обміну національними ресурсами.

Синергетична концепція визначення та забезпечення структурної стійкості регіональної економіки є елементом теоретико-методологічного рівня синергетичної концепції стратегічного управління економічним розвитком регіонів пояснює не тільки гносеологічне навантаження, але й сутнісне, які підтримує генезу економіки регіону як системи, що самоорганізується, структуроутворення які відбуваються за внутрішніми законами буття у відповідь на зміну зовнішніх чинників, що включають адаптивні (еволюційні) або біфуркаційні (революційні) процеси. Синергетичний підхід, що пояснює самоорганізаційну природу економічного розвитку регіону, є першопочатком, який спрямовує методологічні засади

інших підходів на утворення певних характеристик зовнішнього середовища, відповідь на які з боку економічної системи регіону, що само зорганізується, втілюється у формуванні структури, функціонально найбільш ефективної в контрактних умовах [18].

Принципи і цінності регіонального розвитку є соціально визначеними. Принципи можуть відбивати загальні переконання, незалежні від рівня розвитку демократії, рівності, свободи і справедливості в країні. Вони зазвичай показують стосунки і баланс між органами державної влади, ринком, громадянським суспільством і народом. Вищеназвані учасники стосунків не є повністю незалежними у своїх рішеннях, які стосуються розвитку територій, і повинні враховувати інтереси один одного.

Світовий досвід свідчить про наявність різних систем регіонального управління, які відрізняються за специфікою поєднання повноважень і функцій регіональних органів управління й органів місцевого самоврядування та за кількістю органів управління. В Україні реалізовано континентальну систему регіонального управління (з активною роллю держави), за якою на регіональному рівні діють територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування [34]. І саме в площині діяльності цих органів влади існує низка невирішених питань: неузгодженість і дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, що своєю чергою зумовило невизначеність зон їхньої відповідальності; відсутність належного ресурсного забезпечення виконання делегованих повноважень; невизначеність принципів типологізації регіонів для цілей державного регулювання їхнього розвитку; відсутність механізмів запровадження в практику регіонального управління договірних відносин на всіх рівнях – від національного до місцевого.

Державне управління регіональним розвитком можна представити як цілеспрямовану діяльність держави, що реалізується за допомогою відповідних законодавчих і виконавчих органів, які за посередництвом системи механізмів, методів та інструментів управління забезпечують досягнення поставленої мети і вирішення низки соціально-економічних завдань, які є нагальними для окремого регіону. Дане регулювання є системою, що характеризується певними специфічними аспектами, а саме:

- методологічним, який представляє державне регулювання регіонального розвитку у вигляді сукупності принципів, форм і підходів, які використовуються у процесі регіонального управління;

- організаційним, який забезпечує єдність розгляду соціальних, економічних і екологічних відносин у процесі управління;

– соціально-економічним, який забезпечує управління на основі існуючої соціально-економічної ситуації і перспектив розвитку економічного потенціалу території [15].

Необхідність управління соціально-економічним розвитком у регіоні обумовлена, перш за все, потребою в координації діяльності господарюючих суб'єктів різних форм власності, розмірів і масштабів функціонування в ринкових умовах і забезпеченням збалансованості відтворювальних процесів. Разом з тим, необхідність управління регіоном пов'язана з впровадженням державної соціально-економічної політики по всіх територіях країни із всебічним урахуванням специфіки кожного конкретного регіону, особливостей різних місцевостей. Крім цього, регіональне управління покликане пом'якшувати і усувати вади ринку, компенсувати його недоліки, особливо в соціальній сфері. Зазначене характеризує регіональне управління як досить специфічний вид менеджменту, що охоплює різні сфери життєдіяльності регіонального співтовариства: економічну, соціальну, організаційно-структурну, фінансову, інноваційну, суспільно-політичну тощо.

Соціальне визначення принципів і цінностей регіонального розвитку є історичним процесом і залежить від територіальних особливостей, оскільки уявлення про «розвиток» обумовлюють використання різної кількості ресурсів в економічному, соціальному, екологічному, політичному і культурному плані залежно від, наприклад, курсу розвитку – буде він зосереджений на вирішенні соціальних проблем або на виході на міжнародний ринок [12].

Сутність та зміст державного управління розвитком регіону конкретизується в реалізації його організаційних та методичних принципів, а саме:

1. Принцип історизму. Він має універсальне методологічне значення, дає змогу об'єктивно оцінити відносну цілісність, завершеність того чи іншого етапу соціально-економічного розвитку регіонів країни.

2. Принцип єдності регіональної політики суспільства та господарського будівництва. Орієнтує на комплексний підхід до врахування природно-господарських особливостей кожного регіону, завдань його економічного та соціального розвитку; передбачає поєднання економічних методів управління та місцевої ініціативи, відповідальність місцевих органів управління за комплексний розвиток відповідних регіонів. В обґрунтуванні рішень соціально-економічного розвитку регіону мають враховувати економічні, соціальні, екологічні, організаційні та технічні чинники.

3. Принцип пріоритетності. Сприяє аранжуванню цілей і завдань соціально-економічного розвитку регіону відповідно до просторової стратегії

його комплексного розвитку та реальних виробничо-економічних і ресурсних можливостей, орієнтує на дотримання соціальної спрямованості використання рекреаційних, матеріальних та фінансових ресурсів, а також засобів подальшого розвитку соціальної інфраструктури.

4. Принцип варіантності. Передбачає необхідність вибору шляхів досягнення цілей і розв'язання завдань регулювання розвитку регіону, певні зрушення у галузевій і територіальній структурах господарства регіону, використання його природних та економічних ресурсів. Варіанти регіонального розвитку складаються на основі альтернативності проєктованих темпів і пропорцій розвитку галузей, технічних і технологічних рішень в організації виробничих процесів, змін у забезпеченні сировиною, матеріалами, паливно-енергетичними і трудовими ресурсами.

5. Принцип пропорційності забезпечення фінансовими ресурсами за рівнями адміністративно-територіальної ієрархії та розширення фінансово-економічної самостійності територіальних одиниць нижнього рівня. Ґрунтується на поєднанні територіального бюджету з позабюджетними фондами комплексного розвитку, що формуються за рахунок діяльності підприємств і коштів населення [13].

6. Принцип синхронізації дій передбачає здійснення основних реформ, які впливають на соціально-економічний розвиток регіонів, узгодження, пріоритетів і дій центральних, місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування щодо регіонального та місцевого розвитку.

7. Принцип субсидіарності ґрунтується на такому розподілі повноважень між різними рівнями влади, коли надання адміністративних та управлінських послуг максимально наближене до споживача. У цьому випадку відповідно ведеться розподіл фінансів, що забезпечує належний рівень якості послуг.

8. Принцип програмування. Політика регіонального розвитку здійснюється на основі взаємозв'язаних довгострокових стратегій, планів та програм розвитку як на державному, так і на регіональному, а за потреби й на субрегіональному, рівнях. Принцип передбачає щорічне планування необхідних витрат державного бюджету, що є запорукою забезпечення прозорості, стабільності та синхронізації дій щодо політики розвитку регіонів.

9. Принцип конкурентності передбачає конкурентні умови отримання кредитів та субвенцій на виконання проєктів і програм місцевого розвитку, оснований на кращій маркетинговій стратегії, техніко-економічних обґрунтуваннях та бізнес-планах [14].

Модель системи державного управління розвитком регіону представлена на рис. 2. Дана модель відображає зв'язок і певну залежність системи

регіонального управління від зовнішніх факторів: державної соціально-економічної політики і державного регулювання, умов зовнішнього середовища, сучасних досягнень національного та зарубіжного менеджменту, закономірностей регіонального управління.

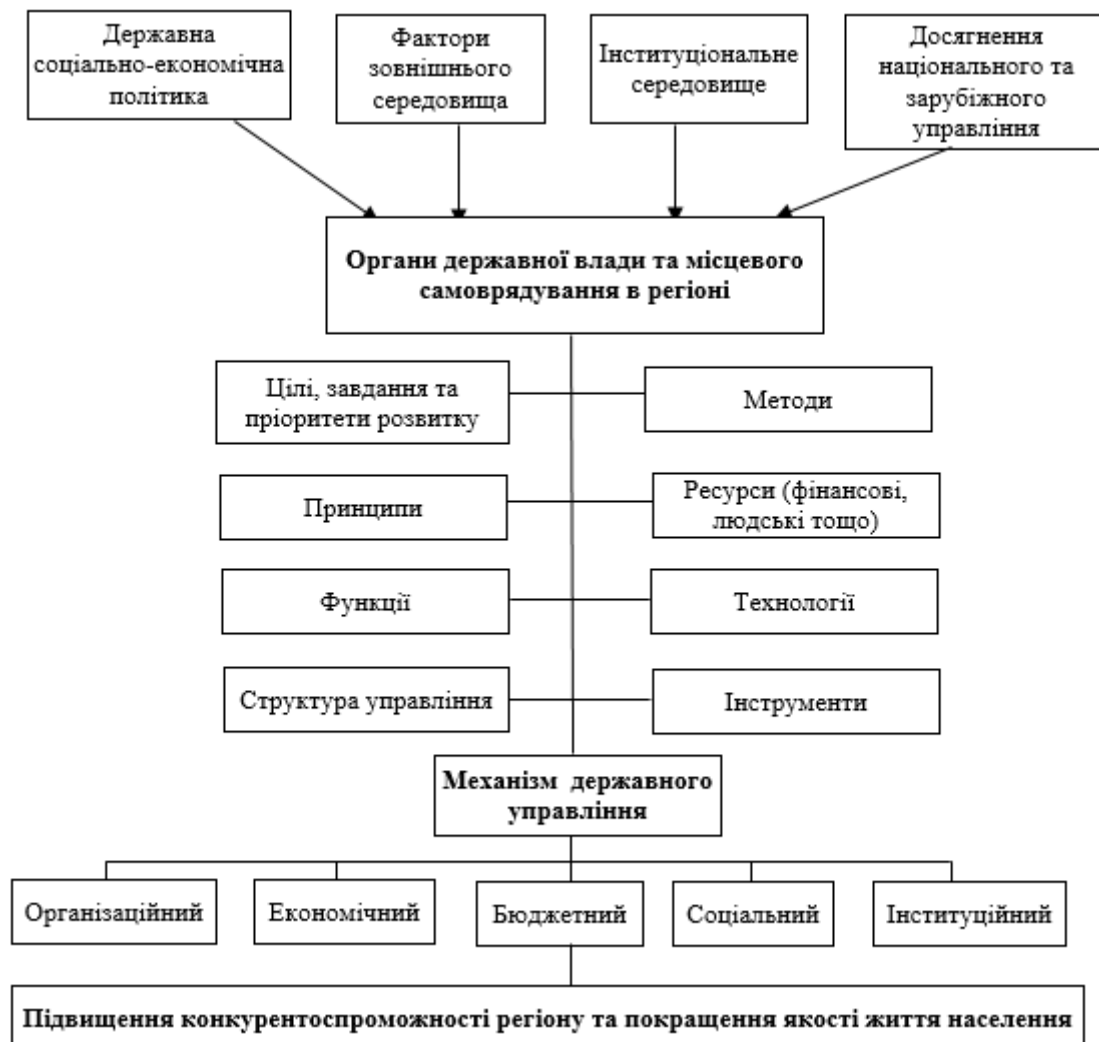


Рис. 2. Модель системи державного управління розвитку регіону

Державна політика регіонального розвитку має розглядатися як процес реформування державного управління та децентралізації. Необхідно удосконалити інституційну політику регіонального розвитку, яка має базуватися не тільки на принципі субсидіарності, а й на посиленні ролі місцевого самоврядування. Інституційна структура має створювати відповідні умови для активного державно-приватного партнерства, зокрема має активізувати роль громадян у формуванні, реалізації та оцінці результатів регіонального розвитку.

До недавнього часу в Україні існувало близько 12 тис. територіальних громад, у більш як у 6 тис. громад чисельність жителів становила менш як 3

тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб. У більшості з територіальних громад не були утворені виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків 13 утримувалися коштом державного бюджету. Все це викликало наявність таких проблем у сфері стратегічного планування розвитку територій (СПТ):

- погіршення якості та доступності публічних послуг членам громад;
- невідповідність стратегії та тактики у сфері СПТ реальним інтересам та потребам розвитку територіальної громади;
- відсутність прозорості та відкритості у діяльності органів місцевого самоврядування і органів державної влади у сфері СПТ;
- погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;
- надмірну централізацію повноважень органів виконавчої влади у сфері СПТ.

Вивчення теоретико-методологічних засад державного управління розвитком регіонів дає змогу виділити ряд характерних ознак функціонування системи регіонального управління, до них відносяться гнучкість, адаптивність, маневреність; комплексність охоплення вирішуваних проблем; раціональна реалізація специфічного потенціалу; ефективне використання нових інструментів менеджменту; раціональна побудова організаційної структури, відмова від багатоланковості та багатоступеневості; децентралізація управління та посилення горизонтальних зв'язків; швидке реагування на різні зміни у внутрішньому і зовнішньому середовищі; активізація творчості, інноваційності, ініціативності; стимулювання ділової активності, сприяння підприємництву; впровадження стратегічного планування; здатність формування соціальної консолідації в регіональному співтоваристві.

Формування сучасного механізму державного управління регіоном з урахуванням зазначених вимог дасть змогу кожному регіону ефективно використовувати цей механізм, забезпечити зростання якості життя населення та ефективно застосовувати процеси суспільного розвитку в умовах глобалізації, інтеграції та децентралізації.

Особливостями методів державно управління є те, що вони:

- реалізуються в процесі державного управління;
- виражають керівний (упорядковуючий) вплив суб'єктів управління на об'єкти управління, є змістом цього впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт(індивідуальний чи колективний);

– відображають та містять волю держави, виражають повноваження владного характеру органів– виконавчої влади; використовуються суб'єктами управління як засіб реалізації їх компетенції;

–мають свою форму і зовнішнє вираження [43].

Існує кілька підходів до класифікації методів управління, у числі яких можна виділити класифікацію за змістом впливу: економічні, організаційні, соціально-психологічні.

Економічні методи засновані на соціально-економічних законах і закономірностях розвитку об'єктивного світу, природи, суспільства і мислення. Вони опираються на систему економічних інтересів особистості, колективу і суспільства. Економічні методи управління – це система економічних стимулів і важелів, що впливають на виробництво, що організують діяльність підприємства і його працівників у потрібному для суспільства напрямку.

Центральне місце в системі методів управління займають *організаційно-розпорядчі методи*. Вони включають прийоми і способи впливу суб'єкта управління на об'єкт, засновані на силі та авторитеті влади, указів, законів, постанов, наказів, розпоряджень, інструкцій і т. ін. Вони встановлюють обов'язки, права, відповідальність кожного керівника і підлеглого (виконавця), ланки та рівня управління, а також покликані забезпечувати персональну відповідальність працівників апарата управління за виконання волі вищих органів.

Соціально-психологічні методи побудовані на формуванні і розвитку суспільної думки щодо таких суспільно та індивідуально значимих моральних цінностей, як добро і зло, суть життя, моральні основи суспільства та відносин до особистості. Вони є сукупністю специфічних способів впливу на особисті відносини і зв'язки, що виникають у трудовому колективі, а також на соціальні процеси, що протікають у суспільстві.

На основі аналізу зазначених та багатьох інших проблем можна запропонувати основні заходи з удосконалення державного механізму регіонального розвитку:

1. Впровадження та застосування в управлінській практиці інструментів стратегічного планування розвитку території, яке б сприяло точному визначенню пріоритетів регіонального розвитку.

2. Удосконалення механізмів державної підтримки розвитку депресивних регіонів.

3. Розробити систему заходів із розбудови інфраструктури регіону, маючи на меті покращання умов використання інноваційних технологій, підвищення інвестиційної привабливості регіонів, розширення залучення вітчизняних та іноземних інвестицій для регіонального розвитку тощо.

4. Адаптувати національне законодавство з питань регіональної політики до міжнародних норм та стандартів.

5. Удосконалити систему моніторингу та контролю регіонального розвитку тощо.

В Україні, за сучасних умов трансформації суспільства, державне управління розвитком регіонів може здійснюватися у формі: трансфертів, спрямованих до місцевих бюджетів з державного бюджету, для вирівнювання фінансового забезпечення регіону; додаткової фінансової підтримки депресивних регіонів; державних цільових програм, спрямованих на вирішення територіальних проблем (досягнення прискореного зростання пріоритетних галузей регіонального господарства, зростання експортного потенціалу регіону); бюджетних інвестицій і конкретних інвестиційних проектів (так званий бюджет розвитку) тощо.

Найбільш довершеною моделлю децентралізації, оскільки передбачає передачу важливої частини державних повноважень до виключної компетенції місцевих органів самоврядування, які мають для цього власні джерела фінансування є делегування. Прийняття рішень та процес їх впровадження повністю належить до компетенції органів місцевого самоврядування. У випадку конфліктних ситуацій між органами центральної влади та місцевого самоврядування суди розглядають відповідні справи, лише при наявності порушень норм Конституції та чинного законодавства [18].

Делегування насправді є компромісною моделлю децентралізації, яка є проміжним кроком між передачею влади та владою децентралізації. У цьому випадку на місцеві органи влади (а не на центральну урядову мережу) покладаються певні урядові функції, тоді як центральний уряд здійснює певний контроль за виконанням своєї роботи, і в принципі, кошти з державного бюджету для виконання та передачі цих завдань.

Варто підкреслити, що найважливішим питанням у державному розвитку регіонів є питання обмеження повноважень щодо децентралізації загалом органів місцевого самоврядування та державних установ. Іншими словами, головним критерієм раціональної децентралізації є досягнення найвищої якості обслуговування громадян, а головним принципом є субсидіарний характер визначення найнижчих оптимальних меж державного втручання у місцеві справи.

Підсумовуючи основні аспекти децентралізації варто підкреслити основні здобутки:

1) нормативно-правове підґрунтя для здійснення децентралізації передбачає діяльність держава в інтересах населення, на підставі закону, передаючи частину повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування;

2) неухильне дотримання принципу субсидіарності, тобто передача повноважень на максимально близький до громадянина рівень управління, який при цьому здатний виконати це повноваження ефективніше, ніж інші органи;

3) разом з повноваженнями від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування більш високого рівня адміністративно-територіального устрою на більш низький рівень, відбувається і передача ресурсів та права органу місцевого самоврядування приймати рішення щодо переданих повноважень виходячи із місцевих особливостей [9].

Принципом субсидіарності передбачено також і зобов'язання влади діяти по відношенню до громади таким чином, щоб надати їй можливість вирішувати місцеві питання самостійно. Тому, варто наголосити, що однією з ключових проблем децентралізації є проблема міжбюджетних відносин. Вирішення вказаної проблеми відбувається з урахуванням принципу субсидіарності, хоча при цьому багатьом країнам притаманна концентрація значної частки коштів на центральному рівні.

Це часто пов'язано з необхідністю збереження важелів державної влади для реалізації державних пріоритетів на місцевому рівні та з наявністю певного ризику децентралізації. «Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії». «Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування по мірі можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов». Ціллю деволюції є посилення органів місцевого самоврядування на користь місцевих громадян, таким чином сприяючи процесу демократизації суспільства. Ця модель, без заперечень, є виграною для місцевих автономій і передбачає наявність спроможного та відповідального місцевого самоврядування. Крім того, форма децентралізації, за якої відбувається пряма передача планувальних і виконавчих функцій від інститутів влади – організаціям неурядового сектора, представлена дивестицією (divestment), але це не є ні основною, ні найважливішою формою децентралізації, оскільки вона не пов'язана прямо з діяльністю системи місцевого самоврядування. Дивестування часто проводиться з частковою передачею адміністративних функцій, у поєднанні з дерегуляцією або частковою приватизацією [18].

Таким чином, незважаючи на те, що вище класифіковані види децентралізації передбачають в різній мірі делегування повноважень, влади і

відповідальності до нижчих рівнів органів влади, напівавтономних державних організацій або приватним підприємствам, центральні органи влади все ж залишають за собою право впливу і низку владних повноважень, які регламентуються під час укладання відповідних контрактів (договорів, угод), збереження права відслідковувати якість надання послуг або виконання делегованих функцій, вносити необхідні корективи (за необхідністю) або достроково розривати укладені договори

Водночас треба чітко усвідомлювати, що, з одного боку, здійснення децентралізації є необхідним кроком з огляду на євроінтеграційний зовнішньополітичний курс держави, але з другого – може створити нові виклики для українського суспільства. Так, науковці виділяють такі групи ризиків у процесі децентралізації влади в Україні:

- ризики, пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць;

- послаблення державного контролю на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад, в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст;

- ризики для бюджетної системи країни; зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень; зростання партикуляристських тенденцій в областях – тобто легітимізація у суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб'єктність щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним [36].

Також окремим питанням постає проблема готовності населення до децентралізації, адже вона передбачає високу правосвідомість громадян, розвиток їх особистої участі в прийнятті важливих питань, готовність самостійно розпоряджатися фінансовими та іншими ресурсами на місцях.

На рівні територіальних громад процеси децентралізації відбуваються повільно, першою та головною перешкодою цьому є неврегульованість нормативно-правової бази з питань розподілу коштів всередині об'єднаної громади та передача повноважень без відповідного фінансового забезпечення. Розширення повноважень на місцевому рівні потребує кваліфікованих кадрів для реалізації поставлених завдань. Зростання навантаження на працівників у таких сферах, як медицина, землекористування, освіта; надання адміністративних послуг на рівні об'єднаних територіальних громад у результаті збільшення повноважень, але без створення відповідних додаткових структур, оскільки повноваження передаються швидше за надання фінансової підтримки, без відповідного матеріального заохочення – усе це суттєво знижує мотивацію й активність, а іноді і формує негативне ставлення до процесу децентралізації.

До головних перешкод на шляху забезпечення ефективного державного управління розвитком регіонів в Україні можна віднести:

відсутність системного підходу до регіональної політики, невизначеність стратегічних перспектив регіонального розвитку;

недостатнє використання існуючих інструментів державного регулювання, спрямованих на стимулювання розвитку регіонів, у тому числі депресивних територій;

низьку інституційну та фінансову спроможність місцевих органів влади щодо вирішення питань місцевого значення;

відсутність дієвих та ефективних механізмів формування місцевих бюджетів на основі гарантованих державою соціальних стандартів надання послуг населенню незалежно від місця проживання;

незавершеність формування та недосконалість моделі управління на регіональному рівні [16, 17].

Описані раніше особливі закономірності і принципи регіонального управління, а також розроблена модель і позначені вище ознаки складають певну теоретичну базу, виходячи з якої, сучасна система регіонального управління має відповідати таким вимогам:

– здійснювати науково обґрунтоване цілепокладання, стимулювання і регулювання розвитку регіону згідно з загальнодержавною соціально-економічною політикою і ринковими умовами господарювання;

– забезпечувати системність, цілісність, збалансованість, внутрішню консолідацію регіонального господарства;

– формувати гнучкість, адаптивність регіонального господарства та ефективну реалізацію власного специфічного потенціалу;

– оптимізувати комбінацію факторів розширення суспільного відтворення на всіх стадіях;

– координувати процеси структурної перебудови регіонального господарства;

– брати участь у формуванні інноваційної моделі регіональної економіки;

– інтегрувати різні соціально-економічні інтереси різних категорій регіонального співтовариства на благо розвитку регіону;

– індукувати, стимулювати і підтримувати креативність у всіх сферах життєдіяльності регіонального співтовариства;

– створювати стратегічне бачення розвитку регіону та організовувати реалізацію стратегічних планів;

– налагоджувати взаємовигідне міжрегіональне співробітництво;

– підвищувати конкурентоспроможність регіону і активно впроваджуватися в систему міжнародних економічних зв'язків.

Визначальною складовою державного управління регіональним розвитком в країні є державне управління регіональним розвитком країни, бо на державному рівні існує лише ця складова управління регіональним розвитком, у межах цього процесу розробляється законодавча база, яка регламентує регіональний розвиток на всіх адміністративно-територіальних рівнях та структуру місцевих органів влади, їх повноваження й взаємодію, а також здійснюється порівняння результатів розвитку регіонів країни, розробляються та впроваджуються заходи щодо зниження міжрегіональних диспропорцій, забезпечується створення рівних умов життя людей незалежно від регіону, де вони проживають.

Вивчення теоретичних основ і практичного функціонування сучасної системи регіонального управління в ряді регіонів України дозволило виділити ряд її характерних ознак, зокрема, таких як: гнучкість, адаптивність, маневреність; комплексність охоплення вирішуваних проблем; раціональна реалізація специфічного потенціалу; ефективне використання нових інструментів менеджменту; раціональна побудова організаційної структури, відмова від багатоланковості та багатоступеневості; децентралізація управління та посилення горизонтальних зв'язків; швидке реагування на різні зміни у внутрішньому і зовнішньому середовищі; активізація творчості, інноваційності, ініціативності; стимулювання ділової активності, сприяння підприємництву; впровадження стратегічного планування; здатність формування соціальної консолідації в регіональному співтоваристві.

Список використаних джерел

1. Регіональне управління: підручник / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. М. Вакулєнка, М. К. Орлатого. Київ: НАДУ, 2014. 740 с.
2. Баштанник В. В. Результативність та ефективність механізмів державної регіональної політики. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2012. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2012_2_1212 (дата звернення 20.03.2016).
3. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>. (дата звернення 15.05.2017).
4. Герасимчук З. В., Вахович І. М., Каменська І. М. Фінансова політика сталого розвитку регіону: монографія. Луцьк: Надстир'я, 2006. 220 с.
5. Горященко Ю. Г. Оцінка ефективності соціально-економічного розвитку регіону. *Економічний простір*. 2014. № 81. С. 48-55.
6. Словник з регіональної політики / Інститут регіональних та євроінтеграційних досліджень ЄвроРегіон Україна. URL: <http://eu.prostir.ua/library/1405.html> (дата звернення 25.11.2017).
7. Сливка Р. Новий вимір політичного та соціально-економічного співробітництва між прикордонними територіями в Центральній та Східній Європі. URL: <http://geoinfo.if.ua/?p=265> (дата звернення 25.11.2017).

8. Романюк С. А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: Регіональні дослідження: монографія. Київ: УАДУ, 2001. 112 с.
9. Беленський П. Теоретико-методологічні засади регіонального розвитку економіки України. *Регіональна економіка*. 2006. № 4 (42). С. 7-17.
10. Древаль Ю. Д. Механізми державного управління як наукова проблема. *Державне будівництво*. 2009. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2009_2_4.pdf (дата звернення 15.05.2018).
11. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади. Одеса: Оптимум, 2009. 300 с.
12. Буркинський Б. В., Горячук В. Ф. Соціальний капітал: сутність, джерела та структура, оцінка. *Економіка України*. 2013. № 1. С. 125–132.
13. Регіональне управління: підручник / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ: НАДУ, 2014. 740 с.
14. Ковальчук В. Г. Теоретико-методологічні ідходи до забезпечення регіонального розвитку. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. Серія: Державне управління. 2015. Вип. 2. С. 20–27.
15. Біль М. М., Третяк Г. С., Крайник О. П. Механізм державного управління туристичною галуззю (регіональний аспект): наукова розробка. Київ: НАДУ, 2009. 39 с.
16. Лашук О. С. Теоретико-методологічні основи державного управління розвитком регіонів. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2018. № 1. С. 97–101.
17. Лашук, О. С. Механізми державного управління розвитком регіону в контексті децентралізації владних повноважень : автореф. дис. ... канд. наук державного управління : 25.00.02. Чернігів, 2019. 21 с.
18. Бутко М.П. Інституціональне ядро функціонування регіонального економічного простору в умовах децентралізованого управління: європейський досвід та уроки для України. *Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток* № 1 (5), 2018. С. 7-11.

РОЗДІЛ 3. МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ЗБАЛАНСОВАНОГО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Оліфіренко Л.Д., д.держ.упр., доцент

ОЦІНЮВАННЯ ВАРІАНТІВ ВЗАЄМОДІЇ КВАЗІНТЕГРОВАНИХ ПІДПРИЄМСТВ РЕГІОНАЛЬНИХ КЛАСТЕРІВ У СИСТЕМІ СТРАТЕГІЧНОГО ФОРСАЙТИНГУ

Триває наукових пошук та методологічне розроблення проблем розвитку національних суб'єктів господарювання у процесі здійснення державних реформ та осмислення парадигми регіонального розвитку на довготривалу перспективу. Актуалізується необхідність методологічного обґрунтування моделей регулювання регіонального розвитку, який підняв би українську економіку на якісно новий рівень. Водночас досвід діяльності вітчизняних компаній показує, що адаптація регіональної економіки до міжнародної конкуренції та її інтегрованість у світовий простір відбувається повільно і має різну результативність, що породжує міжрегіональні та внутрішньорегіональні диспропорції, зростання концентрації власності, що несе як позитивні, так і негативні наслідки для національної економіки. Ефективність економічної трансформації та вибір підходів у формуванні та реалізації політики регіонального розвитку актуалізується перманентністю реформ у країні майже у всіх сферах та гілках влади, що вимагає детального розроблення інструментарію її інституалізації, визначення цілей, завдань, характеру та режиму змін. Актуальність посилюється через втрату значної частки національного потенціалу на Сході країни та декларативного підходу до моніторингу результатів реалізації стратегій. Технократичний підхід до стратегічного управління залишається і на регіональному рівні, що не заважає інституалізації відповідальності за ідентифікацію та розв'язання проблем регіонального розвитку.

Традиційно найбільш уразливим аспектом регіонального розвитку залишається прогресивність концептуальних стратегічних положень, організація реалізації наукових рекомендацій, цілей та показників стратегічного розвитку регіональних суб'єктів господарювання з урахуванням глобалізаційного тренду промислової революції ("Індустрія-4.0"), формування координаційного механізму всіх зацікавлених учасників, спрямованого на розбудову місцевої демократії [1-5].

Визначальною зміною останніх років у державній політиці регіонального розвитку став акцент на активне запровадження стратегічних підходів. Українські науковці зазначають, що визначені стратегічні цілі та механізм вибору пріоритетних цілей регіонального розвитку не коригуються, незважаючи на зміни у внутрішньому та зовнішньому середовищі країни. В українській практиці при плануванні регіонального розвитку основна увага приділяється розробленню стратегії (документа) та недостатньо – плану її реалізації. Логіка традиційного підходу базується на розумінні того, що якщо розроблено якісний документ, то його реалізація відбуватиметься автоматично та результативно. У регіональних стратегіях зазначена необхідність створення спеціальних регіональних органів, які уповноважені організовувати та координувати їх реалізацію, забезпечувати постійний моніторинг виконання розроблених програм та проектів.

Разом з тим аналіз Стратегії України 2020, Стратегії України 2030, програми державної регіональної політики [1-5] та результативність їх реалізації за останні десять років, свідчить про наявність проблем, пов'язаних з ризиком недосягнення запланованих цілей через наявність тенденції регіональної економіки до монополії, незавершеності формування багаторівневого управління та відсутності секторального моніторингу з реалізації стратегічних показників, а також обмеженість місцевих повноважень та ресурсів, що скорочують можливості стратегічного регіонального розвитку і зацікавленість місцевої влади та місцевого самоврядування брати на себе виконання стратегічних рішень, пов'язаних з регіональним розвитком та нести відповідальність перед своїми виборцями [6; 7].

У період з 2004р. по 2014 р. регіональний розвиток був сконцентрований у шести регіонах, які швидко розвивалися і мали найвищі темпи приросту валового регіонального продукту (ВРП): їх частка складала 93,5% від загальнонаціонального приросту ВВП. Високий рівень територіальної концентрації ВРП зумовлювався не тільки збройними конфліктами, а, у першу чергу, скороченням обсягу виробництва товарів і послуг у Дніпропетровському, Харківському та Запорізькому регіонах. Найпотужнішою залишалась економічна динаміка у м. Києві та Київській області (на ці дві території припадало біля 60% національного доходу [8]).

Найвиразнішим об'єктом у диспропорціях регіонального розвитку за останні десятиліття залишається м. Київ, у якому зосереджується три чверті працюючих з вищою освітою і створюється понад половини сукупного приросту ВВП України. У 2018 р. 60% усіх ПІІ інвестувалось у м. Київ та Київську область, що створює певний тренд до концентрації міської агломерації, а фактично підтверджує застарілий підхід регіоналізму щодо домінування централізації над децентралізацією у регіональній політиці з

структурою відносин “центр – периферія”, які характерні для країн з нерозвиненою чи слабо розвиненою економікою [7].

Про суттєву зміну територіального економічного ландшафту у бік концентрації міської агломерації та поступове зuboжіння розвитку периферії засвідчує динаміка питомого ВРП за регіонами України за період 2012-2017рр. у таблиці.

Дані таблиці 1 свідчать, що за період 2012-2017рр. розрив у конкурентоспроможності регіонів за таким визначальним показником регіональної самодостатності як питомий ВРП, суттєво збільшився: у 2012 р. цей розрив становив 6,7 рази (мінімальний. – у Чернівецькій області – 14529 грн, максимальний – у м. Київ – 97429 грн), у 2017 р. – досяг значення у 17,2 рази (мінімальний – у Луганській області, максимальний – у м. Київ – 238622 грн).

Таблиця 1

Питомий Валовий регіональний продукт (ВРП) регіонів України за період 2012-2017рр. у фактичних цінах, грн

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Україна	32002	33473	36904	46413	55899	70233
АРК	22675	23595
Вінницька	20253	22303	27249	37270	46615	58384
Волинська	19249	19817	23218	30387	34310	49987
Дніпропетровська	44650	46333	53749	65897	75396	97137
Донецька	38907	37830	27771	26864	32318	39411
Житомирська	19551	20286	23678	30698	38520	49737
Закарпатська	17088	17044	19170	22989	25727	34202
Запорізька	30656	30526	37251	50609	59729	75306
Івано-Франківська	23379	24022	27232	33170	37220	46312
Київська	40483	39988	46058	60109	74216	90027
Кіровоградська	22082	25533	29223	39356	47469	55183
Луганська	25950	24514	14079	10778	14251	13883
Львівська	24387	24937	28731	37338	45319	58221
Миколаївська	24838	27355	30357	41501	50091	60549
Одеська	27070	29118	31268	41682	50159	62701
Полтавська	38424	39962	48040	66390	81145	106248
Рівненська	18860	19003	24762	30350	33958	42038
Сумська	21722	2351	26943	37170	41741	51419
Тернопільська	16644	16819	20228	24963	29247	38593
Харківська	29972	31128	35328	45816	51150	69489
Херсонська	17910	19311	21725	30246	36585	45532
Хмельницька	19920	20165	24662	31660	37881	49916
Черкаська	24558	26168	30628	40759	48025	59697
Чернівецька	14529	15154	16552	20338	23365	31509
Чернігівська	22096	22603	26530	35196	41726	55198
м. Київ	97429	109402	124163	155904	191736	238622
м. Севастополь	25872	28765

Джерело: розроблено за аналітичною статистикою Державної служби статистики України

Про суттєве зростання промислового виробництва товарів і послуг в індустріальних регіонах свідчить те, що питомий ВРП в Запорізькій, Харківській, Дніпропетровській, Одеській областях нижче цього показника у Полтавській області, а також про значне погіршення конкурентоспроможності регіональної економіки у цих областях у порівнянні з Київською областю.

Це дає підстави стверджувати про наявність існування сталої динаміки концентрації ресурсів, власності та у зв'язку з цим певну централізацію управління цими ресурсами, що не співпадає з задекларованою державною регіональною політикою щодо децентралізації правління та проведення адміністративної реформи. У цьому контексті придатним кейсом удосконалення інституціональних механізмів державного регулювання розвитку регіональних суб'єктів господарювання може стати досвід розвитку інтегрованих регіональних промислових підприємств за вертикальним принципом (технологічної) чи горизонтальним принципом (кластерної) інтеграції.

Стан розвитку підприємницьких структур корпоративного типу (ПСКТ) [10-11] перебуває у прямій залежності від інституціональних змін та державних реформ, які формують нові концептуальні підходи у корпоративному управлінні. Аналіз змісту інституціональних змін [10] показав, що складові змінні інституціонального середовища діяльності корпорацій, мають двоїтий характер, демонструючи, з одного боку – прагнення до стійкості та стабільності, а, з іншого – мінливість розвитку вимагає швидкої реакції на динамічні зміни ринкового середовища. Зрозуміло, що розвиток можливий лише за умови стійкого тренду позитивного впливу інституціональних змін на результати розвитку ПСКТ. Ефективність форсайтингу якісних змін буде зростати, якщо інституціональні норми будуть сприяти адекватній логіці розвитку підприємництва. Розуміючи значення та необхідність прогресивного розвитку, держава має прагнути встановлювати такий інституціональний порядок, у якому конвергентність розвитку ПСКТ залежали би від суспільної ефективності інститутів. Але “що створює ефективні інститути? Безперечно, існування відносно продуктивних інституцій...та недорогої інформації про відповідні особливості їхнього функціонування – потужний стимул до змін для економік з поганими показниками функціонування” [6, С. 176]. Державна політика та ідеологія формування інституціональних перетворень має включати такі радикальні зміни, стимули та мотиви яких спонукали би учасників до продуктивних дій на довготривалу перспективу. “Прогресивна віддача” інститутів пролонгується у розумінні наслідків залежності інституціональних змін від способу їх впровадження та спроможності

забезпечувати економічне зростання. Проте, слід взяти до уваги, що інститути еволюціонують дуже повільно, на відміну від економічних стимулів, спричиняючи поступову зміну суб'єктивного ставлення та уявлення учасників на краще [6, С. 177].

Змістовий аналіз чинників стимулюючого та гальмуючого характеру розвитку регіональних суб'єктів господарювання нашою наукою на висновок про когерентний зв'язок факторів інституціонального середовища ПСКТ з регіональними інститутами місцевої влади та місцевого самоврядування, який обумовлює безперервність процесу їх удосконалення, модифікації та відмирання (табл. 2).

Таблиця 2

Класифікація інституціональних змін, що впливають на вибір типу інтеграції/кластеризації корпорацій

Інституціональні зміни			Фактори інституціональних змін	
Ознаки	Види	Ціль	що стимулюють зміни	що гальмують зміни
1	2	3	4	5
1. За часом і характером впливу	1.1 Еволюційні (видові)	1.1.1 Не детермінується	<ul style="list-style-type: none"> – протиріччя між ідеальним та реальним, між затвердженими концепціями й реальністю; – дифузія інформації та знань; – зміни доктрин економічного розвитку; – поява доміантних особистостей на керівних посадах в організації державного управління. 	<ul style="list-style-type: none"> – монополія окремих сфер діяльності та галузей економіки; – диспропорції на ринку товарів і послуг; – нерівновага між попитом і пропозицією товарів та послуг; – низький рівень життя; – низький рівень професіоналізації кадрів в органах державного управління; – політична циклічність.
	1.2 Індуційовані (привнесені)	1.2.1 Детермінується	<ul style="list-style-type: none"> – низька результативність функціонування економіки; – загострення протиріч між затвердженими концепціями та реальністю; – пошук альтернативних шляхів розвитку; – зовнішня загроза. 	<ul style="list-style-type: none"> – ідеологія розвитку окремих структур і галузей як єдиного шляху розвитку; – природні фактори (корисні копалини і тощо), що забезпечують мінімальну ефективність розвитку.
2. За масштабом	2.1 Загальнонаціональні	2.1.1 Пріоритетні	<ul style="list-style-type: none"> – протиріччя між ідеальним та реальним, між затвердженими концепціями й реальністю; – дифузія інформації та знань; – зміни доктрин економічного розвитку; – поява доміантних особистостей на керівних посадах в організації державного управління. 	<ul style="list-style-type: none"> – монополія окремих сфер діяльності та галузей економіки; – диспропорції на ринку товарів і послуг; – нерівновага між попитом і пропозицією товарів та послуг; – низький рівень життя; – низький рівень професіоналізації кадрів в органах державного управління; – економічна циклічність.
			<ul style="list-style-type: none"> – людський капітал як фактор, що визначає результативність інституціональних змін; – низький темп інституціональних трансформацій; – циклічність, що обумовлена монопольними факторами. 	

Продовження табл. 2

1	2	3	4	5
	2.2 Регіональні	2.2.1 Пріоритетні	<ul style="list-style-type: none"> – поява домінуючих особистостей на керованих посадах в організації державного управління. – розмежування повноважень між центральними та регіональними органами управління; – ресурсне забезпечення інституціональних змін; – низький рівень кооперації між регіонами. 	– економічна та політична циклічність.
	2.3 Локальні	2.3.1 Пріоритетні	<ul style="list-style-type: none"> – посилення мотивації до інституціональних змін. – ресурсне забезпечення інституціональних змін. 	– недоступність та обмеженість інформаційного забезпечення інституціональних змін.
3. За рівнем правового забезпечення	3.1 Формальні	3.1.1 Строго регламентовані	– високий рівень ефективності законотворчої діяльності та механізми проведення інституційних змін.	
	3.2 Неформальні	3.2.1 Нерегламентовані	<ul style="list-style-type: none"> – несприятливий інституціональний клімат; – високий рівень невизначеності результатів і змін; – недосконале організаційно-правове регулювання; – низький контроль фінансових структур та фіскальних організацій; – деформація морально-етичних норм, висока криміногенність економіки; – низький рівень професіоналізації кадрів органів державного управління; – нерівномірний розподіл валового внутрішнього продукту. 	
4. За способом виникнення	4.1 Залучені	4.1.1 Загальні	<ul style="list-style-type: none"> – участь у міжнародних організаціях; – отримання кредитів з міжнародних фінансових фондів; – поглиблення інтеграційних процесів; – глобалізація різних сфер діяльності. 	
	4.2 Власні	4.2.1 Приватні	<ul style="list-style-type: none"> – недосконале законодавство; – низький професіоналізм законодавчих інститутів; – лобіювання законодавчих норм та ініціатив. 	
5. За структурою	5.1 Кількісні	5.1.1 Детерміновані	<ul style="list-style-type: none"> – розвиток факторів НТП; – формування нових принципів і правил; – відмирання “старих” інститутів, зародження “нових”; – посилення впливу глобалізації та міжнародного співробітництва. 	<ul style="list-style-type: none"> – інертність у сприйнятті нових факторів розвитку (НТП); – опір змінам; – низька мотивація та зневірення;
	5.2 Якісні	5.2.1 Недетерміновані	<ul style="list-style-type: none"> – зміна політичної доктрини; – скорочення суміжних інститутів; – посилення впливу глобалізації та міжнародної кооперації. 	<ul style="list-style-type: none"> – інертність у сприйнятті нових факторів розвитку (НТП); – опір змінам; – низька мотивація та зневірення;
6. За ступенем відповідності діючим інститутам	6.1 Суперечливі	6.1.1 Різновекторні	<ul style="list-style-type: none"> – лобіювання домінуючими угрупованнями законодавчих норм; – співіснування інститутів, характерних для різних доктрин; – високий професіоналізм законодавчої влади; – розгалуженість наукових шкіл з теорії державного управління та права. 	<ul style="list-style-type: none"> – недостатня науково-теоретична визначеність ідеологічних питань; – інертність мислення; – потужний опір новим інституціям та інститутам.

Закінчення табл. 2

1	2	3	4	5
	6.2 Несуперечливі	6.2.1 Одновекторні	<ul style="list-style-type: none"> – якісна теоретико-методологічна доктрина та науково обгрунтовані основи формування інституціональних норм; – високий професіоналізм державних органів влади; – розгалужена система демократичних принципів у системі органів державної влади. 	<ul style="list-style-type: none"> – лобіювання окремих інститутів; – недостатній професіоналізм законодавчої влади; – інертність мислення; – потужний опір новим інституціям та інститутам; – недостатнє наукове обгрунтування інституціональних змін; – низька інформатизація суспільства; – відсутність елементів та механізму реалізації інститутів громадянського суспільства.
7. За повнотою змін	7.1 Кардинальна зміна інститутів	7.1.1 Якісного характеру	<ul style="list-style-type: none"> – зміна домінантної парадигми суспільного устрою; – закріплення нових інститутів у формальних та неформальних нормах; – людський капітал – фактор, що визначає результативність інституціональних змін. 	<ul style="list-style-type: none"> – повільна динаміка впровадження законодавчих норм; – недостатнє наукове обгрунтування інституціональних змін; – співіснування інститутів, характерних для різних доктрин; – інертність мислення.
	7.2 Зміна структурних елементів	7.1.2 Кількісного характеру	<ul style="list-style-type: none"> – невірне розуміння та “тлумачення” законодавчих норм; – ухилення від виконання законодавчо визначених норм; – зловживання неформальними нормами. 	

Слід відзначити, що модернізація економічної системи та системи державного управління в Україні залишила поза увагою недосконалість інститутів – фундаментальних основ формування відносин усіх учасників національного ринку, що позбавляє їх можливості стабільного економічного розвитку. Проблематика прогресивних змін інституціонального середовища розвитку корпоративного сектору, полягає у тому, що Україна, володіючи великим науковим, трудовим, ресурсним потенціалом, ще не розв'язала проблем з удосконалення корпоративного управління.

Пошук нових, сприятливих інституціональних умов розвитку ПСКТ має вивести їх з депресивного стану та забезпечити стійке економічне зростання. З цього приводу найчастіше відмічаються чинники, що гальмують розвиток [13; 14]: історичні передумови розвитку інституціонального середовища, які гальмують нормоутворюючу функцію державного управління; відсутність або незрілість інститутів ринкового середовища; недосконалість наукового обгрунтування економічних інститутів, або їх слабкість, через що їх правове оформлення не знайшло підтримки з боку державних органів влади як зацікавленої сторони [12].

Якісні характеристики інституціонального середовища чинять потужний вплив на формування стратегій інтеграції/кластеризації в галузях економіки ПСКТ. Автором пропонується розглянути варіант розвитку промислової галузі/підгалузі регіональної економіки у форматі інтеграції технологічно

пов'язаних виробництв, що уможливорює зростання капіталізації компаній, зниження трансакційних витрат у залежності від певної інтеграційної стратегії розвитку корпоративного об'єднання. У результаті визначення інтеграційної стратегії розвитку взаємопов'язаних виробництв виявилась неспроможність інституціонального середовища до підтримки ефективної реалізації інституціональних інтеграційних стратегій компаній, які полягають у відсутності інституційного забезпечення умов інтеграції/кластеризації [6; 10].

Основні результати дослідження стосовно інституціональних змін факторів середовища діяльності ПСКТ обґрунтовувались у процесі співпраці з регіональними акціонерними підприємствами публічного та приватного типів, які ми умовно закодували як ПАТ “ЧЧЧ”, ПАТ “ДДД”, ПАТ “ААА”, ПрАТ “РРР” та ТОВ “ТТТ”, які пов'язані між собою виробничо-партнерськими відносинами та працюють на одному ринку промислової продукції тривалий час. Визначаючи коло питань щодо формування інституціональних змін у сфері розвитку цих ПСКТ, ми спираємося на цілі та завдання, що висвітлені у державних стратегічних документах України [1-5; 10].

Аналіз і вибір перспективних сегментів ринків промислової продукції, зазначених у Стратегії сталого розвитку України до 2030 року, вказують, що значну ємність внутрішнього ринку мають майже всі галузі економіки. А виробництво матеріалів і комплектуючих для забезпечення потреб агровиробництва – як стратегію імпортозаміщення. Враховуючи те, що внутрішній ринок певних видів промислової продукції (насамперед, будівельної індустрії, агропромислового виробництва, машинобудування, індустрії полімерів, пластмас, композиційних матеріалів тощо) дуже динамічно розвивається, основні зусилля з інтеграції/кластеризації у напрямі імпортозаміщення мають бути спрямовані на виготовлення продукції кінцевого споживання готових виробів (з організацією побічного виробництва) з вітчизняної сировини, використання у повному обсязі наявних виробничих потужностей [16, С. 4]. Такий підхід надасть додатковий синергійний ефект для розвитку споріднених галузей та інфраструктурного забезпечення інтегрованих ПСКТ [12].

Сучасне розуміння глобалізаційних трендів щодо відкритості національних економік вимагає певної конкурентоспроможності та стійкості розвитку від вітчизняних компаній. Ці умови потребують чіткого визначення концепції та стратегічного бачення розвитку ПСКТ, тому що інтеграція/кластеризація достатньо тривалий та дорогий шлях зміцнення компаній, які мають виробити нові контракти з аналітичними інструментами для прийняття рішень щодо форсайтингу розвитку в умовах нової структури відносин з партнерами.

З цих позицій посилюється роль держави як центру макроекономічного та регіонального регулювання, що пов'язано з прогнозуванням, індикативним програмно-цільовим плануванням як законодавця та регулятора кредитно-грошових, економічних та політичних відносин у питаннях промислового розвитку щодо забезпечення ефективної діяльності ринкових інститутів та сформування можливості практичної реалізації регіонального підприємництва. Для вибору оптимальних напрямів форсайтингу регіональних ПСКТ та визначення структурних схем інтеграції необхідно обрати критерії та оціночні показники таких об'єднань. Аналіз вітчизняного досвіду, специфіки та тенденцій розвитку ПСКТ дозволяє прийняти до уваги важливість оцінки та особливості обліку трансакційних витрат як часткових показників таких витрат, які дозволяють оцінити окремі види, рівень та вплив на динаміку розвитку корпоративних структур [10-11]. Основна проблема полягає у відсутності перевіреної системи таких показників, які адекватно відображали би структурні та динамічні зміни витрат у зв'язку з змінами інституціонального статусу учасників кластеру.

Інтеграційний напрям розвитку промислових ПСКТ, у яких складовою системи показників ефективності діяльності виступають трансакційні витрати, пов'язані з вибором стратегії мінімізації саме трансакційних витрат.

Гіпотеза Р. Коуза про економічну доцільність мінімізації трансакційних витрат отримала поширення у наукових працях Дж. Стіглера [17], Х. Демсеца [18]. Аналізу факторів на макрорівні, що визначають рівень та структуру трансакційних витрат, присвячені роботи О. Вільямсона, М. Дженсена, У. Меклінга, Е. Фамі, на рівні трансакційного сектору економіки – Д. Норта, Дж. Валліса, державного регулювання – А. Естама, Д. Мартіморта та ін. Оцінці трансакційного сектору економіки присвячені праці І.С. Коропецького [19], С.І. Архієреєв [20], І.П. Булеєв [21], методам вимірювання трансакційних витрат – О.В. Шепеленко [22], оцінці трансакційних витрат нелегальної економіки – Е. де Сото [23] та у бухгалтерському обліку – Е.С. Хендріксена та М.Ф. Бреда [24]. Проте, наразі у сучасній літературі з інституціональної економіки відсутні методичні та практичні рекомендації з кількісної оцінки трансакційних витрат. Загальним прикладом такої оцінки на рівні економіки США можна вважати роботу Дж. Валліса і Д. Норта [25]. Автори виявили різницю у підходах при визначенні трансакційних витрат споживачем, який вважає, що це – всі витрати, вартість яких не увійшли у ціну покупки, а виробник вважає, що це – всі витрати, які він не сплачував би, якщо продав продукцію самому собі. Ці дослідники знайшли тренд, який проявлявся у зниженні питомих трансакційних витрат за умови складання контракту і зростання частки трансакційного сектору в економіці країни. Проте, наразі

навіть у найсучаснішій закордонній та вітчизняній науковій літературі з інституціональної теорії відсутня вичерпна класифікація фактів, які вказували би на зростання питомих трансакційних витрат, наприклад, на один контракт чи одиницю продукції або зменшення трансакційних витрат у галузевому вимірі. Статистичні, фінансові чи бухгалтерські звіти взагалі не відображають рівень трансакційних витрат та їх зміни [26]. Відтак, і відсутні відповідні показники, що характеризують фактори впливу та оціночні індикатори, які певним чином були би пов'язані з трансакційними витратами компанії.

У глобалізаційних умовах загострення конкуренції виникає потреба форсайтингу у практичному застосуванні теоретичних положень інституціональної теорії щодо оцінки впливу трансакційних витрат на ефективність діяльності інтегрованих ПСКТ у вертикальну чи горизонтальну структуру. На прикладі результатів діяльності регіональних компаній, зазначених вище, на основі диференціації трансакційних витрат із загальних адміністративних витрат (код рядку 070-090) компанії та їх селективної вибірки, які можна зробити за звітами про фінансові результати (форма 2), яку складає кожна компанія, а також експертного оцінювання керівниками, були визначені витрати, які за класифікаційними ознаками цілком можна вважати трансакційними.

Інституціональна теорія доводить та управлінська практика підтверджує, що інтеграція/кластеризація вважається одним з ефективніших способів зменшення трансакційних витрат у структурі витрат великих корпорацій [1; 2; 13; 15; 16]. У вирішенні питання способу об'єднання ПСКТ слід враховувати вертикальні обмеження, які вказуються у контрактах. Варіації обмежувальних рамок зумовлюють систему заходів, які змогли би забезпечити зростання ефективності діяльності учасників. Як наслідок – всі учасники інтеграції за технологічним ланцюгом або за кластерним принципом об'єднання, створюючи додану вартість на своєму етапі виробництва, розраховують на різноманітні ефекти, у тому числі й синергійний. Представлені дослідження підтверджують цю гіпотезу, для обґрунтування якої на прикладі регіональних промислових корпорацій аналізувалися:

- трансфертна політика ПСКТ;
- тренд НТП щодо змін у технологіях виробництва;
- критичні зміни факторів виробництва товарів і послуг;
- спільне інвестування програм;
- ризик втрати стійкості ПСКТ;
- оптимізація внутрішньокорпоративного оподаткування, транзакційних та інших розрахунків;
- оптимізація логістики квазіінтегрованих ПСКТ.

Скористаємося непрямыми показниками з вибірки фактичних витрат, які в економічних джерелах поділяються на внутрішні та зовнішні, а саме: відсотків за кредитами, адміністративних витрат, витрат на відрядження, на розвиток, проведення переговорів та зустріч з партнерами, оплату послуг банків, зв'язку, консалтингу, інформативно-обслуговуючих функцій, реклами, аудиту, нотаріальних та юридичних послуг, торгівельних операцій, оплата витрат на управління та представницьких послуг тощо. До цього переліку загальноуправлінських витрат слід віднести загальнокомерційні витрати: роздрібною та гуртовою торгівлі, за лізинговими операціями та операціями з нерухомістю, орендою, толлінгом, логістичні витрати тощо. А також витрати колективного характеру, направлених на підтримку зв'язків з громадськістю, профспілками, іміджу компанії, інституціональних відносин з місцевою владою, торгівельними, логістичними організаціями, незалежними реєстраторами майнових прав, брокерами, таможною тощо.

Отже, визначається дуже широкий спектр послуг, оплату яких можна вважати за трансакційні витрати. Оскільки аналітична практика врахування трансакційних компаній тільки формується, аналіз рівня та структури трансакційних витрат може стати ефективним інструментарієм для оцінки способів і методів адекватного формування форсайтингу щодо стратегії інтеграції/кластеризації пов'язаних виробничими зв'язками підприємств. Будемо вважати за доцільні такі інтеграційні рішення (об'єднання, злиття, продаж низькоефективних або непрофільних активів компаній тощо), які приймаються за наступними критеріями [10-12]:

–за співвідношенням питомої ваги трансакційних і трансформаційних витрат корпорації (перші мають зменшуватись, другі – зростати);

–зміни структури витрат корпорації (питома вага прямих витрат має зменшуватись, колективної дії – зростати);

–зменшення питомої ваги трансакційних витрат у структурі витрат, пов'язаних з виробництвом товарів і послуг.

Вперше, хто звернув увагу на зменшення питомих трансакційних витрат та довів ефективність вертикальної інтеграції завдяки вирішенню проблеми подвійної націнки (подвійної маржі) був Дж. Спенглер [27], який разом з його послідовниками виявив переваги від злиття компаній та їх лідируючого позиціонування на взаємозалежних ринках [18; 27]. Спираючись на аналіз інтеграційного зв'язку “виробник – продавець”, дослідники довели, що інтегрована галузь здатна запропонувати нижчу ціну, а тому – отримати більший прибуток, ніж неінтегрована. Також, була виявлена слабкість антимонопольного підходу у оцінці ефективності злиття/поглинання або будь-яких інших форм об'єднання та практики обмежування вертикальної інтеграції

як таких, що потребують доведення та виправдань їх доцільності. Насичення внутрішнього ринку, зростання добробуту працюючих, розширення виробництва товарів/послуг дозволяють вважати вертикальну інтеграцію ефективною формою саме завдяки уникненню “подвійної маржі”, зростанню економічного ефекту та інших позитивних ефектів, на відміну від доказів, які потребує антимонопольний орган від корпорацій [18]. Проте, проведений аналіз, що знайшов відгук у багатьох подальших дослідженнях, звертає увагу на необхідність врахування специфіки галузей (“специфічних активів”) та ринку, результативності попередніх етапів розвитку, продуктивності технології, системи ціноутворення та інших факторів, характерних саме для певної галузі економіки [11].

Оскільки методичне забезпечення вимірювання трансакційних витрат – відсутнє. У бухгалтерському обліку не відокремлюються трансакційні витрати та їх класифікація через відсутність їх визначення. Такий стан речей негативно впливає на управління витратами квазіінтегрованих ПСКТ, їх консолідовану звітність, викривлення інформації бухгалтерського обліку, які є важливими складовими фінансового аналізу та звітності, а також управлінського обліку, що мають ставати підставою для прийняття ефективних рішень для членів об'єднання без додаткових ризиків і витрат.

За результатами авторського дослідження структури витрат регіональних виробничих підприємств, були виділені трансакційні витрати, які обліковуються за дев'ятим класом рахунків, а їх класифікація та перелік відсутні у бухгалтерському обліку, визначення трансакційних витрат квазіінтегрованих ПСКТ проведемо відповідно до Інструкції про застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку активів, капіталу, зобов'язань і господарських операцій підприємств і організацій [28]. Облік трансакційних витрат може вестись за адміністративними витратами, витратами на збут та іншими операційними витратами (рахунки 92, 93, 94, за якими здійснюється поділ трансакційних витрат).

Запропонований вище підхід є, на думку дослідника, найбільш прийнятним та достовірним щодо уніфікації трансакційних витрат, які відображаються у бухгалтерській документації, для аналізу змін складових і структури трансакційних витрат на прикладі ПСКТ Київської, Чернігівської, Черкаської та Дніпровської областей, об'єднаних різною схемою інтеграційних відносин (рис. 1-4).

Стратегією розвитку ПСКТ визначається інтеграція за певною схемою внутрішньокорпоративних відносин, за якою у залежності від вибору головного (“ядра інтеграції”) підприємства, змінюється структура відносин квазіінтегрованих ПСКТ і, відповідним чином, зміняться і структура, і складові трансакційних витрат. Центральне питання – вибір головного

підприємства, здатного самостійно проводити фінансову, інноваційну та інвестиційну політику в галузі та підгалузях регіональної економіки.

Узагальнюючи тенденції розвитку підприємництва в Україні, які проявляються у концентрації прав власності, її переформатування з публічного типу на приватний (вертикаль власності відокремлюється від вертикалі управління), згортання курсу на відкритість економіки, може бути доречним кейс з укрупнення ПСКТ щодо збільшення обсягу функцій управління, який передається до юридичної особи – спеціально створеного структурного елементу (“ядра” інтегрованої структури, “корпоративного центру”), який виконує всі управлінські функції з корпоративного управління та стратегічного розвитку інтегрованої структури.

Стратегічним завданням корпоративного центру (підприємства-ядра) є нарощування конкурентоспроможності учасників інтеграції на внутрішньому та зовнішньому українському ринках. Вибір головного підприємства-ядра (виду діяльності, сфери послуг тощо) у якості корпоративного центру має на меті максимізацію акціонерної вартості компаній-учасниць та формування внутрішньокорпоративного механізму з забезпечення зростання їх конкурентоспроможності.

Формування інтегрованої структури ПСКТ ґрунтується на консолідації інтересів компаній-учасниць п'яти акціонерних товариств, територіально локалізованих у Чернігівській, Київській, Черкаській та Дніпровській областях (рис. 1).

Динамізм розвитку ринків промислової продукції вимагає гнучкості та адаптивності оргструктур управління, які здатні поєднати переваги лінійно-функціонального, матричного, дивізійного та проектного принципів діяльності на основі принципів корпоративного управління [6; 10-12] майновими активами компаній – учасниць об'єднання та/або перехресного володіння акціями компаній, що дозволило би враховувати інтереси всіх компаній при прийнятті рішень.

Представлені структурні схеми можливої інтеграції дозволять компаніям з різною спеціалізацією на різних сегментах галузевих ринків здійснити перерозподіл ресурсів так, щоб мати стійки стратегічні позиції у довготривалій перспективі.

Отже, у такий спосіб досягається завершеність виробничих і сервісних циклів, відкритість структури до збільшення масштабів міжгалузевої, міжнародної інтеграції та розширюються фінансові інструменти інвестування. В умовах дефіциту ресурсів або їх високої вартості таку стратегію економії засобів у конкурентному суперництві виправдовує О. Вільямсон, зазначаючи її “...як стратегію пригнічення конкуренції”. Примусове виключення робиться для

ситуацій, коли вона (вертикальна інтеграція) доцільна з позицій технологічних взаємозв'язків і, можливо, у випадках явної економії [12, С. 33-34].

Зниження ризиків і підвищення керованості квазіінтегрованих ПСКТ планується шляхом перехресного володіння часток власності в уставних капіталах компаній. Інтегральним критерієм щодо оцінювання ефективності інтеграційних заходів, пропонується обрати співставлення сукупного ефекту від інтеграційних змін зі зміною трансакційних витрат, які витрачаються на їх впровадження та подальше функціонування компаній-учасниць. Критерієм конвергентності стратегій розвитку учасників є зростання акціонерної вартості компаній, яке оцінюється за методом визначення капіталізації дисконтованого чистого грошового потоку, дисконтованого прибутку з урахуванням прогнозу цін на сировину, матеріали, інвестиції, сервіси, співвідношення валют, інфляції, зміни вимог СОТ (вимоги до маркування за міжнародними стандартами, REACH-експертиза тощо), модифікованому з урахуванням змінних складових та структури трансакційних витрат (формула 1), оскільки ці критерії адекватно відображають нарощування капіталізації компаній у довгостроковій перспективі, отже надають можливість оцінювати їхню конкурентоспроможність та інвестиційну привабливість, вплив різноманітних інституціональних змін на рівень трансакційних витрат ПСКТ, інвестиційний клімат інституціонального середовища, прогнози та тренди впливу НТП (табл. 2):

$$NPV = \sum_{t=1}^N F_t (1+d)^{t-1} = \sum_{t=1}^N (E_t - \Delta T_t) (1+d)^{t-1}, \quad (1)$$

де NPV – дисконтовані чисті грошові надходження (дисконтований дохід);

d – норма дисконтування;

F_t – чистий дохід за період t ($t=1 \div T$);

E_t – сукупний ефект від інституціональних змін, пов'язаних з удосконаленням інституціонального середовища функціонування корпорацій за період t ;

ΔT_t – зміна трансакційних витратах, пов'язаних з створенням та реалізацією інституціонального впливу за період t .

$T_r = f(t_r)$ – сумарні трансакційні витрати після реалізації інституціональних змін.

Якщо, наприклад, вартість акцій інтегрованої корпоративної структури зростає завдяки ефекту інтеграції, удосконаленню інструментів фінансового, або операційного менеджменту, поглибленню спеціалізації тощо, то суми грошових надходжень збільшуватимуться. Крім того, чистий грошовий потік

може прогнозуватися як на короткий, так і на тривалий період часу, що надає можливість оцінювати довгострокову конкурентоспроможність та інвестиційну привабливість корпоративної структури.

Запропонована методологія дозволяє оцінити ефективність інституціональних заходів щодо доцільності реорганізації корпорацій як складової інституціонального середовища, рівень розвитку яких впливає на рівень розвитку національної економіки.

Розширення запропонованих підходів може бути виконане шляхом розв'язання оптимізаційного завдання з визначення оптимального рівня трансакційних витрат, який спроможний забезпечити максимізацію чистого грошового потоку у певних інституціональних обмеженнях. Ця задача може бути вирішена у класичному вигляді як оптимізація інституціональних змін у відповідності до визначеного критерію ефективності. Для вирішення необхідно визначити ресурсні обмеження:

x_t^y – зміна трансакційних витрат (ΔT_t) у витрачених ресурсах $j, j = 1 \div M$,

для отримання E_t^i -ефекту $i (i = 1 \div N)$ за період $t (t = 1 \div T)$;

E_t – загальний ефект від зміни інституціональних норм за період t ;

$$E_t = \sum_{i=1}^N E_t^i; \quad (2)$$

де $E_t^i = F_t^i(x)$ – ефект від зміни i -ї інституціональної норми, пов'язаної з удосконаленням інституціонального середовища функціонування корпорацій.

Необхідно знайти множину трансакційних витрат $x = \{x_1, \dots, x_m\}$, зниження яких дозволить максимізувати чистий дохід:

$$NPV = \sum_{t=1}^T (\sum_{i=1}^N E_t^i - x_t)(1+d)^{t-1} = \sum_{t=1}^T (\sum_{i=1}^N F_t^i(x) - x_t)(1+d)^{t-1}; \quad (3)$$

за умови виконання обмеження:

$$\sum_{t=1}^T \sum_{i=1}^N x_t^y \leq R^j, \quad (4)$$

де $j = 1 \div M; R = \{R_1 \dots R_k\}$.

Планується збільшення річного потоку вільних грошових коштів у 2020 р. до 60% та у 2,2 рази акціонерної вартості компанії до 2025 р., що буде складати 250 і 315 млн. дол., а також за рахунок досягнення синергійного ефекту – 40 млн дол. США, включно. Оцінка ефективності заходів щодо злиття корпорацій та викупу 100% часток уставних капіталів не передбачається. Підприємства, які пропонується інтегрувати у ПСКТ – ПАТ “ЧЧЧ”, ПАТ “ААА”, ПрАТ “РРР”, ПАТ “ДДД”, ТОВ “ТТТ” провели експертне оцінювання, що надало можливість здійснити відповідні розрахунки. За цими даними проведено оцінювання трансакційних витрат та розрахунок ефективності запропонованої інтеграційної моделі об’єднання підприємств у ПСКТ (рис. 1). Також до аналізу були прийняті диференційовані організаційно-економічні схеми – вибір головної компанії, інтеграції компаній з відображенням принципів моментів щодо формування мети об’єднання.

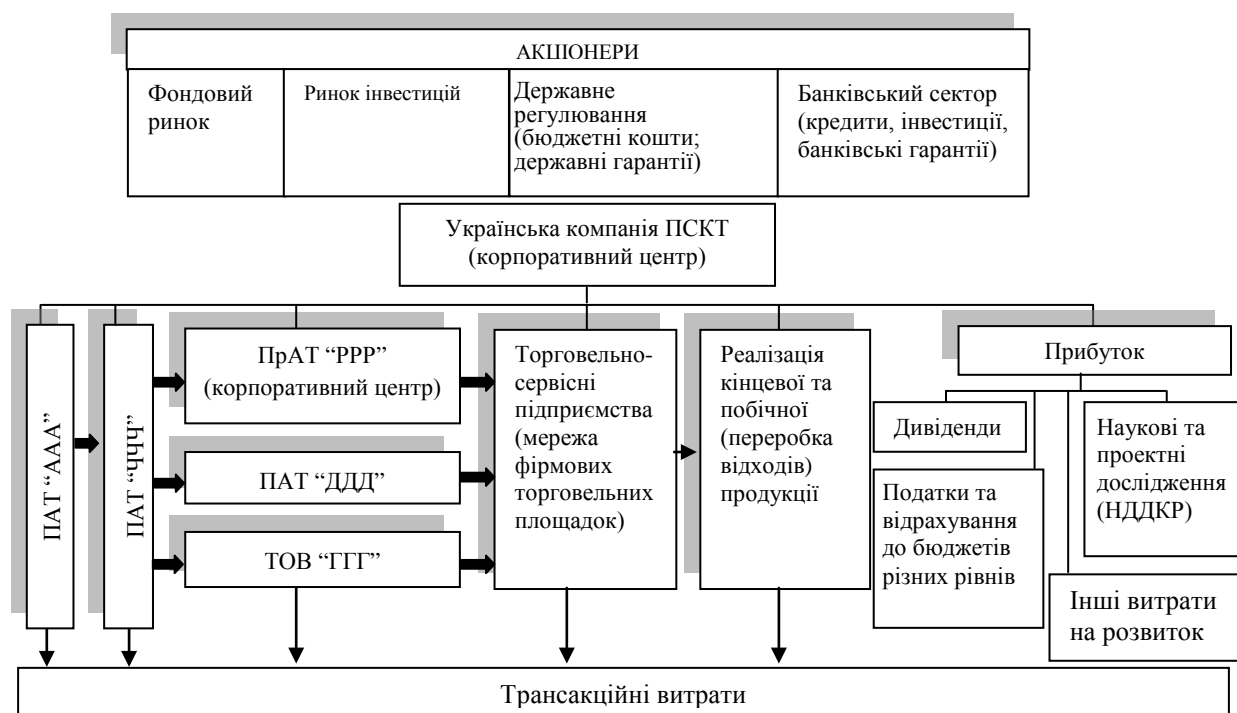


Рис. 1. Організаційна схема управління інтегрованими компаніями з корпоративним центром у формі акціонерного товариства (А)

Рисунок 2 відображає схему, якщо головним корпоративним центром стає корпорація, яка випускає кінцеву продукцію – ПрАТ “РРР” виробляє більше 150 типорозмірів продукції. У 2018 р. виконано останній етап комплексної програми модернізації виробництва та впровадження сучасних технологій з використанням нових екологічно чистих видів сировини та запущена в експлуатацію лінія з випуску комплектуючих для фірми “Krauss Maffei Berstorff” (Німеччина) і продовжує нарощувати обсяги виробництва.

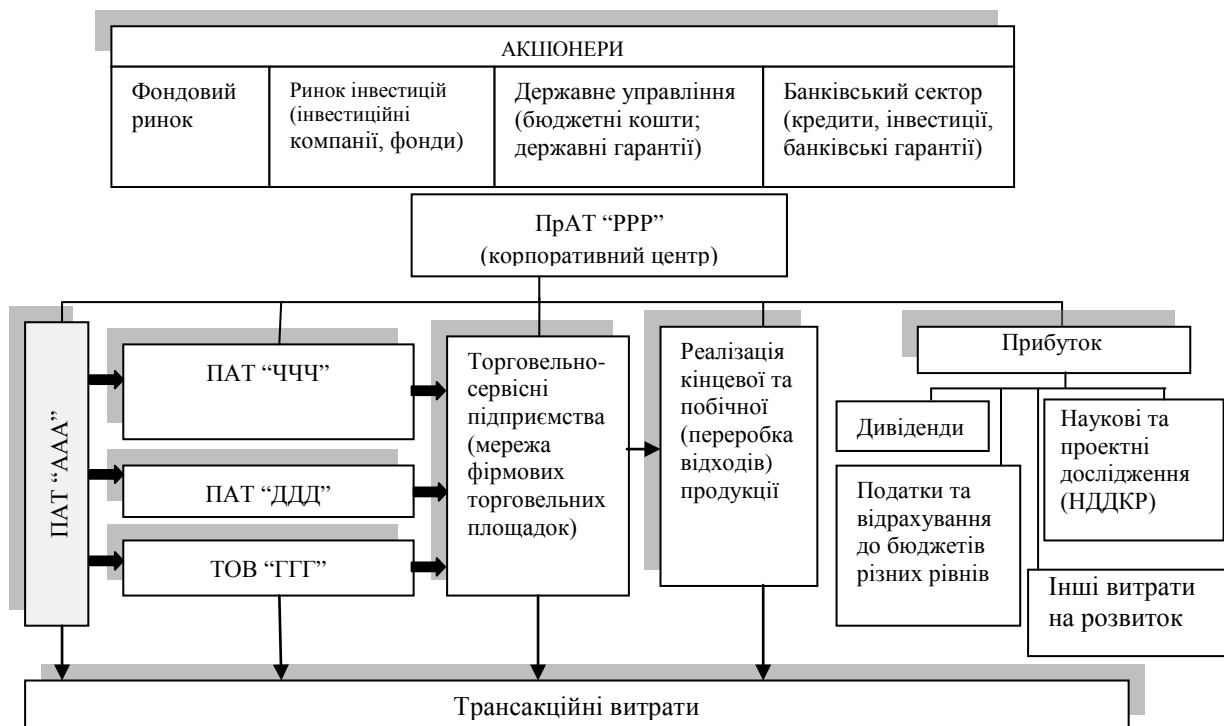


Рис. 2. Організаційна схема управління інтегрованими корпораціями з утворенням корпоративного центру на базі підприємства, що випускає кінцеву продукцію (В)

Рисунок 3 відображає організаційно-економічну схему інтегрованих корпорацій, де координаційні функції здійснює ПАТ “ЧЧЧ”. Потужність ПАТ складає 61тис. т/рік, що дозволило підприємству вийти на європейський рівень виготовлення термооброблених комплектуючих і стати найбільшим виробником цієї продукції у Східній Європі. ПАТ “ЧЧЧ” провело IPO на Франкфуртській фондовій біржі, що дозволяє підприємству мобільно управляти акціонерною власністю та отримувати інвестиційні кошти для подальшого розвитку.

Рисунок 4 – запропонована організаційна схема інтеграції корпорацій, координаційний центр якої очолює фінансово-кредитна установа (наприклад, банківська установа). Хоча така форма інтеграції широко розповсюджена у західних країнах Європи та США і функціонує на принципах фінансово-промислової групи, в Україні така форма не виправдала себе [6; 7; 11]. Проте, залишається актуальною завдяки інвестиційно-економічним перевагам та у випадку законодавчих змін її формат може використовуватись у якості алгоритму для створення подібних структур на перспективу у розрізі створення нового інституту щодо розвитку ПСКТ.

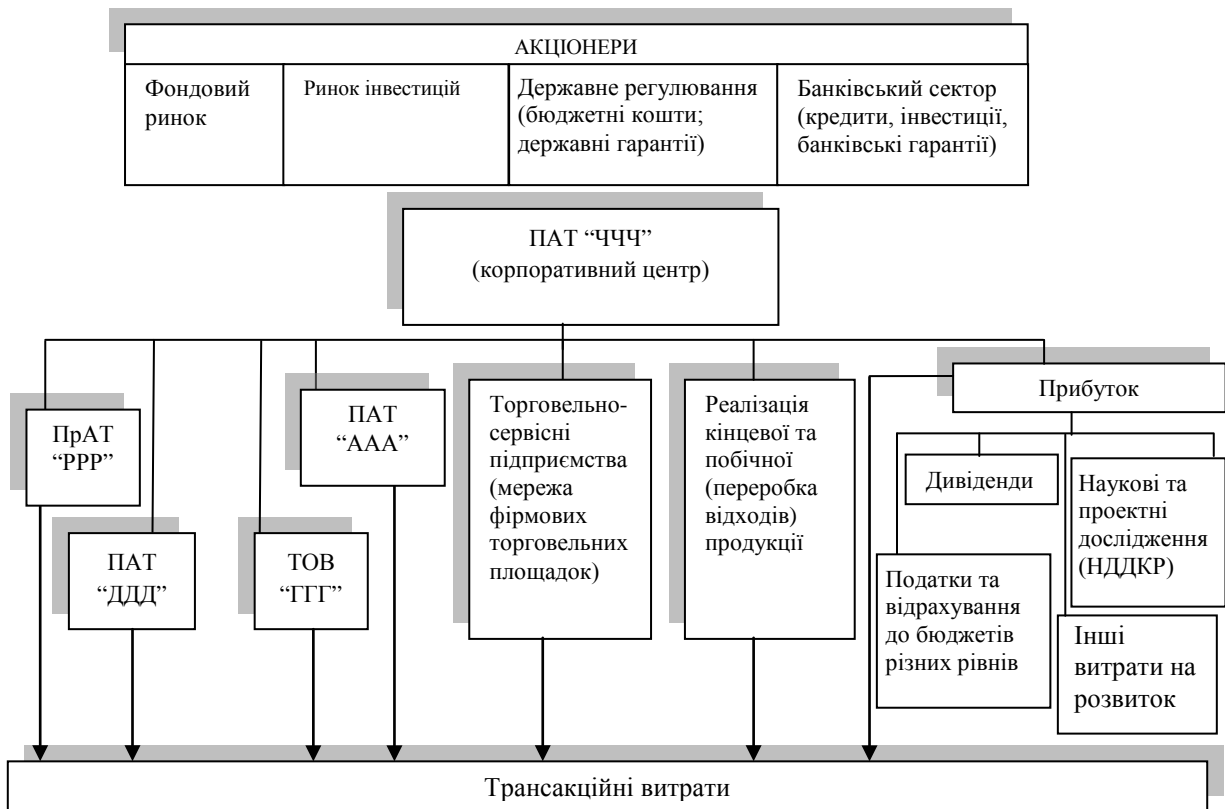


Рис. 3. Організаційна схема управління інтегрованими корпораціями з утворенням корпоративного центру на базі підприємства, що провело IPO (С)

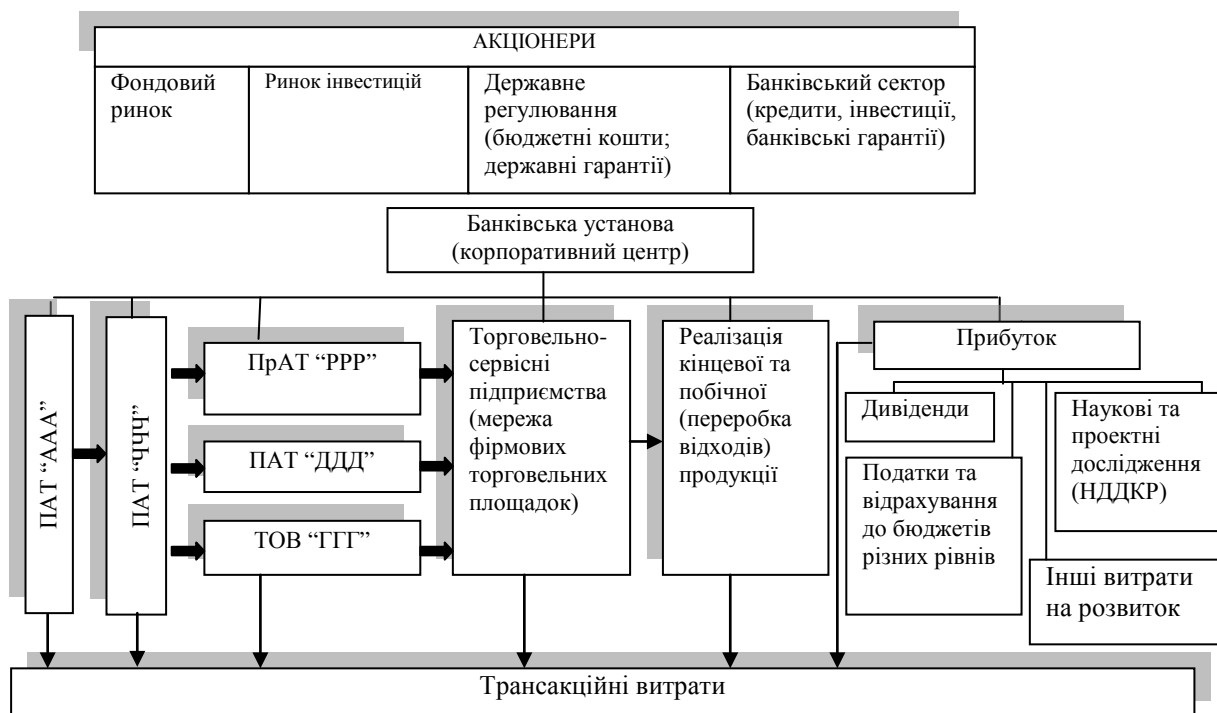


Рис. 4. Організаційна схема управління інтегрованими корпораціями, яку очолює фінансова установа (D)

За критерієм-функціоналом доцільності проведення інтеграції виконані розрахунки дозволили проаналізувати ситуацію на ринку промислової

продукції інтегрованих компаній та оцінити ефективність інтеграційних дій наступним чином.

ПАТ “ААА” (рис. 5 і табл. 3), маючи частку трансакційних витрат у загальних витратах на виробництво продукції (послуг, робіт) у розмірі 12,5 %, майже не змінило співвідношення трансакційних і трансформаційних витрат. Це говорить про те, що інтеграція відчутно не вплинула на рівень витрат у випуску товарів і послуг, проте, і не збільшила їх, що є позитивним моментом. Об’єднання підприємств практично не вплинуло на структуру витрат виробництва та на величину трансакційних витрат, оскільки спеціалізація за основною продукцією та сировинна логістика залишились основою функціонування самого підприємства.

Об’єднання у УК ПСКТ для ПАТ “ЧЧЧ”, маючи найбільшу частку трансакційних витрат – 45,6% (рис. 6 і табл. 4) є позитивним з декількох причин: частка трансакційних витрат у структурі витрат на виробництво товарів і послуг зменшилась з 45,6% до 22,9%; частка трансакційних витрат колективної дії може мати більшу динаміку до зменшення, ніж прямих майже вдвічі. Величина трансакційних витрат в обсязі випуску товарів і послуг також може зменшитись у 2,5 рази.

ПрАТ “РРР” на початку процесу об’єднання демонструвало один з найвищих рівнів трансакційних витрат (рис.7 і табл. 5) серед інших партнерів УК ПСКТ. Для ПрАТ “РРР” інтеграція може дозволити знизити трансакційні витрати у 4 рази, змінити їх структуру, значно зменшивши витрати колективної дії (до 0,4%). Спостерігається тенденція до зменшення трансакційних витрат на вкладену одну гривню – з 13,8 коп. до 2,2 коп. на витрачену гривню.

Аналогічні висновки можна зробити про ефективність об’єднання ПАТ “ДДД” (рис. 8 і табл. 6), для якого інтеграція дозволяє отримати переваги за рахунок тенденції до зниження частки трансакційних витрат прямої та колективної дії.

Для ТОВ “ТТТ” (рис. 9 і табл. 7) (переробка відходів та організація побічного виробництва) спостерігається зростання частки трансакційних витрат у загальних витратах на виробництво (збільшились у 3 рази), співвідношення трансформаційних і трансакційних витрат теж зросло у тричі. Тому можна зробити висновок про те, що невелике за своїми масштабами підприємство не отримало відповідної позитивної динаміки до зменшення трансформаційних витрат та не внесло істотних змін з позиції покращення структури ціноутворення. Проте може отримати синергійний ефект за рахунок якості контрактних відносин, стабільності замовлень, постачання, збуту та переваг, які допомагатимуть товариству у розширенні масштабів виробництва та сфер діяльності, диверсифікації та пошуку нових ринків збуту.

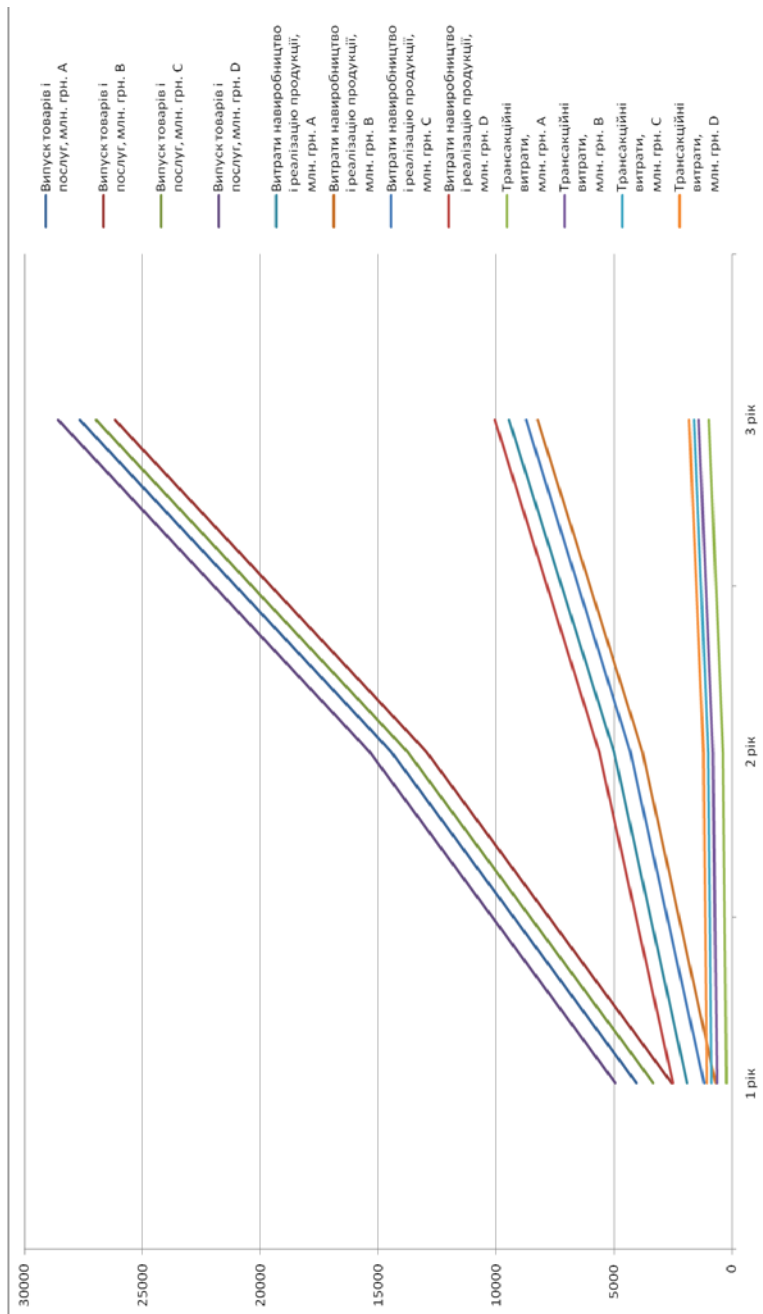


Рис. 5. Динаміка випуску товарів і послуг, витрат на виробництво та трансакційних витрат ПАТ "ААА" (А, В, С, D – відповідно до запропонованих схем об'єднання рис. 1-4)

Таблиця 3

Оцінка ефективності інтеграції в українську компанію ПСКТ ПАТ "ААА"

Період	Випуск товарів і послуг, млн. грн.				Витрати на виробництво і реалізацію продукції, млн. грн.				Трансакційні витрати, млн. грн.				Питоми трансакційні витрати на одну грн. у тому числі			Частка трансакційних витрат на виробництво, %	
	А	В	С	Д	А	В	С	Д	А	В	С	Д	у випуску товарів і послуг	у витратах	у витратах		колективної дії
1 рік	4052,712	2552,262	3350,477	4957,926	1904,7	701,51	1200,25	2514,26	237,53	653,76	861,76	1069,76	7,1	4,4	4,4	2,7	12,5
2 рік	14456,02	12952,56	13746,56	15363,21	5011,7	3806,13	4302,91	5623,03	381,34	799,57	1006,5	1214,46	3,1	0,4	0,4	2,7	7,6
3 рік	27660,86	26154,3	26953,28	28570,32	9449,7	8240,14	8740,46	10062,8	986,6	1406,1	1613,7	1823,72	3,7	0,7	0,7	3	10,3

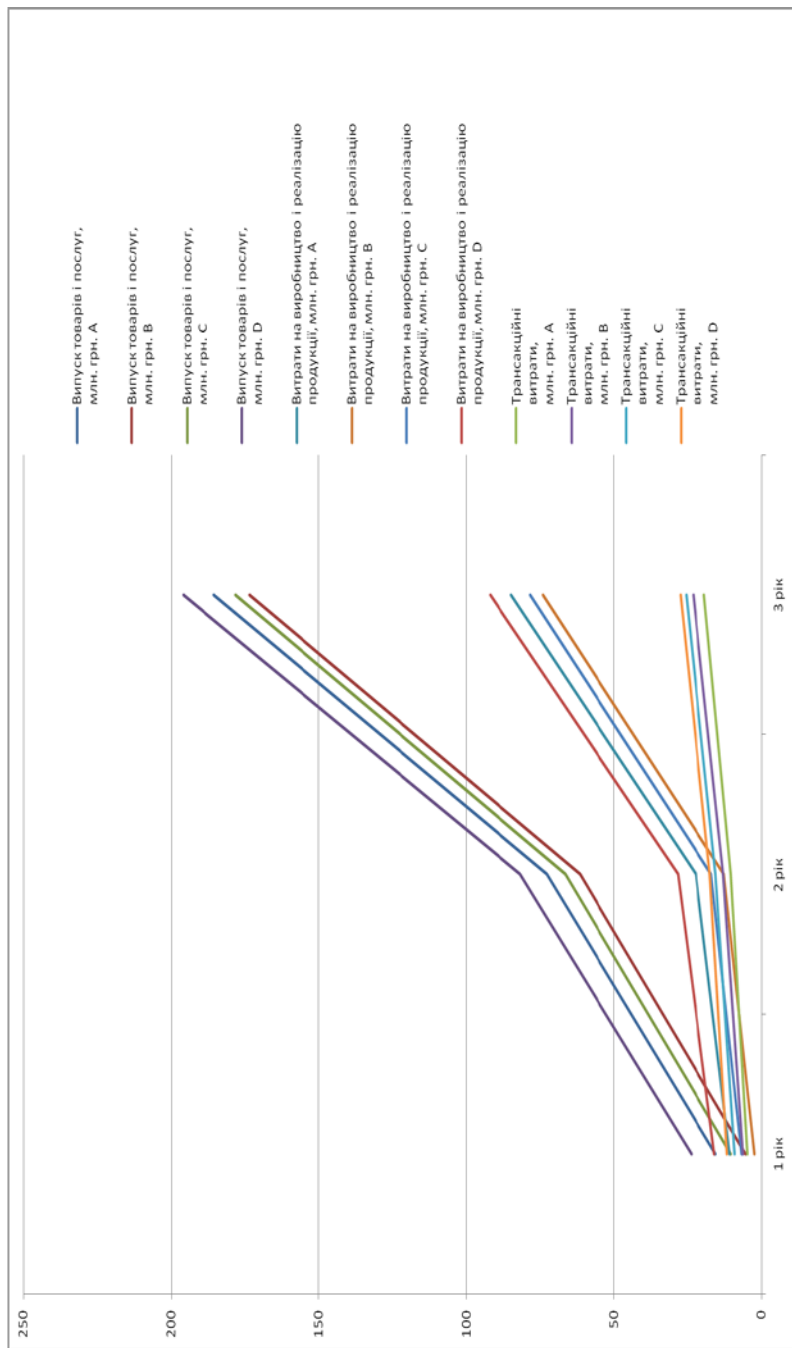


Рис. 6. Динаміка випуску товарів і послуг, витрат на виробництво та трансакційних витрат ПАТ "ЧЧЧ" (А,В,С,Д – відповідно до запропонованих схем об'єднання рис. 1-4)

Таблиця 4

Оцінка ефективності інтеграції в ПАТ "ЧЧЧ"

Період	Випуск товарів і послуг, млн. грн.				Витрати на виробництво і реалізацію продукції, млн. грн.				Трансакційні витрати, млн. грн.				Питомі трансакційні витрати на одну грн. у випуску товарів і послуг			Частка трансакційних витрат на виробництво,	
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	у прямих витратах	у тому числі у витратах колективної дії	у витратах	на виробництво,	
1 рік	15,593	5,473	10,323	23,823	10,76	2,42	6,64	16,11	4,9	6,3	9,02	11,8	11,6	13,9	11,6	45,6	
2 рік	72,70	61,53	66,42	81,82	22,2	12,83	17,01	28,33	10,49	12,99	15,66	17,59	6,3	8,3	6,3	47,3	
3 рік	185,60	173,44	178,26	195,94	84,82	74,14	78,36	91,94	19,42	23,12	25,55	27,55	7,1	3,4	7,1	22,9	

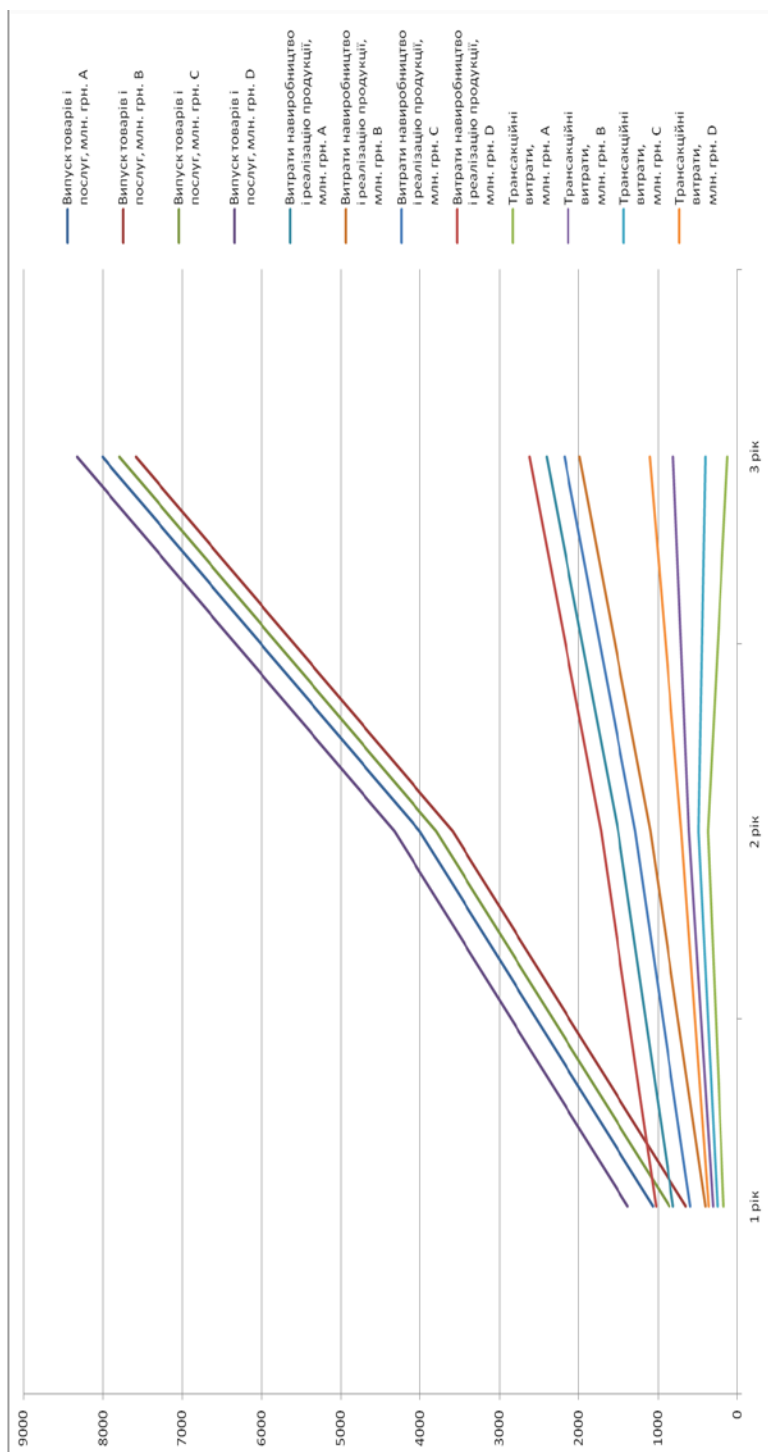


Рис. 7. Динаміка випуску товарів і послуг, витрат на виробництво та трансакційних витрат ПрАТ "RRR" (А,В,С, D) – відповідно до запропонованих схем об'єднання рис. 1-4)

Таблиця 5

Оцінка ефективності інтеграції в ПрАТ "RRR"

Період	Випуск товарів і послуг, млн. грн.				Витрати на виробництво і реалізацію продукції, млн. грн.				Трансакційні витрати, млн. грн.				Питомі трансакційні витрати на одну грн. у випуску товарів і послуг		Частка трансакційних витрат на виробництво, %		
	А	В	С	D	А	В	С	D	А	В	С	D	у прямих витратах	у витратах колективної дії	у прямих витратах	у витратах колективної дії	
1 рік	1063,641	648,521	854,211	1382,091	808,37	400,14	593,35	1023,6	171,37	311,6	251,54	362,63	13,8	0,4	13,4	0,4	21,2
2 рік	4009,09	3592,53	3799,06	4328,23	1502,45	1093,33	1285,32	1718,79	375,6	614,78	494,34	705,12	9,4	2,0	7,4	2,0	25,0
3 рік	8004,55	7586,43	7793,43	8324,67	2400,51	1991,02	2182,42	2617,79	124,80	808,45	406,47	1101,57	2,2	0,4	1,8	0,4	5,2

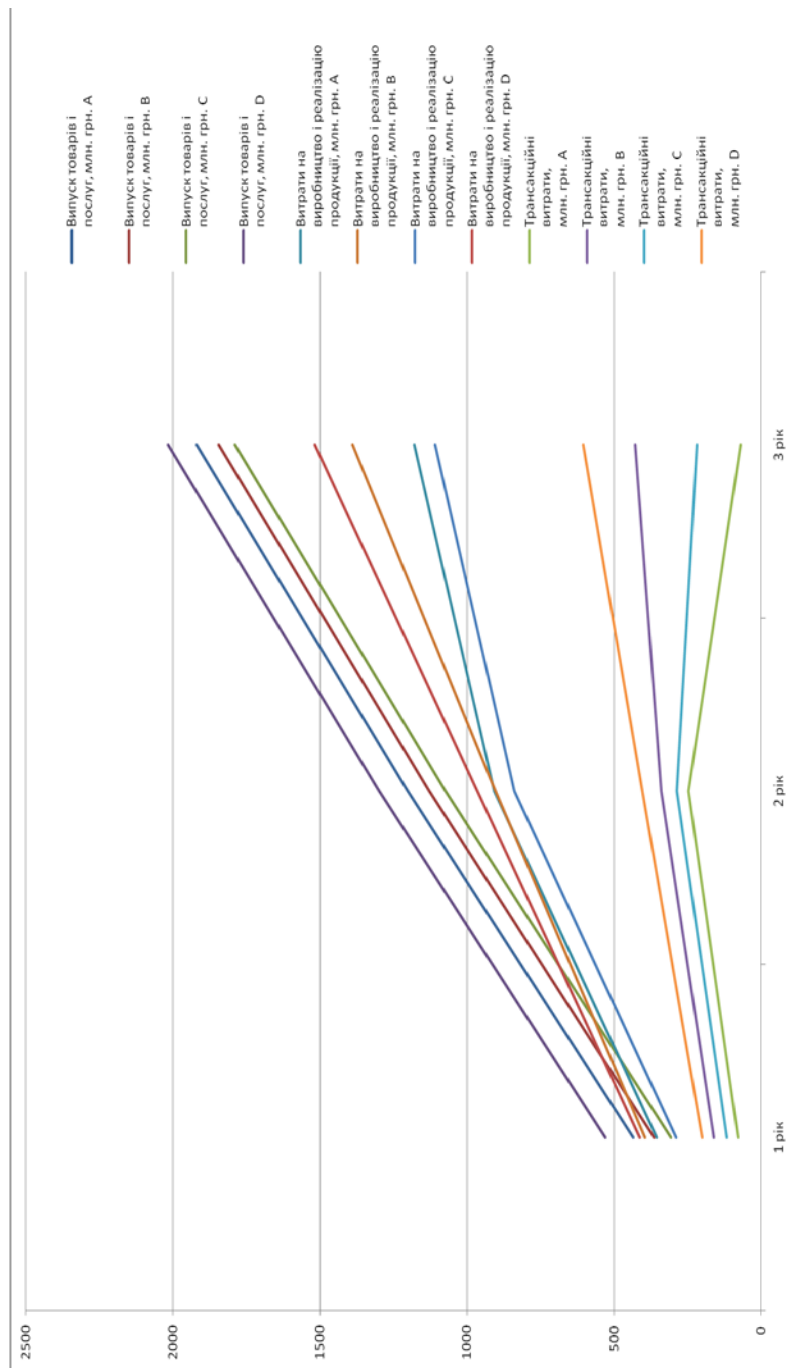


Рис. 8. Динаміка випуску товарів і послуг, витрат на виробництво та трансакційних витрат ПАТ "ДД" (А, В, С, D – відповідно до запропонованих схем об'єднання рис. 1-4)

Таблиця 6

Оцінка ефективності інтеграції в ПАТ "ДД"

Період	Випуск товарів і послуг, млн. грн.				Витрати на виробництво і реалізацію продукції, млн. грн.				Трансакційні витрати, млн. грн.				Питоми трансакційні витрати на одну грн. у випуску товарів і послуг		Частка трансакційних витрат на виробництво, %	
	А	В	С	D	А	В	С	D	А	В	С	D	У прямих витратах	У тому числі у витратах колективної дії		
1 рік	434,073	362,733	305,623	529,623	355,94	394,37	287,6	412,43	77,94	160,17	117,05	200,15	14,7	0,5	23,2	
2 рік	1201,95	1129,17	1072,40	1299,07	907,65	903,15	838,5	965,06	246	339,14	286,13	403,34	8,1	2,1	27,1	
3 рік	1919,09	1845,95	1788,75	2017,54	1180	1388,4	1109,8	1517,64	70,8	427,38	218,65	605,14	1,8	0,2	6,0	

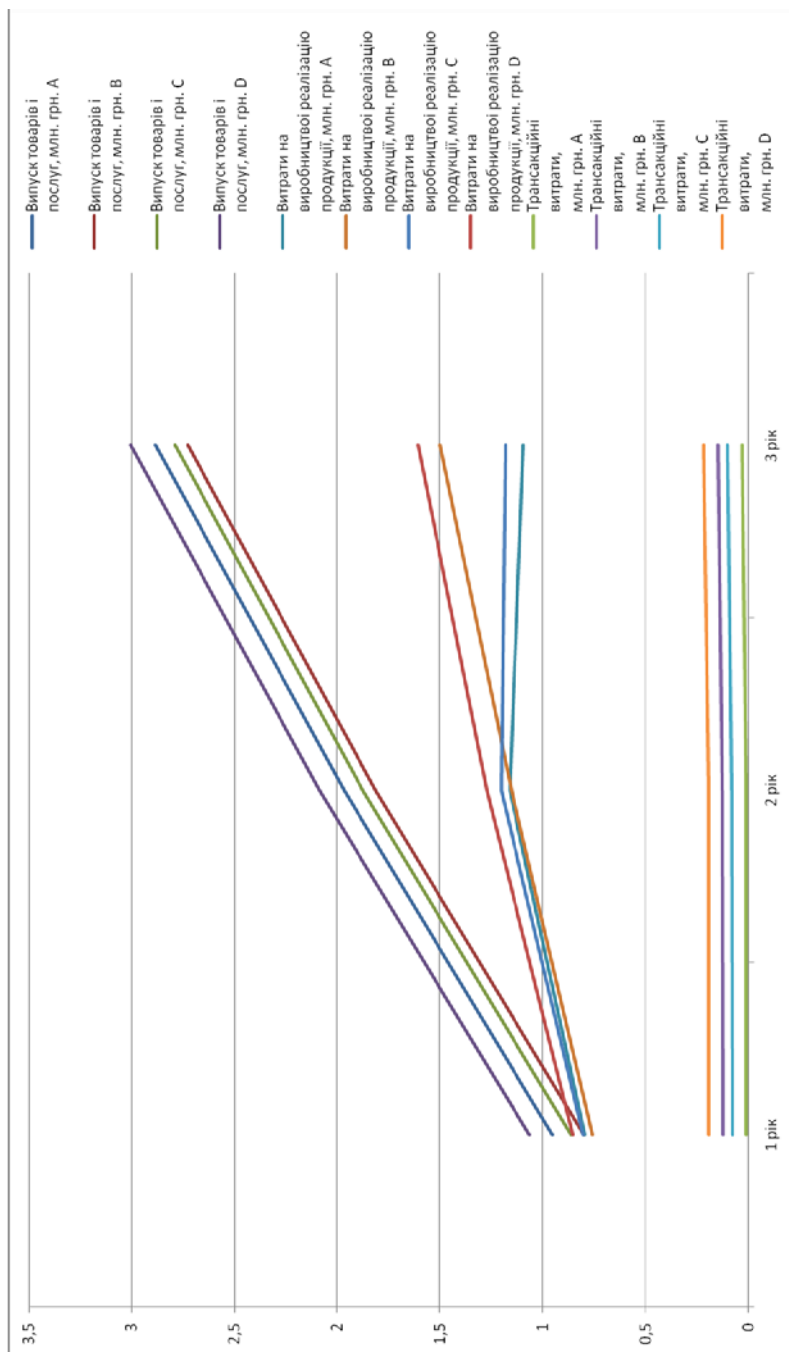


Рис. 9. Динаміка випуску товарів і послуг, витрат на виробництво та трансакційних витрат ПрАТ "ГГГ" (А, В, С, D) – відповідно до запропонованих схем об'єднання рис. 1-4)

Таблиця 7

Оцінка ефективності інтеграції в ПрАТ "ГГГ"

Період	Випуск товарів і послуг, млн. грн.				Витрати на виробництво реалізацію продукції, млн. грн.				Трансакційні витрати, млн. грн.				Питоми трансакційні витрати на одну грн. у випуску товарів і послуг		Частка трансакційних витрат на виробництво,		
	А	В	С	D	А	В	С	D	А	В	С	D	у прямих витратах	у витратах колективної дії	у прямих витратах	у витратах колективної дії	
1 рік	0,952	0,801	0,861	1,067	0,796	0,758	0,804	0,855	0,010	0,124	0,076	0,191	0,7	0,5	0,5	0,2	1,3
2 рік	1,968	1,815	1,875	2,085	1,161	1,151	1,202	1,272	0,012	0,127	0,08	0,194	0,5	0,3	0,3	0,2	1,4
3 рік	2,884	2,729	2,789	3,003	1,095	1,498	1,183	1,608	0,032	0,149	0,102	0,216	1,2	1,2	1,2	-	3,9

Отже, проведений аналіз дозволив дійти до висновку про те, що інтеграція у УК ПСКТ компаній з різною структурою витрат на виробництво товарів і послуг (від 2,0 коп. у ПАТ “ДДД” до 10,5 у ПАТ “ЧЧЧ” на вкладену гривню), що говорить про значні розбіжності у ефективності функціонування у попередніх періодах та організаційно-структурної відповідності системи управління інституціональним умовам. На початку об’єднання найменший рівень трансакційних витрат мали підприємства, які вчасно провели реорганізацію та модернізацію виробництв та встигли вийти на проектні потужності випуску продукції (наприклад, ПрАТ “РРР” та ПАТ “ААА”). Зростання рівня трансакційних витрат, навпаки, говорить про доцільність інтеграції. Організаційна структура УК ПСКТ дозволяє не тільки зменшити витрати у внутрішньокорпоративному аспекті, але й зменшити питому вагу трансакційних витрат у вартості продукції компаній: ПАТ “ААА” – майже у 2 рази; ПАТ “ЧЧЧ” – у 2,5 рази; ПрАТ “РРР”, ПАТ “ДДД” у 6,3 та 7,6 разів, відповідно, у порівнянні з початковим рівнем витрат до реалізації проектних заходів. Проведений аналіз підтверджує гіпотезу про доцільність вертикально інтегрованої організації компаній на прикладі моделі УК ПСКТ з координаційним центром, що об’єднує підприємства зі збереженням юридичної самостійності.

Особливе значення в організації інтегрованих корпоративних структур має інституціональна область діяльності корпорацій, які разом з органами державної влади різних рівнів можуть здійснювати великомасштабні програми корпоративного та регіонального розвитку.

У структурі корпоративного центру ПСКТ слід передбачити консультативно-аналітичну службу, яка займатиметься аналітичним обґрунтуванням управлінських рішень, прогнозуванням тенденцій розвитку та кон’юнктури ринку, інноваційними та інвестиційними проектами тощо.

Кожна з запропонованих організаційно-економічних схем інтеграції корпорацій промислової галузі (рис. 1-4) дозволяє всім учасникам об’єднання отримати певні переваги, основними серед яких є наступні:

- концентрація ресурсів (матеріальних і нематеріальних) дозволяє нарощувати обсяги інвестицій, розширювати виробництво продукції/послуг, поглиблювати спеціалізацію, збільшувати економію трансакційних витрат та питомих витрат на виробництво, здійснювати самоінвестування;

- мінімізація собівартості (особливо сервісних послуг) шляхом зниження трансакційних витрат за сформованим технологічно та корпоративно цілісним процесом створення доданої вартості;

- оптимізація ризиків і логістичних витрат, зниження їх питомої ваги у структурі вартості послуг ПСКТ, що забезпечує конкурентоспроможність продукції/послуг;

–оптимізація оподаткування компаній-учасниць об'єднання, а також надання фінансової підтримки малорентабельним/збитковим підрозділам на основі внутрішнього госпрозрахунку, лізингу тощо;

–забезпечення гарантій та стабільної роботи, зниження ризиків, що надає конкурентних переваг на ринку;

–забезпечення гарантій шляхом фінансової стійкості, зниження потреби у оборотних засобах та збільшення їх оборотності завдяки використанню внутрішнього займу, трансферту цін, векселів тощо;

–забезпечення фінансової відповідальності у рамках інтегрованої корпоративної структури;

–створення спільної інформаційної бази даних корпорацій, що дозволяє мінімізувати трансакційні витрати на банківське, аудиторське, страхове, маркетингове, транспортне, збутове, комунальне, соціальне обслуговування;

–оптимізація структури власності інтегрованих корпорацій, що надає можливість спростити корпоративне управління, скоротити внутрішні трансакційні витрати, час на прийняття рішень, зробити компанії публічними, забезпечити ділову репутацію та мати можливість проводити емісії на фондовому ринку;

–можливість інтегруватись з міжнародними транснаціональними компаніями;

–забезпечення безпеки фінансової стійкості інтегрованої структури корпорацій.

Отже, розглянуті механізми і схеми квазіінтегрованих ПСКТ дозволяє отримати всі позитивні ефекти, на перехресті яких можуть виникнути синергійні ефекти [19]. У будь-якому разі не слід забувати про недоліки внутрішньокорпоративних відносин, опортунізму партнерів, теоретичні витоки яких розкрито у положеннях теорії інституціоналізму [6; 14; 17; 18; 27], що може привести до зникнення ефектів інтеграції та синергії, збільшення терміну реалізації стратегічних програм – при формуванні механізму управління інтегрованим об'єднанням, дефіциту інформації – у прийнятті групових рішень тощо.

Результати оцінки капіталізації компанії відповідно до прогнозів обсягу пропозиції на ринку вітчизняного виробництва промислової продукції підтвердили доцільність організації компанії за вертикальним принципом інтеграції – у випадку більш довгого технологічного ланцюга виробництва, та за горизонтальним (кластерним) – для коротких технологічних ланцюгів і сервісних процесів. Координаційний центр компанії має бути побудований на принципах інтегрованої моделі, яка об'єднуватиме компанії промислової галузі та зберігає їх юридичну самостійність.

На вибір методів і механізмів державного регулювання розвитку інтегрованої структури впливають різні чинники, головним серед яких є: стратегічні державні програми розвитку галузей економіки; сегмент ринку, який обслуговує інтегрована корпоративна структура та тенденції НТП; внутрішня диверсифікація виробництв, що у сукупності формують господарські зв'язки та їх фінансова стійкість, методи організації та регулювання розвитку об'єднаннями, інноваційно-інвестиційний клімат та мотивація власників виробничих потужностей.

З метою удосконалення інституційного механізму регулювання розвитку ПСКТ Кабінету Міністрів України доцільно згідно зі статтею 116 Конституції України розробити обґрунтування проекту Закону України про стратегічну інтеграцію в Україні, Державну стратегію економічного і соціального розвитку України на довгострокову перспективу (на період 15-20 років), спрямовану на ув'язування всіх галузевих, регіональних та тематичних стратегій з світовими трендами промислової революції ("Індустрія 4.0"), розбудови соціальноцентристської економіки, на основі досягнення яких буде формуватися стратегія публічного управління та адміністрування в Україні.

Отже, в умовах сталого скорочення чисельності жителів, особливо – у сільській місцевості, малих міст, на тлі зростання агломерацій, концентрації всіх видів ресурсів у великих містах, концентрація власності має підпорядковуватись такій же логіці розвитку ПСКТ.

Для ефективного завершення адміністративної реформи та посилення вектору інтеграції Україна–ЄС доцільним убачається розроблення та прийняття концепції нового регіоналізму з урахуванням досвіду країн ЄС у цих питаннях і перспективних завдань, а також моніторинг результатів з реалізації етапів адміністративної реформи щодо децентралізації публічної влади та виконання умов інтеграції з ЄС.

Список використаних джерел

1. Проект Стратегії сталого розвитку України до 2030 року та Національний план дій до 2020 року. URL : https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/SDGreports/UNDP_Strategy_v06-optimized.pdf.
2. Про схвалення Експортної стратегії України ("дорожньої карти" стратегічного розвитку торгівлі) на 2017-2021 роки. Розпорядження КМ України від 27 груд. 2017 р. № 1017-р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/file/1017-2017-%D1%80>.
3. Висновок на проект Закону України "Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики на період до 2030 року". URL : w1.c1.rada.gov.ua.
4. Про стимулювання розвитку регіонів. Закон України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/2850-15>.

5. Про засади державної регіональної політики. Закон України від 05 лют. 2015 р. № 156-VIII. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
6. Новак А.Я. Як підняти українську економіку: монографія / А.Я. Новак. [4-е вид., доп.]. К. : ТОВ «Інпрес», 2013. 400 с.
7. Романюк С. А. Теорія та практика стратегічного управління : монографія. К. : НАДУ, 2019. 254 с.
8. OECD (2018). Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні. Париж : Вид-во ОЕСР, [б. р.]. URL : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301481-uk>.
9. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / пер. з англ. І. Дзюб. К. : Основи, 2000. – 198 с.
10. Оліфіренко Л. Д. Інституціональні чинники розвитку та інтеграції корпоративних структур. URL : <https://economic-vistnic.stu.cn.ua/index.pl?task=arcl&l=ua&j=11&id=49>.
11. Оліфіренко Л. Д. Державна політика реалізації стратегії розвитку корпоративних структур. URL : <https://economic-vistnic.stu.cn.ua/index.pl?task=arcls&id=1415>.
12. Оліфіренко Л. Д. Державна політика використання експортного потенціалу підприємств харчової промисловості України. *Проблеми і перспективи економіки та управління : науковий журнал* / Черніг. нац. технол. ун-т. – Чернігів : Черніг. нац. технол. ун-т, 2016. № 4(8). С. 74-81.
13. Терещенко О. О. Ставка дисконтування у прийнятті фінансово-інвестиційних рішень. *Фінанси України*. 2010. № 9. С. 77-90.
14. Стратегічні виклики XXI століття суспільству та економіці України : в 3 т. / ред. В. М. Геєць, В. П. Семиноженко, Б. Є. Кваснюк. К. : Фенікс, 2007. Т. 3 : Конкурентоспроможність української економіки / ред. В. М. Геєць, В. П. Семиноженко, Б. Є. Кваснюк. К. : Фенікс, 2007. 556 с.
15. Уильямсон О. И. Вертикальная интеграция производства: соображения по поводу неудач рынка. URL : http://economicus.ru/cgiise/gallery/frame_rightn.pl?type=in&links=../in/williamson/works/williamson_w1.txt&img=works_small.gif&name=williamson_
16. Уильямсон О. Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, “отношенческая” контракция. СПб. : Лениндат, CEV Press, 1996. 702 с.
17. Stigler, G. J., Homewood, H., Richard, ILL., Irwin, D. The organization of Industry. 1968. 328 p. URL : <http://books.google.com.ua/books?aj6SOJv8OeHAC&printsec=onepage&q&f=false>.
18. Demsetz, H. Ownership Control and the Firm. Organization of Economic Activity : Basil Blackwell. 1988. P. 65-67.
19. Коропецький І. С. Економічні праці : зб. вибр. ст. К. : Смолоскип, 1998. 415 с.
20. Архієреєв С. І. Державна трансакційна політика та структурні перетворення економіки України : наук. вид. Х. : Константа, 2006. 108 с.
21. Булеев И. П. Управление трансакционными издержками в переходной экономике : науч. изд. Донецк : ИЭП, 2002. 154 с.
22. Шепеленко О. В. Трансакционные издержки в переходной экономике: проблемы теории и практики : монография. Донецк : ДНЦЭиТ им. М. Туган-Барановского, 2007. 360 с.
23. Де Сото Э. Иной путь. [пер. с англ.] Б. Пинскера. М. : Catallaxy, 1995. 320 с.
24. Хендриксен Э. С., М. Ф. Ван Бред Теория бухгалтерского учета. [пер. с англ.] ; под ред. проф. Я. В. Соколова. М. : Финансы и статистика, 1997. 576 с.
25. Wallis, J., North, D. Measuring the Transactional Sector in American Economy, 1870-1970. URL : <http://www.nber.org/chapters/c9679.pdf>.

26. Ющак Ж. М. Складові та оцінка трансакційних витрат. URL : <http://eztuir.ztu.edu.ua/1422/1/52.pdf>.

27. Spengler, J. Vertical Integration and Anti-trust Policy. *Journal of Political Economy*. 1950. Vol. 58. P. 347-352. URL : <http://www.jstor.org/discover/10.2307/1828887?uid=2&uid=4&uid=4769913741876>.

28. Інструкція про застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку активів, капіталу, зобов'язань і господарських операцій підприємств і організацій затверджена наказом Міністерства фінансів України від 30.11.1999 р. №291. *Офіційний вісник України*. 1999. № 52. С. 78.

Igor Oliychenko, Doctor of Public Administration, professor

INSTRUMENTS OF STATE REGULATION OF ENVIRONMENTAL PROTECTION ACTIVITIES

Among the various contemporary problems of humanity, the problem of environmental protection and ensuring environmental safety is one of the most important. The future of the world community and future generations depends on results of its solution. Unfortunately, there are complex environmental problems in Ukraine. The environmental situation is showing a tendency to deteriorate. Therefore, there are grounds to argue that the problem of interaction between man and nature has recently become one of the most discussed and causes further special urgency and interest among domestic and foreign scientists. Problems of ecological safety, ecological development, ecological education, environmental protection, rational use of natural resources and many others issues are given a lot of attention in scientific works, in programs of civic organizations and the mass media. The activities of the authorities are also aimed at solving these problems. The main problem in this area is the reform of the current legislation, and improvement of the system of state regulation of nature conservation activity bringing it in line with EU standards and norms [1].

The activities of public non-governmental organizations, including in the field of nature conservation, are one of the main components of the formation of civil society in Ukraine. Their work deserves attention not only in the area of increasing the effectiveness of the state's environmental policy, but also in terms of the development and deepening of democratic foundations of state-building processes. Active citizenship often becomes crucial for solving environmental problems and is one of the important factors in the effectiveness of civil society [1].

The significance of the scientific research of environmental issues is confirmed by numerous works by V.B. Averyanov, B.I. Babenko, D. M. Bakhrach, V. Ye. Boreyk, N.P. Bortnik, V. L. Bredikhina, M. T. Gavriltssev, O. V. Golovkina, S. G. Gritskevich, E. V. Dodin, V. F. Zakharova, V. I. Knysh, I. A. Kuyan, O. Ya. Lazora, Ya. I. Lazarenko, K. Yu. Melnyk, R. V. Mironyuk, A. I. Ostapenko, M. V. Rudenko, K. A. Riabets, S. V. Taranushicha, Ya. M. Tolochko, O. A. Ulyutin, O. M. Khimich, S. V. Sharapova, V. V. Shemchuk, H. P. Yarmaky and others. However, despite the significant achievements of these authors remain poorly studied issues related to improvement of the system of state regulation of nature conservation activity in Ukraine.

The researches of ecological issues testify the existence of the problem of implementation of an effective system of state regulation of nature conservation activities in Ukraine. Therefore the solving this problem is particularly relevant.

The purpose of the study is to research the current state of regulation of nature conservation activities in Ukraine, analyze the relevant normative legal acts and generalization of the practice of their realization, to determine the essence and peculiarities of the supervisory activity in the field of nature protection, the determination of existing problems and the formulation of ways of their solution.

The relations in the area of the protection and use of the territories and objects of the nature reserve fund, the reproduction of its natural complexes are regulated by the laws of Ukraine "On Environmental Protection" [5], "On the Nature Reserve Fund of Ukraine" [6], the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On taxes for calculating the amount of damage caused by violation of the legislation on the nature reserve fund of Ukraine" [7] and other acts of the legislation of Ukraine. The aim of the legislation is to regulate social relations in relation to the organization, protection and use of the territory and objects of the nature reserve fund, reproduction of their natural complexes, management in this area. According to the normative legal acts, the main ways of preserving the territories and objects of the nature reserve fund are: the establishment of a protected regime; organization of systematic observations on the condition of protected natural complexes and objects; carrying out complex researches with the purpose of development of scientific bases of their preservation and effective use; compliance with the requirements for the protection of territories and objects of the nature reserve fund; introduction of economic levers to stimulate their protection; implementation of state and public control over observance of the regime of their protection and use; establishment of increased responsibility for violation of the regime of protection and use; wide international cooperation and other activities [9].

The protecting the nature reserve fund also helps to establish security zones on adjacent natural complexes and objects of territories. Their size and regime are

determined in accordance with their purpose and nature of economic activity in the adjoining territories. In the designated areas, construction of industrial and other objects and the carrying out economic activity, which could lead to negative influence on the territory and objects of the nature reserve fund, is prohibited. An assessment of such influence is carried out on the basis of an environmental expert examination conducted in accordance with the procedure established by the legislation of Ukraine. Provisions defining the regime of each of the security zones are approved by the state authorities that decide on their allocation [10].

Governance in the field of environmental protection is carried out by the Cabinet of Ministers of Ukraine, local councils and executive bodies of village, town and city councils; state environmental protection bodies and other state bodies in accordance with the legislation of Ukraine. The state authorities in the field of environmental protection and the use of natural resources is a central executive body that ensures the formation of a state policy in the field of environmental protection [11]. Public organizations can participate in the management of the environmental protection industry if such activities are provided for by their charters, registered in accordance with the legislation of Ukraine. The purpose of management in the field of environmental protection is the implementation of legislation, control over compliance with environmental safety requirements, ensuring the implementation of effective and comprehensive measures to protect the environment, rational use of natural resources, to achieve coherence of action of state and public bodies in the field of environmental protection [5].

Protection of natural and biosphere reserves, national natural and regional landscape parks, as well as botanical gardens, dendrological and zoological parks of national importance are carried out by the services that are created within the administration of protected areas of the named categories. The protection of territories and objects of the nature reserve fund of other categories relies on the enterprises, institutions and organizations in charge of which they are located. Bodies of local self-government and their executive bodies not only promote the protection and conservation of territories and objects of the nature reserve fund, but also fulfill the tasks entrusted to them. The State Cadaster of Territories and Objects of the Natural Reserve Fund of Ukraine plays an important role in this, which is a system of necessary and reliable information on the natural, scientific, legal and other characteristics of the territories and objects that are part of the nature reserve fund. This document is being conducted in order to assess the composition and prospects of the nature reserve fund, the status of territories and its objects, the organization of their protection and effective use, the planning of scientific research, as well as the provision of state bodies, interested enterprises,

institutions and organizations relevant information necessary for solving the issues of socio-economic development, placement of productive forces and for other purposes envisaged by the legislation of Ukraine [6].

A special place in the system of organizational and legal measures for the protection of the nature reserve fund is the scientific and economic provision of the organization and functioning of the nature reserve fund. Research work in the territories and objects of the nature reserve fund is carried out with the aim of studying natural processes, ensuring constant monitoring of their changes, environmental forecasting, developing scientific bases of protection, reproduction and use of natural resources and especially valuable objects. The Law "On the Natural Reserve Fund of Ukraine" also provides for such a form of protection of the nature reserve fund, as the reserving of valuable natural heritage sites and objects. In order to prevent the destruction of economic activities of natural territories and objects in valuable for the preservation, their reserving is made prior to the adoption in accordance with the established procedure of decisions on the organization or announcement of territories and objects of the nature reserve fund and allocation of necessary funds for this [1].

In Ukraine, there is a Law "On the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine for the Period up to 2020", which defines the main objectives of the state environmental policy and the task for their achievement [4]. The main causes of environmental problems are: the irrational structure of the economy, in which the most part are occupied by energy-intensive and resource-intensive enterprises and organizations in which the transition to market conditions occurred with negative consequences took place and have destructive influence on the environment; the state of fixed assets of industrial enterprises and transport enterprises; imperfect state management of the environmental protection system, unclear regulation of the use of natural resources, problems with the distribution of environmental and economic functions in state authorities and local self-government; undeveloped civil society in Ukraine; insufficient understanding of the benefits of improving the environment and the need for sustainable development; non-compliance with environmental legislation [3].

Pollutants that are emitted into the atmosphere are a major threat. These include nitrogen oxide, carbon monoxide, dioxide and other compounds of sulfur, dust. There is an increase in exceeding the norms of maximum allowable emissions of pollutants. This is especially true of stationary sources. A large share of such emissions is attributed to road transport. The use of water resources in Ukraine often goes beyond the limits of rationality and productivity, which leads to a gradual reduction of resources that are suitable for use. A large proportion of sources of both surface water and underground water is substantially polluted [1].

Land in Ukraine is one of the most important resources, but its condition is almost critical. There is an aggravation of problems in land relations, despite attempts to implement an effective land reform. The largest area in Ukraine is occupied by agricultural land. However, the process of land degradation is greatly expanded. The biggest problems with land resources are: erosion (about 57.5 percent), pollution (about 20 percent), floods (about 12 percent). There is a decrease in the content of nutrients in soils, there are losses of humus 0.65 tons per 1 ha during the year [1].

Forestry of Ukraine makes up more than 15.7% of the territory. Forests are located mainly in the north and west of the country. According to the recommendations of European norms, the most rational is the coverage of 20% of the forest area. In Ukraine, to achieve this percentage, it is necessary to create 2 million hectares of new forests. The total area covered with forest vegetation has increased from 1961, from 7.1 to 9.5 million hectares (by 33.8%). Relatively average norms for forestry in Ukraine not enough forest resources.

Regarding emergency situations in Ukraine there is a significant risk of their occurrence. Among the enterprises, a significant percentage are organizations, which can cause technogenic emergencies at different levels - at regional, local and specific objects.

Also among the environmental problems is the utilization of domestic waste. Average rates of waste generation are 220-250 kilograms per year per person, and in large cities - 330-380 kilograms per year [10].

Natural reserve fund of Ukraine consists of land and water areas, natural complexes and objects of which have a special nature conservation, scientific, aesthetic, recreational and other value and allocated for the purpose of preservation of the natural diversity of landscapes, the gene pool of animal and plant life, maintenance of the overall ecological balance and providing background monitoring of the environment. In connection with this legislation, the natural reserve fund is protected as a national property, for which a special regime of protection, reproduction and use is established. Ukraine considers this fund as an integral part of the world system of natural territories and objects under special protection [6]. The state administration of the nature reserve fund of Ukraine carries out the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine [1].

The natural reserve fund is protected as a national property, for which a special regime of protection, reproduction and use is established. Ukraine considers this fund as an integral part of the world system of natural and protected areas. Solving the problem of improving the ecological condition of the territory of Ukraine in the first place should start with the introduction of a system of environmental protection measures in those regions where today the ecological situation is the most intense and that have the greatest socioeconomic significance.

Ukraine considers this fund as an integral part of the world system of natural territories and objects under special protection. The natural reserve fund of Ukraine includes: natural territories and objects - natural reserves, biosphere reserves, national natural parks, regional landscape parks, nature reserves, natural monuments, nature reserves, artificially created objects - botanical gardens, dendrological parks, zoological parks, park-sights of garden-park art.

One of the widespread approaches to solving specific regional problems of the environmental sector is the programmatic target method in territorial planning. Such programs cover the nature protection complex of a specific territory in order to ensure the protection of the natural environment. To this end, along with the main target tasks in the regional program, it is necessary to provide for the development of infrastructure, rational use of labor, natural and material resources, rational spatial organization of production [1].

Proceeding from the goals and objectives of the program, the analytical development is carried out, in the process of which determine ways to meet social needs, resources and specify the timing of the tasks. The cycle of these works should begin with an analysis of the environmental state and the study of problems of its solution, the identification of priority tasks and possible ways of their solution. The program takes into account: the state of the environment, the main references to its software solution; the main purpose of the program, its place in the overall system of goals and objectives of society and national economy; system of goals and main tasks of the program; target indicators that reveal the final results of the program implementation; ways to achieve program goals, programmatic measures; organizational and executive structure; data on the resources required to run the program and terms.

The program-target method is directly related to the methods of system analysis that are used to solve socio-economic, environmental and natural problems. Thus, the starting point for programmatic planning is the clear formulation of the objectives of development of environmental activities, based on the analysis of social needs, established trends and achieved level. In relation to individual programs, these goals should be expressed in terms of standards and targets. The preliminary analysis of the state of solving environmental problems, the long-term environmental forecast and external conditions, and a general assessment of the relevance of the objectives to the resources allow for the specification of the goals and predict the results [2].

The Environmental Protection Program is a practical tool for implementing the strategic tasks in the field of environmental safety in Chernihiv Oblast. In the context of objectively functioning social and economic constraints, the Program's formation was related to the need to select priority tasks by 2020 based on a system of criteria based on a comprehensive assessment of the real situation [8].

The problem of waste management, which is one of the largest pollutants of the environment and negatively affects all its components, is particularly acute in the region. The situation is complicated by the fact that there is a significant gap between the volumes of accumulated waste and the extent of their disposal and use. Waste management directions are distributed as follows: about 740 thousand tons of waste are placed annually on landfills and landfills; about 1 thousand tons of industrial toxic waste of I-III classes of danger are formed - part is utilized on existing plants, others are transferred for disposal at appropriate capacities outside the oblast, a small amount (about 40 tons) is placed on its own disposal facilities (subdivisions of OJSC Ukrnafta); about 150 thousand tons of industrial waste of grade IV of danger (ash, defecate, sludge treatment facilities, etc.) are formed and placed on the territory of enterprises in special facilities [1].

Among the various types of waste generated in the process of economic activity, the greatest danger to the environment and health of the population are toxic industrial waste containing in its composition physiologically active substances that cause toxic effects. The main problem with regard to the protection and rational use of water resources of the region in recent years remains the issue of pollution of surface water bodies. Most of the treatment facilities that are exploited have already exhausted their material resources. Namely: 70% of their total number does not provide normative wastewater treatment. The degree of wear of plumbing and sewage networks and treatment facilities of communal enterprises of the region makes up from 50 to 80%. In order to solve the problem of wastewater treatment of communal enterprises, it is necessary to carry out works on the reconstruction of existing wastewater treatment plants and cleaning of bio-waste treatment facilities. The indicated works require significant capital investments and time for their implementation. A significant ecological problem of the region is the violation of the hydrological and hydrochemical regime of small rivers. One of the central factors of anthropogenic influence on the river is the inflow of untreated surface runoff from the city territory to them, which leads to blackening channels, pollution of water, violation of the hydrological regime and the technical condition of the rivers [1].

Environmental problems include atmospheric air pollution by emissions of pollutants from industrial enterprises and motor vehicles. More than 51% of the total emissions of pollutants into the air is attributed to mobile sources of pollution (motor transport, rail and river transport, industrial machinery).

The Chernihiv region has a monitoring system for the environment and has accumulated some experience and a considerable amount of information on the state of the environment and sources of pollution. However, a lot of information is stored on paper and placed in databases that, according to the structure, do not meet the requirements and recommendations of the UN Economic Commission for

Europe to establish a European Observing Network and information on the state of the environment; it is not possible to fully use the available data for its implementation. integrated environmental assessment. In addition, most of the information is distinct, of different quality and accuracy, often does not fully reflect the actual state of the natural components of the environment, in some cases it is duplicated or insufficient.

Observation services have a poor material and technical base. Insufficient computerization and automation of observations and processes of processing results requires the creation of a new generation of information and analytical systems. There is no single scientific and technical basis for monitoring, which concerns, first of all, the problems of creating an ecological distributed data bank, the system for forecasting changes in the state of the environment and a scientifically based assessment of the impact of environmental pollution on the health of the population, and effective managerial decisions making [1].

Thus, the main guidelines for improving ecological and economic relations are: strengthening local self-government responsibilities in solving environmental problems; improvement of management of innovative processes, improvement of environmentally friendly technologies, dissemination of environmental management standards; ensuring a clear separation responsibility of local authorities in the field of environmental protection. Taking into account the current ecological situation, one can determine the priority tasks for implementation of the basic priorities of improvement of ecological-economic relations: optimization of the system of accumulation, transportation, storage, utilization of waste; reduction of atmospheric air pollution; improvement of the technogenic and ecological condition of the territory; increasing the number of green plantations; raising the level of environmental education and upbringing.

In order to fulfill the above tasks it is necessary: to increase the volume of harvesting, utilization and use of waste as a secondary raw material; to introduce the latest technologies of solid household waste utilization; to introduce a system of safe handling of hazardous waste; to optimize the transport movement at the expense of environmentally friendly modes of transport; to increase the share of alternative energy sources; to determinate of target values of the contents of hazardous substances for the purpose of choosing technological processes. As for the technogenic state it is necessary: creation of favorable conditions for vital activity of the population; creation of a management system for a complex green area of territories; the introduction of humane ways of keeping and reducing the number of homeless animals. Increasing the level of environmental education is associated with the creation of environmental education centers; increase of personnel training. It is also necessary to develop an effective environmental

policy at the level of regions and cities, based on the achievements of recent scientific research and principles of public-private partnership [1].

In order to effectively implement environmental protection programs, appropriate scientific and methodological support and analytical, information and advisory support should be provided. To achieve this, in order to increase the efficiency of the use of natural resource potential, it is expedient to enter into agreements on cooperation with scientific institutions. Implementation of the programs requires carrying out of scientific works concerning: development of plans of actions on environmental protection; assessing the environmental impact on the health of the inhabitants; forecasting of the activation of dangerous processes and protection of territories, introduction of ecological management; development and implementation of projects on wastewater and emissions into the atmosphere, minimizing the flow of toxic compounds; introduction of environmentally safe low-waste technologies; processing of new technologies of resource conservation; conducting of trainings with the purpose of training of managers and informing the public.

Management functions within the framework of environmental protection programs are: introduction of the economic mechanism of nature use; implementation of state control over observance of environmental legislation; conducting state ecological expertise; conducting of local and object environmental monitoring; providing regular periodic information for the population, interested enterprises and organizations on the state of the environment [1].

The analysis of the functioning of the system of state regulation of nature conservation activity in Ukraine suggests that, despite some positive trends in changes in the state of the environment, there are problematic issues that negatively affect the ecological state of the country. The problem of waste management is particularly acute - there is a significant gap between the volumes of accumulated waste and the extent of their disposal and use. One of the main problems remains the issue of pollution of surface water bodies. Significant environmental problems are the violation of the hydrological and hydrochemical regime of small rivers and pollution of atmospheric varies air emissions of pollutants from industrial enterprises and vehicles. There is an aggravation of problems of land relations, forestry, there is a significant risk of emergencies, there are certain problems with the management of the nature reserve fund of Ukraine. To solve existing problems, a program-target method is proposed. For its application, along with the main target tasks in the program, it is necessary to provide for the development of infrastructure, rational use of labor, natural and material resources, rational spatial organization of production. In order to improve ecological and economic relations in Ukraine it is proposed: to increase the

responsibility of local self-government bodies in solving environmental problems; to improve the management of innovation processes, to extend the standards of environmental management; to ensure distribution of responsibility of local authorities. Also among the priority tasks should be: optimization of the system of accumulation, transportation, storage, utilization of waste; reduction of atmospheric air pollution; improvement of the technogenic and ecological condition of the territory; increasing the number of green plantations; raising the level of environmental education and upbringing.

References

1. Oliychenko I. Improvement of the system of state regulation of nature conservation activity in Ukraine. Public administration, research and development: scientific journal / Chernihiv National University of Technology. Chernihiv : Chernihiv National University of Technology. 2018. № 2 (6). P. 7-15.
2. Baliuk H. I. Pravovi aspekty zabezpechennia yadernoi ta radiatsiinoi (radioekolohichnoi) bezpeky v Ukraini: Monohrafiia / H.I. Baliuk. – K.: Kyivskiy natsionalnyi un-t im. T. Shevchenka. – 1997. – 196 s.
3. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini» № 280/97-VR Redaktsiia vid 11.10.2018 Rezhym dostupu <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
4. Zakon Ukrainy «Pro Osnovni zasady (stratehiiu) derzhavnoi ekolohichnoi polityky Ukrainy na period do 2020 roku» № 2818-VI vid 21.12.2010 (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 2011, № 26, st. 218)
5. Zakon Ukrainy «Pro okhoronu navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha» № 1264-XI Redaktsiia vid 12.10.2018. Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>
6. Zakon Ukrainy «Pro pryrodno-zapovidnyi fond Ukrainy" № 2456-XII, Redaktsiia vid 19.04.2018. Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>
7. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro taksy dlia obchyslennia rozmiru shkody, zapodiianoi porushenniam zakonodavstva pro pryrodno-zapovidnyi fond Ukrainy» № 287-93-p vid 19 kvitnia 1993 r. (Iz zminamy, vnesenymy zghidno z Postanovoiu KM N 239 (239-95-p) vid 03.04.95). Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287-93-%D0%BF>
8. Prohrama okhorony navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha Chernihivskoi oblasti na 2014 - 2020 roky. Rezhym dostupu: <http://cg.gov.ua/index.php?id=15239&tp=1&pg=>
9. Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the limits of our planet’ Text with EEA relevance. Published: 2013-11-20. Access mode: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b8e613ef-76de-11e3-b889-01aa75ed71a1>
10. Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine. Development strategy. Access mode: <https://prod-ecology-portal.kitsoft.kiev.ua/en/content/misiya-ta-strategiya.html>
11. Oliifrenko, Liliia. Methodical approaches to balanced administration in organs of public authorities/ Liliia D. Olifrenko // Науковий вісник Полісся [Scientific Bulletin of Polissia]. - 2018. - № 1(13). Ч.2 - С. 161-164. DOI: 10.25140/2410-9576-2018-2-1(13)-161-164
12. Teroen, C. M. Toward sustainable development: concepts, methods and policy / C. M. van den Bergh Teroen, Jan van der Straaten. – Cambridge: The Massachusetts Institute of Technology Press, 1994. 287 p.

Maryna Ditkovska, PhD in Public Administration, associate professor

CURRENT ISSUES AND PROSPECTS OF STATE ENVIRONMENTAL POLICY IN UKRAINE

In the conditions of the development of modern state-building, the role of the state in the formation of environmental policy is increasing, among the main tasks of which is the stabilization and improvement of the ecological state of the country. This is achieved through the implementation of the state environmental policy using an integrated approach to socio-economic development of Ukraine to ensure the transition to sustainable economic development and the introduction of an environmentally balanced system of nature management. Improvement of the integrated environmental management system is implemented, first of all, by including the ecological component in the programs of development of the sectors of the economy. The priority of the territorial approach to the implementation of the state environmental policy makes it possible to take into account the specifics of each region. In recent years, the implementation of state environmental policy at the regional level has become more and more relevant. Different regions of the country have their own special historical, natural, social and economic conditions for the functioning of territories with the whole complex of life processes and the specificity of the impact on the natural environment. The ecological situation in Ukraine, depending on the territorial affiliation, varies both by the severity of the problems and the possibilities of their practical solution.

In view of this, regional differentiation of management decisions and practical actions in the framework of specific mechanisms for the implementation of state environmental policy is required. The functioning of these mechanisms should be aimed at creating conditions for harmonious and balanced development of the environment, stabilization and improvement of the ecological situation. The policy of effective sustainable development of the region should become the mechanism of state environmental policy at the regional level [1].

Problems of state management of nature conservation activities were investigated by many Ukrainian scientists, among which one should highlight Y. Adamenko, A. Andrusevich, N. Andrusevich, O. Bondar, T. Grushkevich, S. Linnik, N. Malysh, M. Pylypchuk, K. Sitnik, A. Tolstoukhov, P. Fesyanyov, M. Khvesika, O. Shaptalo and others. Some aspects of formation of the structure of nature use, placing of productive forces and problems of environmental protection were studied by T. Bezvergniuk, S. Doroguntsov, A. Kachinsky, A. Marshall, O. Stegnyy, N. Tereshchenko.

Despite the thorough research of state management of environmental activities, the issue of interdependence between the state of the environment and

the health of the population, as well as between the state of the environment and the results of the functioning of the economic system and the system of public administration is not sufficiently studied. Therefore, the problems of improving the state policy in the field of environmental protection at the regional level are particularly relevant [1, 2].

The purpose of this work is to analyze the mechanisms of implementation of the state ecological policy at the regional level, its features and to develop proposals for their improvement. The object of the research is the process of improving the mechanisms of implementation of the state ecological policy at the regional level. The subject of the study is theoretical and methodological aspects of the improvement of state ecological policy at the regional level at the present stage of state formation.

In the historical process, the nature of the relationship between people affected their attitude to nature. This unity is realized in social activity, which combines natural-historical and cultural-creative processes, allows us to consider society and nature as a single process of development. The pace, quality, direction and development results of each component of the socio-natural system are due to their autonomous development and secret influences. Environmental conditions played an important role in the progressive evolution of the biosphere, became ecological factors accelerating the development of some forms and the delay and even elimination of other forms of life. Natural factors, of course, influenced not only directly (catastrophes) but also indirectly through complex biological mechanisms, the main of which is natural selection. However, the fact of the impact of the environmental environment on the formation and development of mankind is important to us [1].

Mankind has not yet learned how to manage the forces of nature intelligently and therefore faces a dilemma: either a secondary nature created by a human being will be as intelligently organized as possible and turn into a noosphere, or the planet will be collapsed by an ecological catastrophe. The problem of preserving the planet's biosphere has enormous political significance and globality. The diversity of environmental disasters constantly requires political responsibility for future generations. In other words, knowledge of environmental negative phenomena, created by uncontrolled human activities in the environmental sphere, directly penetrate into the sphere of politics.

Among many policy areas, the environmental policy of the state is becoming increasingly important. All policy areas are closely interconnected and interdependent and determined by the goal, which may be current or strategic. For humanity, the strategic goal is to ensure sustainable development, the main feature of which is the harmonious relationship between humanity and nature. The

experience of countries that managed to prevent deterioration of the natural environment (Canada, Japan, Finland, etc.) shows that environmental policy should be based on the following principles: building practical measures for the most recent advances in science and technology; allocation of environmental resources to the necessary financial and material resources; rational combination of coercive, economic and moral levers in the management system of nature use; dynamic legal ecological support; high level of environmental education and population culture; active participation of the public [1, 2].

At the United Nations Conference on Environment and Development (Earth Summit), Rio de Janeiro in 1992, the Agenda 21 was adopted. The program reflects world-wide agreement and political commitment on development and economic cooperation, adopted at the highest level. 179 countries (including Ukraine) have committed themselves to working together - in the spirit of a global partnership - to intensify their joint efforts to meet the needs of present and future generations fairly. This Program is an action program for the implementation of the foundations of sustainable development in the countries of the world. The document states that ensuring sustainable development is, above all, the responsibility of national governments in accordance with the principle of common but differentiated responsibility and requires the development of national programs and policies [13].

The Program for the Further Implementation of Agenda 21, adopted by the UN General Assembly at the Nineteenth special session in 1997, states that achieving sustainable development requires the integration of its economic, environmental and social goals. Economic and social development and the protection of the environment are interdependent and complementary components of sustainable development. Economic growth is a prerequisite for the economic and social development of all countries. However, economic growth can contribute to sustainable development only if the full use of its benefits is ensured and therefore should take into account the principles of equality, justice, as well as social and environmental factors [11].

In 2013, the European Parliament and the Council adopted the general program of action of the Union for the Protection of the Environment until 2020 "Living well, within the limits of our planet" This paper proposes ways to address the problems of improving regulatory and legal documents on production and consumption. The article deals with the issues of improving the circular economy, improving the ecological characteristics of goods and services, and the supply of environmentally safe goods. This program offers incentives for consumers and producers, as well as rules of influence and tools of environmental impact [10].

In Ukraine, the Law "On the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine for the Period up to 2020" is in force, which

provides the purpose and principles of the national environmental policy and sets strategic goals and objectives. The aim of the national environmental policy is to stabilize and improve the state of the environment of Ukraine by integrating environmental policy into the socio-economic development of Ukraine in order to guarantee an environmentally safe natural environment for life and health of the population, the introduction of an ecologically balanced natural resource system and the conservation of natural ecosystems [1].

The strategic objectives of the national environmental policy are: raising the level of social ecological consciousness; improvement of ecological situation and increase of ecological safety level; achievement of a safe environment for the health of a person; integration of environmental policy and improvement of the integrated environmental management system; termination of loss of biological and landscape diversity and formation of ecological network; provision of ecologically balanced nature management; improvement of regional environmental policy. The Law also proposes instruments for the implementation of the national environmental policy [5].

The Law of Ukraine "On Environmental Protection" specifies the task of legislation on environmental protection; environmental rights and obligations of citizens; powers of councils and authorities in the field of environmental protection; observation, forecasting, accounting and informing, standardization and regulation, control and supervision in the field of the environment; regulation of the use of natural resources, economic mechanism for ensuring environmental protection and measures to ensure environmental safety. The system of natural areas and objects subject to special protection, emergency ecological situations, resolution of disputes in the field of environmental protection, liability for violations of environmental protection legislation and international relations of Ukraine in the field of environmental protection are also considered [6].

In the context of growing interdependence, environmental security issues are geopolitical in nature, and the environmental situation in a particular country cannot be an internal matter - an important component of international relations and an occasion for a variety of international incidents. The governments of the developed countries and international organizations are trying to implement ecological policies that are oriented towards the practical application of the principles of sustainable development.

At the same time, it must be taken into account that the mentality of our people for a long time perceived ecology and environmental problems as something abstract and far-fetched. Even the Chernobyl disaster did not change the concept of the citizen's views on environmental security, and government authorities perceived environmental measures not as a factor in the stabilization

and development of the state, but only as an obstacle to economic and social development. Such an approach did not allow us to engage in a balanced policy on the use and reproduction of natural resources, to take measures to ensure environmental safety and protect the citizens' environmental rights [1].

In addition to the general problems, the peculiarity of the ecological state of Ukraine is that the local environmental situations is deepened by regional crises and poses a real threat of violations of life support mechanisms and complicates socio-economic development, restraining the improvement of the quality of life of the population and the state as a whole. In view of this, Ukraine needs gradual approximation of its policy to the standards of the European Union, which will be implemented taking into account national interests, conditions and opportunities, and most importantly, it will focus on new, promising ecological and economic mechanisms that are acted in the European Union within its framework sustainable development strategies and eco-social market economy models [1].

An analysis of world experience in implementing environmental policy has shown that emphasis on achieving environmental objectives has been made on the following administrative means of influence: stringency of standards and standards for product quality and the environment; use of ecological examination of production projects to control their placement; agreements concluded by the local authorities on pollution control; arbitration systems for environmental conflicts; environmental programs of all levels (local - level of enterprise, organization, local - level of administrative district, city, regional - level of the area, national - level of state, interstate - the level of several states) [12].

As a complex and multidimensional process, modern environmental policy is the result of the interaction of various social forces. The main factor here is the government, whose activities should be aimed at preserving the common interests of the Ukrainian people, which includes the right to a safe environment.

However, many issues can and must be resolved at the local level, as current Ukrainian legislation provides local and regional bodies of state executive power, as well as local self-government bodies, vital functions in the field of nature protection. Such a wide range of powers in the field of environmental policy is placed on the local authorities, because they can more than take into account the environmental interests of the population of the respective territory. Through the system of local councils the policy of environmental protection is performed, ensuring environmental safety and maintaining environmental balance. At the local level, the spiritual and ecological interests of the population, cultural and ecological traditions are most fully combined. That is why the local authorities as a management mechanism of interaction between society and nature are given priority [1].

According to the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", the ecological competence of the councils includes the solution of many issues, since it is the council that approves targeted environmental programs and issues related to their functioning and implementation, establishes ecological local taxes and fees, accumulates extra budgetary targets, including ecological, means, solve land issues, including land tax rates and fees for the use of natural resources, grant permits for the special use of natural resources of local importance, take a number of decisions on the organization of territories and objects of the nature reserve fund of local importance and other territories, which are subject to special protection, etc.[4]

For local authorities, the adoption and implementation of environmental policy means: commitment to continuous improvement of the environment and prevention of pollution; obligations under environmental protection legislation, regulations and international obligations for which the local authority is responsible; integration of the goals of sustainable development into the policies and activities of local authorities; raising awareness and education of the inhabitants; consultation with the population and its involvement in the process of local planning; public partnership; evaluation, monitoring and reporting on progress towards sustainability.

The ecological strategy of Ukraine's development, at the level of modern requirements of the European community, should be put into practice in the realization of the essential filling of Ukrainian state policy with concrete steps towards the strategic orientations of world civilization. Actual issues are the establishment of constructive interaction between local self-government bodies and local state administrations in the field of implementation of environmental measures, close cooperation with representatives of the mass media to cover environmental problems, which will contribute to the formation of ecological consciousness, creation of an effective mechanism of interaction between public organizations, movements, parties and authorities in solving environmental safety problems, etc [1].

Statistical data published on the website of the Main Department of Statistics in the Chernihiv region indicate a high technogenic burden on the environment of the region. According to the department in 2017, 525 enterprises (485 in 2016), provided reports in the form of 2-TP (air) about emissions from stationary sources of pollution in the air, 175 enterprises of which are the organizations of agro-industrial complex. Such a report is provided by enterprises, institutions, organizations, citizens, entrepreneurs, having stationary sources of emissions of pollutants and taken on state accounting in the field of air pollution. The share of objects of the agro-industrial complex of the region, which are reported for

emissions into the air, is 36%. Total amount of pollutants from stationary sources into the atmosphere in 2017 amounted to 33,910 thousand tons. Compared to 2016, the number of emissions decreased by 19%, which is 7,959 thousand tons [1].

In 2017, the emissions from the agro-industrial complex amounted to 11 047 thousand tons, which is 607 tons less than 2016. About 54% (39.406 thousand tons) of the total amount of pollutant emissions into the air falls on mobile sources of pollution (motor transport, rail and river transport, industrial equipment) [1].

The largest volumes of emissions of pollutants into the air are enterprises: electric power industry - 13,914 thousand tons, or 41% of total emissions by stationary sources in the region, agriculture and hunting - 11,047 thousand tons, or 33%, production of refined products - 2,070 thousand tons, or 6,1%, collection of cleaning and supply of water - 1,191 thousand tons, or 3,5%. In cities and districts where enterprises of these industries are located, the highest volumes of emissions into the air are observed, namely: Chernihiv (15,096 thousand tons, or 44,5% of total emissions by stationary sources in the region), Nizhyn town (1,115 thousand tons or 3.3%), Bahmach district (1,616 thousand tons or 4.8%), Warvinsky district (2,595 thousand tons, or 7.7%), Nosiv district (1,107 thousand tons, or 3.3%), Koryukivsky district (1.265 thousand tons, or 3.7%). The atmosphere of the city of Chernihiv undergoes the greatest anthropogenic load - 194 t / km², 32,29 kg per capita.

According to the results of the research, the overall level of air pollution in the Chernihiv by the index of air pollution (IAP) was assessed as low. Annual average concentrations of impurities that were determined did not exceed the average daily allowable concentration, except for nitrogen dioxide (substances of the 3rd hazard class), whose concentration during the year was 1.8 - 2.3 MPCs (maximum permissible concentration). Annual average concentrations of other impurities were: sulfur dioxide - 0.6 MPCs, suspended matter - 0.2 MPCs. Maximum single concentrations were reached: nitrogen dioxide 0.9 MPC, suspended matter and sulfur dioxide - 0.2 MPC. Scaled in a year and the maximum average monthly concentrations of heavy metals were significantly lower than the corresponding MPCs.

The Chernobyl catastrophe, the world's largest technogenic nuclear disaster, has caused enormous damage to the population and economy of Ukraine, leading to irradiation of 4 million people and the environment by sources of ionizing radiation. This accident has transformed the Polissia's unique territory into a zone of ecological disaster. The basic principle of the Chernobyl recovery program is the implementation of the provisions of the "Concept of living the population on territories of Ukraine with elevated levels of radioactive contamination as a result of the Chernobyl disaster" [8] and the requirements of the laws of Ukraine "On the legal regime of the territory that was affected by the Chernobyl disaster" [6] and "

On the status and social protection of citizens who suffered as a result of the Chernobyl disaster " [7].

Implementation of a set of measures aimed at comprehensive protection of the population, creation of safe living conditions in radioactive contaminated territories are the main tasks of the state policy of minimizing the consequences of the Chernobyl catastrophe. The basis for planning these measures is an objective assessment of the radioecological conditions of residence and the development of relevant regulatory acts.

Today, the radiation situation has significantly improved, namely: as a result of natural processes (physical decay of radionuclides, their fixation and redistribution in various components of the environment, etc.), the implementation of a set of countermeasures aimed at reducing radiation doses and creating radiation-safe conditions residence of citizens in contaminated territories. Positive effect was the biological removal of radionuclides with biomass of plants, which was alienated from this territory. In the Chernihiv region, work is ongoing to reduce radiation pollution. There is ongoing monitoring of the level of radiation, the influence of radionuclides on various components of the environment and human health. A generalization and a comprehensive analysis of this information will make it possible to assess the need for the development of norms limiting the radiation impact on biota and to form the principles on which they should be based.

Almost 1735 thousand hectares of agricultural land, which require ecological sanitation and a complex of anti-radiation measures, have been exposed to radioactive contamination on the territory of the Chernihiv region. The radiation background has decreased by hundreds of times compared to 1986. The processes of self-purification of the environment led to a decrease in the content of radionuclides in the objects of the environment, in agricultural products. And this, in turn, led to a decrease in the doses of external and internal radiation of the population.

In the 30 years after the accident, the territory of Ukraine affected by radioactive contamination has decreased significantly. The total activity of thrown substances has decreased by more than 200 times, and the remaining radioactivity remaining on the earth's surface outside the Chernobyl NPP industrial site more than 85% is represented by cesium-137, almost 10% is strontium-90, the rest - on the account of transuranium elements , the lion's share of which belongs to plutonium-241. The spatial distribution of strontium-90s and plutonium isotopes on the territory of Ukraine is significantly different from the distribution of cesium-137, since more than 60% of the Chernobyl reactor sunken-volatile elements (isotopes of transuranium elements), as well as strontium-90, remain in the exclusion zone.

The largest pollutant of the environment in the transport industry is road transport and infrastructure of the motor transport complex: harmful emissions to the atmosphere from cars in volumes more than an order of magnitude exceed the corresponding aggregate indicator from all other modes of transport. More than 50% of the total amount of pollutant emissions into the air falls on mobile sources of pollution.

The analysis of the main indicators of the technogenic load on the environment indicates the deterioration of the environment as a vital environment for human existence and an integral part of the national security of the country. This situation is connected, first of all, with the structural deformations of the branches of the Ukrainian economy, in which, over a long time, the development of raw materials and extractive industries, the most environmentally hazardous industries was given preference. Therefore, these factors, as well as the lack of necessary investments to upgrade technologies and implement environmental measures poor environmental conditions have been caused. As a result, the risk of emergencies in Ukraine is much higher than in developed countries, in particular in the countries of the European Union.

The new state environmental policy of Ukraine is defined by the Law of Ukraine "On the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy for the Period until 2020" and the National Action Plan for Combating Land degradation and Desertification. The essence of this reform is to integrate environmental policy into socio-economic development policies at the national, regional, regional and local levels. The aim of the regional environmental policy is to stabilize and improve the state of the environment in the region by integrating environmental policy into the socio-economic development of the region in order to guarantee an environmentally safe natural environment for the life and health of the population, the introduction of an ecologically balanced natural resource system and the conservation of natural ecosystems.

Policy aimed at ensuring rational use, protection and reproduction of natural resources is implemented on the territory of the Chernihiv region. The decision of the twentieth session of the sixth convocation of the Chernihiv Oblast Council approved the Program of the Environmental Protection of Chernihiv Oblast for 2014-2020, the purpose and tasks of which are successfully implement.

The Environmental Protection Program of the Chernihiv region serves as a practical tool for implementing the strategic objectives in the field of environmental safety. Under conditions of objectively functioning social and economic constraints, the Program's formation is related to the need to select priority tasks by 2020 based on a system of criteria based on a comprehensive assessment of the real situation. The Program defines the areas of financing for the

following sections: protection and rational use of water resources; protection and use of land; protection and rational use of natural resources, conservation of natural reserve fund; rational use, storage and utilization of waste products and household waste; organization of ecological monitoring system of the environment; science, information and education.

Sources of financing of environmental protection measures included in the Program are the State, regional and local environmental funds and other sources of financing. In 2017, in accordance with the Program, the measures were carried out at the expense of the state and regional funds of the environmental protection. In the process of implementing the Program, measures can be adjusted depending on changes in the environmental situation and the economic situation. The list of construction, reconstruction and specific environmental measures is determined by the list of expenditures of the regional fund, which is annually approved in accordance with the established procedure in accordance with the Regulation on the regional fund.

Today the issue of environmental protection in Ukraine is one of the most important, as the rapid development of industry; the imperfection and obsolete nature of environmental equipment have led to a significant human-induced burden on the environment. An analysis of environmental legislation shows that, despite the presence of a significant number of indicators in it, it may not be effective in the implementation process as it is necessary to amend a number of existing laws, taking into account both recent changes in the environmental situation in the country and the need bringing Ukrainian legislation in line with international standards. Adoption of the Law of Ukraine "On the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine for the Period up to 2020" introduced its adjustments to environmental legislation, but it is necessary to improve it by introducing a number of amendments and additions. An important aspect of environmental policy is the harmonization of Ukrainian legislation with developed country standards and international legal acts in order to achieve an effective and qualitative transition to the principles of sustainable development.

Further improvement of the ecological situation is possible only through ecologization of industrial and agricultural production and ecologization of thinking of the whole population. Only in this way will the environmental crisis be overcome. To this end, a number of measures need to be taken, among which the main ones are: compliance with environmental priorities in national, sectoral programs and action plans of state, regional and local importance; implementation of the principle of payment for natural resources, especially water; introduction of a strict principle of payment for pollution discharges, as well as for any waste; raising the level of national importance of ensuring the ecological purity of

drinking water and food; Resolving at the legislative level the problems of comprehensive environmental education, environmental information.

References

1. Ditkovska M. Features of the implementation of state environmental policy at the regional level. Public administration, research and development: scientific journal / Chernihiv National University of Technology. Chernihiv : Chernihiv National University of Technology. 2018. № 2 (6). С. 16-25.
2. Ditkovska M. Environmental management as a factor for creating a safe and comfortable living environment in Ukraine. Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток: електронний науковий журнал. Чернігівський національний технологічний університет. Чернігів: ЧНТУ, 2019. № 1 (7). С. 17-26.
3. Golovne upravlinnya statistiki u chernigivskiy oblasti. NavkolishnE seredovische Rezhim dostupu: <http://chernigivstat.gov.ua/statdani/Navk/index.php>
4. Zakon UkraYini «Pro mIstseve samovryaduvannya v UkraYinI» # 280/97-VR RedaktsIya vId 11.10.2018 Rezhim dostupu <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr>
5. Zakon UkraYini «Pro Osnovni zasady (strategIyu) derzhavnoYi ekologIchnoYi polItiki UkraYini na perIod do 2020 roku» # 2818-VI vId 21.12.2010 (VIdomosti VerhovnoYi Radi UkraYini (VVR), 2011, # 26, st. 218)
6. Zakon UkraYini «Pro ohoronu navkolishnogo prirodnogo seredovischa» # 1264-XII, vId 12.10.2018 (VIdomosti VerhovnoYi Radi UkraYini (VVR), 1991, # 41, st.546)
7. Zakon UkraYini «Pro pravoviy rezhim teritorIyi, scho zaznala radIoaktivnogo zabrudnennya vnaslIdok ChornobilskoYi katastrofi»# 791a-XII vId 04.08.2016 (VIdomosti VerhovnoYi Radi URSS (VVR), 1991, N 16, st.198). Rezhim dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791a-12>
8. Zakon UkraYini «Pro status I sotsIalnyi zahist gromadyan, yakI postrazhdali vnaslIdok ChornobilskoYi katastrofi» # 796-XII vId 17.07.2018 (VIdomosti VerhovnoYi Radi URSS (VVR), 1991, # 16, st.200). Rezhim dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-12>.
9. Postanova VerhovnoYi radi UkraYinskoYi RSR. «Pro KontseptsIyu prozhivannya naselennya na teritorIyah UkraYinskoYi RSR z pIdvischenimi rIvnyami radIoaktivnogo zabrudnennya vnaslIdok ChornobilskoYi katastrofi» # 791-XII vId 27.02.1991. Rezhim dostupu <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791-12>
10. Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the limits of our planet’ Text with EEA relevance. Published: 2013-11-20. Access mode: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b8e613ef-76de-11e3-b889-01aa75ed71a1>
11. Resolution adopted by the General Assembly. Implementation of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the outcomes of the World Summit on Sustainable Development. Access mode: <http://www.un-documents.net/uncsd-docs.pdf>
12. Tietenberg, Thomas H., Lewis, Lynne. Environmental economics and policy. 6th ed., International ed. Boston, MA. ; Harlow : Pearson Education, 2009. 536 p.
13. United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992 AGENDA 21. Access mode: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

РОЗВИТОК ПІДПРИЄМНИЦТВА У ІНФРАСТРУКТУРНІЙ СФЕРІ ЯК ФАКТОР ЗБАЛАНСОВАНOSTІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Підприємницьке середовище наразі відіграє вельми важливу роль у становленні нових економічних відносин на рівні регіону, оскільки його утворюють найбільш економічно активні представники суспільства. Розвиток підприємництва відображає економічно-суспільні процеси, такі як зміна соціальних умов, залежно від попиту на ту чи іншу продукцію регулюються кількість підприємств [1]. Основним значенням підприємництва є те, що:

– підприємництво є певною основою для різних змін стану економіки. Підприємці зацікавлені в одержанні прибутку, це для них є найбільш спонукальною мотивацією. Вони скеровують свої дії на розвиток нових напрямків господарської діяльності, які в перспективі позитивно впливатимуть на регіональне виробництво;

– розвиток підприємництва створює сприятливі умови для конкуренції на регіональних ринках. При цьому стимулюється зацікавленість в розвитку та інноваційності виробництва. Підприємці задля лідерства на ринку швидко оновлюють техніко-технологічну базу та номенклатури продукції своєї діяльності. Вони стимулюють господарську активність та завдяки цьому забезпечується інтенсивність конкуренції;

– підприємництво об'єктивно вважається каталізатором соціально-економічного та розвитку. Цей фактор помітно впливає на збільшення обсягу продажів та виробництва, структурну перебудову економіки, якість надання послуг, стимулює інноваційну та інвестиційну діяльність, прискорює розвиток економіки та інституціональні зміни, підвищує рівень попиту та пропозиції на ринках;

– підприємництво орієнтується на раціональність та ефективність використання ресурсів і економію. Підприємницька діяльність завжди пов'язана з ризиком в його господарюванні. Саме це і є основним фактором, який виступає стимулом економії ресурсів, вимагаючи від власника фірми відповідального ставлення до інвестування, детального аналізу рентабельності, актуальності та ризикованості проектів, раціонального розподілу ресурсів, забезпеченню компетентності робочої сили;

– підприємництво зацікавлює та стимулює працівників, використовуючи потужні мотиви до ефективної праці. Найчастіше саме підприємці, які мають власний бізнес і отримують від нього пряму власну вигоду, мають найсильніші спонукальні мотиви, і, звичайно, більш за інших зацікавлені в

якісній і продуктивній праці. Така зацікавленість та активна робота у напрямку покращень та отримання певного результату забезпечує ще більший позитивний вплив на регіональну економіку.

Існування інфраструктурної сфери, формування і становлення якої історично пов'язано з розвитком продуктивних сил і територіальним поділом праці, об'єктивно обумовлено потребами населення, промислового і сільськогосподарського виробництва і, безумовно, наявністю підприємницьких структур загалом. Становлення різних галузей інфраструктурного забезпечення, а отже і розвиток підприємництва в цій сфері, не збігається в часі, що обумовлюється рівнем розвитку промислового виробництва, формами його організації та етапами науково-технічного прогресу в галузях інфраструктури і матеріального сектору економіки. Удосконалення процесів у одній галузі суспільного виробництва обумовлює відповідні зміни в інших сферах. Таким чином, інфраструктуру регіону можна класифікувати за етапами життєвого циклу та виділити таку, що формується, розвинена і регресуюча [18].

Схожим проявом, але вже порівняно із динамікою основного виробництва, характеризується виробнича інфраструктура випереджального, своєчасного і запізненого розвитку. Такий розподіл важливий для практичного аналізу рівнів інфраструктурного забезпечення регіонального виробництва та ступеня відповідності елементів виробничої інфраструктури потребам господарюючих суб'єктів. Для більшості регіонів України характерний запізнений тип розвитку виробничої інфраструктури, оскільки спостерігаються такі негативні явища:

- історично обумовлений низький рівень уваги до фінансування розвитку інфраструктурних об'єктів;

- невідповідність характеристик діючої транспортної мережі соціально-економічним потребам регіону та темпам розвитку автомобілізації;

- недостатній технічний рівень об'єктів інфраструктурного комплексу та накопичене відставання у сфері сервісних технологій;

- наростаючі темпи зносу основних засобів підприємств виробничої інфраструктури, зношувальність яких досягає 60–70 % та продовжує збільшуватись;

- невикористання у належному ступені транспортного та транзитного потенціалу України;

- майже повна руйнація наявної мережі регіональних складських комплексів, які надавали централізовані послуги зі складування та підготовки об'єктів зберігання до промислового використання, що значно підвищує відповідну статтю витрат підприємств;

- повільний темп спорудження та територіальна невпорядкованість нових об'єктів виробничого обслуговування;
- занепад сформованого ремонтно-сервісного обслуговування техніки промислового і сільськогосподарського виробництва та використання ремонтними підрозділами промислових підприємств застарілих технологій;
- неналежне ставлення до проблеми та відсутність розробок комплексних рекомендацій щодо підвищення ефективності функціонування регіонального інфраструктурного комплексу, що призводить до значного дорожчання продукції промислових підприємств [18].

Спірною є наукова позиція, що створена з випередженням інфраструктура не буде повністю затребувана. На нашу думку, з позиції забезпечення сталого економічного розвитку неправомірним є скорочення капіталовкладень в інфраструктуру на користь соціальних потреб. Також обмеження інвестування сфери обігу не призведе до росту, а тільки ускладнить виробництво суспільного продукту та спричинить зростання витрат.

Крім того, необхідно зазначити значне поширення останнім часом концепції інфраструктурних інвестицій. Особливо це стосується зовнішньої політичної та економічної діяльності розвинених країн, проте в умовах стабільності економіки актуальна і на внутрішньому національному ринку. Ця концепція припускає випереджальні масштабні вкладення коштів у інфраструктурний розвиток. При цьому не очікується їхньої негайної віддачі, а самі інвестиційні ресурси залучаються, розраховуючи на швидкий перспективний розвиток певного сектору економіки. Метою інфраструктурних інвестицій у такому випадку є, по-перше, «бронювання» для себе певної частки на майбутньому споживчому ринку, який нині тільки розвивається; по-друге, активна участь у формуванні самого ринку. Недоліки цієї концепції пов'язані насамперед із ризиком запізнювання процесу очікуваного розвитку ринку відносно закладеної динаміки інвестицій (одних лише інвестицій у технологічну інфраструктуру може виявитися недостатньо, існують ще й ризики психологічної незрілості споживача, неготовності суміжних видів економічної діяльності до формування цього ринку, активні дії конкурентів тощо).

Для України реалізація цієї концепції нині є дуже актуальною. Однак, незважаючи на вигідне гео економічне розташування країни та світові тенденції забезпечення інфраструктурної безпеки, на сьогодні вже практично не йдеться про випереджальний інфраструктурний розвиток. Існує потреба у інтенсифікації капіталовкладень у напрямку створення комплексної, впорядкованої національної системи виробничої інфраструктури. Розташування нових об'єктів поряд з модернізацією існуючої мережі дозволить відносити систему виробничого обслуговування, яка залишилась у спадок від планово-

адміністративної економіки, та адаптувати її до потреб сьогодення. Крім того, стрімкий розвиток торгівлі, у тому числі засобами Інтернету, формування інтелектуально-промислових (кластерних) утворень, поступове відновлення темпів промислового та житлового будівництва – це ті передумови, які за ефективного державного сприяння та підприємницької активності дозволять забезпечити інтенсивне зростання національної економіки та присутність далекоглядних інвесторів на певних сегментах внутрішнього ринку України.

Вплив на економічний розвиток як фактор виробництва інфраструктура здійснює через прямий внесок у виробничий процес. Безперечно, накопичення продуктивного інфраструктурного капіталу сприяє росту ВВП. Так, Д. Ашауер у своїй роботі зазначає, що зниження продуктивності праці в США обумовлюється недостатньою увагою державного сектору до розвитку інфраструктури [2]. Низький рівень залучення інвестиційного капіталу, як приватного, так і державного, в розвиток інфраструктурних об'єктів спричинили зниження ефективності використання людського капіталу в американській економіці. Вирішення цієї проблемної ситуації Д. Ашауер бачить у збільшенні частки державних витрат на модернізацію та розширення національного інфраструктурного комплексу, що призведе не тільки до зростання суспільної продуктивності, але й значно підвищить рівень конкурентоспроможності країни на світовому ринку [2].

Крім прямого внеску у вигляді безпосереднього результату функціонування інфраструктурних об'єктів – виробничої послуги, здійснюється й опосередкований вплив на збільшення обсягів матеріального виробництва внаслідок створення для нього сприятливих умов та зниження транзакційних витрат. Цим і обумовлений наступний чинник впливу інфраструктури на економічний розвиток – як невід'ємна складова інших факторів виробництва. Відсутність розвинутої інфраструктурної мережі гальмує зростання обсягів матеріального виробництва. Саме з цієї причини наявний альтернативний підхід до оцінювання досліджуваного нами впливу пропонує інвестиції в інфраструктурні об'єкти зіставляти з імовірними втратами, які можуть виникнути внаслідок відсутності таких капіталовкладень.

Водночас, високорозвинена інфраструктура підвищує ефективність залучення та використання інших факторів виробництва, включаючи капітал, робочу силу і сукупну продуктивність [3]. Крім того, надійна, сучасна, розгалужена інфраструктура надає інвестиційної привабливості економічній системі на будь-якому рівні, покращує інвестиційний клімат, що в сукупності приводить до залучення інвестиційних ресурсів, у тому числі в розвиток об'єктів матеріального виробництва.

Інфраструктура стимулює акумуляцію інших факторів виробництва. Так, розвинена транспортна мережа підвищує інтенсивність потоків, у тому

числі транзитних, що обумовлює зростання ділової активності впродовж цієї «червоної лінії», розвиток сфери послуг і торгівлю, модернізацію і нарощування основного капіталу, «притягує» активне населення, тим самим підвищуючи зайнятість.

Так, К. Дуффі-Дено та Р. Еберте у своїх дослідженнях обґрунтували позитивний вплив інвестицій в інфраструктурний розвиток на особистий дохід населення регіону. Такий ефект учені пояснили зростанням рівня зайнятості під час створення інфраструктурних об'єктів, а також передумовою реалізації підприємницької діяльності (як фактора вибору місцезрештування для розгортання підприємництва та можливістю приватного бізнесу в безоплатному користуванні регіональною інфраструктурою) [4]. До аналогічних висновків прийшли у результаті своїх досліджень А. Муннел (вплив суспільної інфраструктури на занятість населення та продуктивність праці), Н. Кочерлакота [5], Дж. Фернальд [6], К. Конрад і Х. Сайц [7] та ін.

Світова економічна криза негативно позначилась на тенденціях соціально-економічного розвитку України та підприємництва в її регіонах. Результатом стало загострення дисбалансів системного характеру на регіональному рівні. Посилилась диспропорційність соціально-економічного становища окремих регіонів, а також спостерігається тенденція до концентрації ресурсів у великих містах та окремих потужних локальних монофункціональних центрах [8]. Як свідчить досвід антикризового розвитку країн Східної Європи, ці негативні явища можна перетворити на передумови економічного відновлення та розвитку, якщо розглядати локалізовані у певних регіонах ресурси як «точки зростання». Найкращий синергійний ефект дає стимулювання «точок зростання в таких напрямках [8]:

1. Рівномірний та інтегрований регіональний розвиток передбачає зміцнення ролі міст та центрів зростання, наприклад, за рахунок удосконалення інфраструктури, модернізації транспорту, підтримки економічної й екологічної активності не тільки в обласних, а й в районних центрах.

2. Регіональна та локальна доступність, що досягається через покращення зв'язків між міськими зонами та віддаленими від них районами завдяки дорожньому та транспортному будівництву, активізації будівництва інфраструктури енергетичних зв'язків, удосконаленню інфраструктури мереж комунікаційних та інформаційних технологій.

У цьому контексті розвинена інфраструктура також підвищує інвестиційну привабливість регіону, забезпечує кращу доступність територій і зниження транзакційних, в тому числі, транспортних витрат. У свою чергу, ці чинники сприятимуть підвищенню інтенсивності фінансових, інформаційних, товарних та людських потоків як внутрішніх, так і зовнішніх, що активізує суміжні види економічної діяльності та призводить до нормалізації ринкових механізмів.

Території таким чином максимізують свої порівняльні переваги. Ці процеси призводять до міжрегіонального вирівнювання ринкових і стабілізації соціальних факторів. Належний рівень інфраструктурного забезпечення робить істотний внесок в підвищення суспільного добробуту.

Отже, методологічним завданням під час ідентифікації особливостей управління процесами розвитку підприємництва у сфері інфраструктурного забезпечення регіональних потреб є не тільки визначення її змістовної сутності, але й дослідження результативності виконання певних функцій та їх вплив на регіональний розвиток (рис. 1).

У цьому контексті слід звернутись до теорій кумулятивного регіонального росту, які отримали значне поширення завдяки об'єктивним особливостям прояву полярності рівня розвитку регіонів у структурі національної економіки. Найбільш значущими дослідженнями у цій сфері виокремлюються роботи Г. Мюрдаля, А. Хришмана, Ф. Перру, Х. Ричардсона, Дж. Фридмана, Ж-Р. Будвиля, П. Потье, Х. Гирша.

Базис моделей зазначених науковців становлять центри виникнення росту («точки росту») та просторові канали його поширення, утворення агломерацій та центральних місць, розвиток периферійних територій. Просторовими факторами росту є спеціалізація та територіальний поділ праці, транспортні витрати, фактор мобільності, інновації тощо.

Так, засновником цього напрямку досліджень вважається Г. Мюрдаль [9]. Згідно з його теорією кумулятивного росту незначні переваги регіонального економічного простору значно збільшуються та перетворюються на конкурентні переваги регіону при раціональному використанні спеціалізації та ефекту масштабу. На прикладі результатів досліджень багатьох країн світу вчений довів, що наявність центрів (полісів) росту призводить до прискорення регіонального розвитку на території їх розташування, одночасно спричиняючи ще більшому відставанню «слабких» регіонів. Г. Мюрдаль зазначає, що сформовані «ефекти поширення розвитку» [9, с. 570] дозволяють дещо вирівняти рівні економічного розвитку регіонів, проте взагалі зростання економіки відбувається нерівномірно, а рівні економічного розвитку територій не демонструють тенденції до зближення. А. Хіршман, як прибічник позиції незбалансованого розвитку, пояснює нерівномірність надлишком певних якостей та ресурсів, що з'являється внаслідок економічного росту. Одночасно їх нестача слугує основною причиною відсталості економічної території [10]. З позицій науковця, саме така диспропорційність може бути мобілізацією незадіяних резервів для забезпечення економічного розвитку одних регіонів та наближення до них, проте не вирівнювання їх рівнів, інших.



Рис. 1. Процес дослідження розвитку підприємництва у сфері інфраструктурного забезпечення потреб регіону

Концепція «полюсів зростання» Ф. Перру [11], згідно з якою регіональне економічне зростання не відбувається рівномірно, його ознаки з'являються в «полюсах зростання», після чого ця тенденція поширюється різними

каналами і з різною результативністю та інтенсивністю на всю національну економіку [11]. Ф. Перру також дотримувався наукової позиції, що неможливо досягти рівномірності регіонального розвитку, реальне лише зближення рівнів економічного розвитку окремих територій за рахунок регулювання каналів розподілу.

«Полнос зростання», за Ф. Перру, є трикомпонентним генератором нововведень. Причому, як підкреслював учений, важливий не сам по собі факт наявності інновацій, а їх дифузія. Взаємодія наступних складових викликає серію взаємообумовлених ефектів, що у кінцевому підсумку та за наявності сприятливих умов здатна суттєво трансформувати регіональний економічний простір [11]:

- перша компонента – провідна галузь, яка володіє потужним потенціалом зростання і високим рівнем абсорбування інновацій;

- друга компонента – група галузей місцевого значення, пов'язаних з пропульсивною галуззю через систему відносин типу «витрати – випуск», які слугують каналами передачі мультиплікативного ефекту провідної галузі на всю економіку;

- третя компонента – просторове злиття (агломерацію) виробництва, що забезпечує підприємствам отримання «зовнішньої економії».

Підкреслюючи провідну роль державного регулювання у стимулюванні виникнення «полюсів зростання» і забезпеченні дифузії нововведень, Ф. Перру як інструмент зменшення неоднорідності економічного розвитку регіонів і країн вбачає гармонізований ріст та індикативне планування.

Послідовник ідей Ф. Перру та його ученик Ж.-Р. Будвиль [12] продовжив дослідження виникнення «полюсів зростання» і уточнив їх характеристики:

- дрібні і «класичні» міста, спеціалізовані на галузях третинного сектору, обслуговуючі прилеглу сільську місцевість;

- промислові міста середнього розміру з диверсифікованою структурою господарства, яка розвивається за рахунок зовнішніх впливів;

- великі міські агломерації, що включають пропульсивні галузі та обумовлюють автономність росту;

- полюси інтеграції, які охоплюють декілька міських систем і визначають всю еволюцію просторових структур.

Автономність розвитку характерна лише вищому рівню цієї ієрархії, у той час економічне зростання низових структур регіону визначається механізмами дифузії інновацій.

Теорія «полюсів зростання» отримала подальший розвиток у роботах П. Потьє [13]. Центральною ідеєю теорії є наявність осей розвитку, а саме

транспортних коридорів, які поєднують між собою найважливіші промислові центри. Території, які розташовані між полюсами росту, завдяки транспортному зв'язку отримують додаткові імпульси зростання через збільшення вантажопотоків, поширення нововведень, інфраструктурний розвиток. Осі та полюси формують просторовий каркас економічного розвитку регіону. Певною мірою дослідження П. Потье [13] відображають транспортний принцип В. Крісталлера та А. Льюша [14], що у сукупності підкреслює провідне значення інфраструктурного потенціалу в забезпеченні регіонального соціально-економічного розвитку.

Отже, «точками зростання» можна вважати певні галузі на рівні регіону, причому бажано розвивати такі з них, циклічні коливання яких проявляють тенденцію до взаємного погашення, або принаймні не посилюють коливання одне одного. Визначення галузевих пріоритетів, «полюсів» або «точок» регіонального розвитку припускає використання відповідних методів формалізації основних складових регіональної економіки, у ролі яких доцільно розглядати сектори або галузі господарства. Оцінювання їхнього впливу на основні параметри розвитку регіональної системи лежить в основі визначення конкретного галузевого пріоритету. Таким чином, дослідження економічного циклу регіону необхідно підкріплювати аналізом циклічних коливань у галузях, особливо якщо вони взаємопов'язані. Такий тип досліджень може проводитися у процесі визначення політики щодо проблемних територій у межах регіону [8].

Очевидно, що інфраструктурна сфера виконує важливу функцію «вирівнювання» економічного розвитку регіонів, особливо що стосується проблемних, депресивних або прикордонних територій (рис. 2). Традиційно до них відносяться периферійні, віддалені від центру країни, області. Водночас вони мають потужний ресурсний потенціал, оскільки найчастіше є прикордонними. Такі резерви економічного зростання регіону можуть бути реалізовані тільки за умов належного інфраструктурного забезпечення, що має провідне значення для транскордонного співробітництва. Ступінь включеності регіону в світову економічну систему визначається можливостями зростання експортного потенціалу, в тому числі транзитоспроможності.

Відтак, прикордонне розташування дає поштовх для створення системи транспортно-логістичних центрів, розвитку митної інфраструктури, покращення транспортного забезпечення, а у випадку територіального наближення до транспортних коридорів – розвитку транзитної інфраструктури.

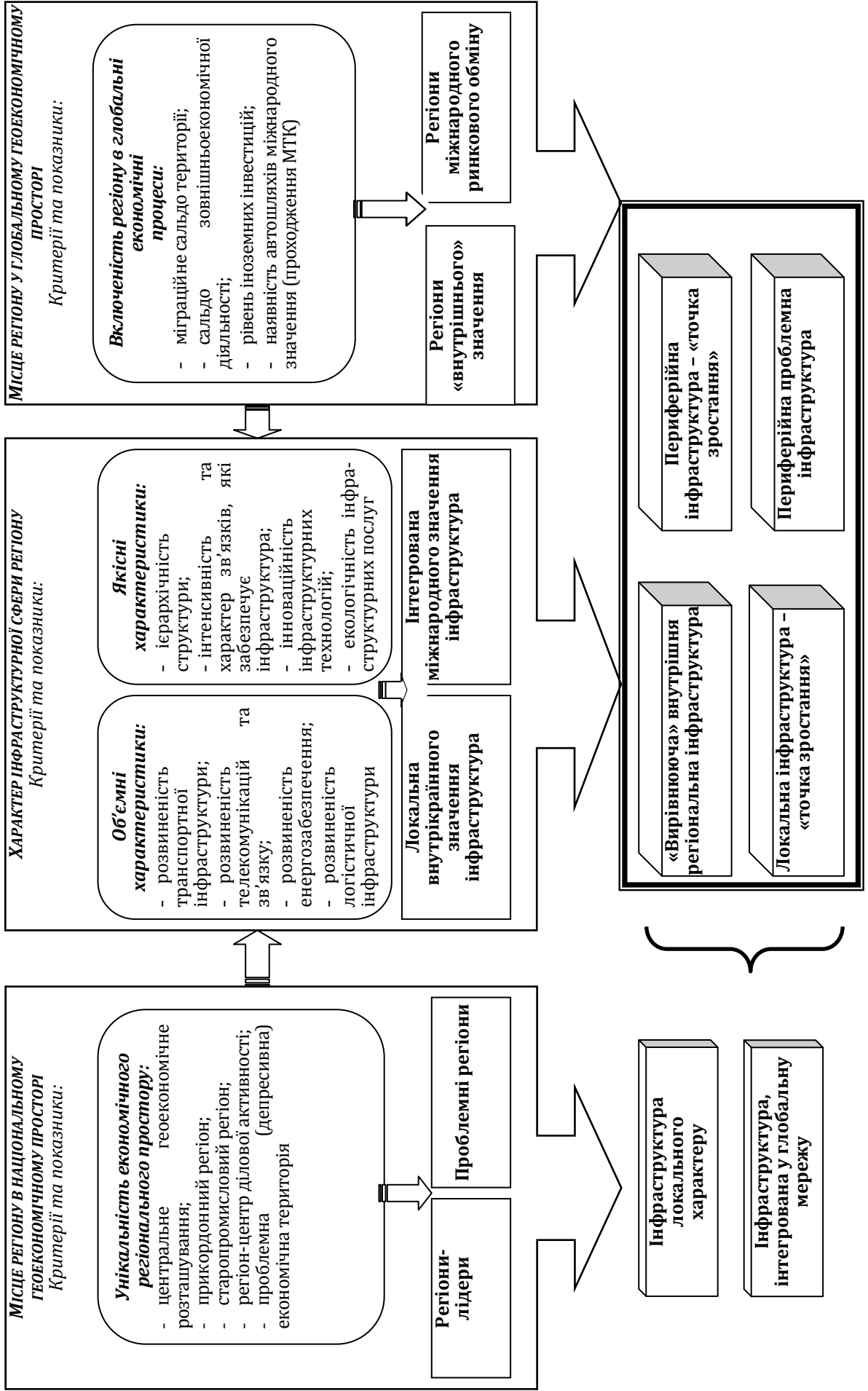


Рис. 2. Ідентифікація «точок інфраструктурного зростання» на основі характеристик регіону

На сьогодні не просто зростає значення інфраструктурного забезпечення, а в умовах поглиблення інтеграційних процесів, посилення глобалізаційних тенденцій та інтенсифікації міжрегіонального і міжгалузевого співробітництва, цей фактор виходить на перший план. Посилюється контрастність у рівні просторового розвитку між окремими територіями в межах національної економічної системи. Все це особливо чітко позначилося для економічного простору прикордонних регіонів, де об'єктивно виникає проблема формування особливого організаційно-економічного механізму взаємовигідного інтеграційного співробітництва сполучених територій різних країн. Важливість інфраструктурного підходу до розвитку економічного простору посилюється, в тому числі, зміною інтеграційного вектору України, зокрема, для західних регіонів (для прикордоння з країнами ЄС) та східних і північних регіонів (прикордоння із Росією та Білоруссю) в частині формування можливих сценаріїв їх розвитку [17].

На регіональні процеси розвитку впливають і загальносвітові процеси глобалізації. Нині подекуди проблеми регіоналізації розглядаються як протидіючі проблемі глобалізації. Проте глобалізаційні процеси не перебувають у принциповій суперечності до регіоналізації, а регіональний простір та його компоненти набувають все більшого значення для дій міжнародного характеру суб'єктів ринку.

Економічний простір будь-якого рівня має ієрархічну структуру, яка перебуває в стані динамічної нерівноваги, тобто характеризується центро-периферійною організацією. Рівнями ієрархії регіонального простору є центри (локалізація ділової активності навколо промислових об'єктів, біля ресурсної бази, у транспортних вузлах), інтегративні утворення і комплекси, їх всі можна розглядати в якості «точок зростання». Отже, процесам просторового розвитку економічної системи притаманне розширення її меж при подальшій внутрішній поляризації на локації, що відображає взаємодію тенденцій глобалізації та регіоналізації [15; 16].

Для прикордонних областей України процеси регіоналізації будуть проявлятися, на нашу думку, принаймні у двох аспектах.

По-перше, усередині регіону будуть формуватися нові «точки зростання» і центри економічного розвитку, виникнення яких обумовлюється як прогресом науки і техніки, так і необхідністю задоволення виникаючих потреб.

По-друге, процеси регіоналізації у прикордонних регіонах згодом можуть привести до створення економічно взаємозалежних і

взаємодоповнюючих територіальних утворень на основі інфраструктурної інтеграції, що включають прикордонні області України та сусідніх держав ЄС. Такі прикордонні кластери будуть орієнтовані на реалізацію спільної діяльності з виробництва товарів і надання послуг.

Для прикордонних регіонів «точками зростання» є інфраструктурний потенціал. Так, після розширення східного кордону ЄС у 2005 р. до кордонів з Україною загострилися проблеми, пов'язані з ефективністю діяльності міжнародних пунктів пропуску, оскільки спостерігається значна відмінність між системою діяльності митних органів України та країн ЄС, що негативно відображається на транскордонній торгівлі. Інтенсифікація транзитних перевезень транспортними коридорами у свою чергу виявила проблеми на кордонах. У зв'язку з цим існує гостра потреба в організації транскордонного сполучення на західному, північному та східному кордонах України, наприклад, у формі транспортно-логістичних центрів, як це поширено у країнах ЄС [17].

Створення мережі транспортно-логістичних центрів у прикордонних областях України є інструментом ефективного використання економіко-географічного і розвитку інфраструктурного потенціалу прикордонних територій. Позитивним ефектом функціонування таких утворень можна виділити таке:

- наявність поряд з центром міжнародних пунктів пропуску та транспортних коридорів забезпечує постійний потік споживачів;

- інфраструктура, яка створюється безпосередньо в логістичному центрі та довкола нього (автозаправні станції, кав'ярні, мотелі, готель, центр офісного обслуговування і Tax Free, митні агентства, банки, пункти обміну валюти), активує зайнятість і дозволяє підвищити рівень життя місцевого населення;

- виставкові площі для професійної презентації продукції транскордонного регіону, а також умови для реалізації великих контрактів продажу та отримання товарів активізують підприємницьку, інвестиційну ініціативу.

Таким чином, можна констатувати нерозривний зв'язок «точок зростання» і логістичної інфраструктури прикордонних регіонів, яку за допомогою мережевого підходу можна об'єднати у прикордонну, а відносно декількох країн – у транскордонну. Отже, для оптимального використання переваг прикордонного розташування регіонів України насамперед необхідно зміцнити їх інфраструктурний потенціал, а саме: розширити та модернізувати швидкісні та об'їзні дороги, залізничні колії, залізничну та

прикордонну інфраструктуру, удосконалити систему митного пропуску, підвищити якість ділових послуг.

При утворенні інфраструктурних мереж з метою уникнення монополізації та прояву «егоїстичних інтересів» однієї з країн на ринку інфраструктурних послуг і одночасного забезпечення урегульованості транскордонних утворень, необхідно запровадити загальні для всіх учасників правила, які б набули статусу міжнародних. Варіантом вирішення даної проблеми можуть бути інфраструктурні стандарти. Одним з прикладів стандартизації у сфері прикордонної інфраструктури є формування концепції конфігурації, способу та технології надання послуги [17]. У цьому сенсі стандартизація має забезпечити всі форми впорядкування й уніфікованості результату послуги, а також процесів і елементів процесів її надання. У сфері прикордонної інфраструктури об'єктами стандартизації можуть бути прикордонні ресурси і логістичні компетенції, автономні та інтегровані процеси митної, логістичної, інформаційної інфраструктур.

Оскільки стандартизація означає однаковість, багаторазове відтворення певного рішення, то має пов'язані з цим свої переваги і недоліки. До переваг можна віднести:

- можливість раціонального використання ресурсів;
- зниження невизначеності як у споживача, так і у виконавця. Стандартизована послуга зменшує невпевненість споживача відносно можливих результатів послуги, знижує ризик для споживача, дозволяючи йому досить точно прогнозувати параметри послуги. Для виконавця також знижується невизначеність відносно тих дій, які йому необхідно реалізувати для обслуговування клієнта. Зменшується ризик виконавця прийняття неправильного рішення, зробити помилку;
- забезпечення взаєморозуміння за рахунок чіткого усвідомлення своєї ролі, прогнозування дій іншої сторони. Це полегшує взаємодію виконавця як зі споживачами, а також з іншими виконавцями. Крім того, використання стандартних символів, позначень, конфігурацій дозволяє усувати мовні бар'єри й почувати себе впевнено в незнайомому мовному середовищі;
- забезпечення спадкоємності – передачу й закріплення накопиченого досвіду, забезпечення відтворення національних традицій.

Недоліками стандартизації можна вважати, по-перше, відсутність орієнтації на особисті потреби конкретних споживачів – стратегія стандартизації орієнтується на середню, фіктивну потребу групи споживачів. По-друге, можлива втрата гнучкості й інновативності, оскільки стандартизація припускає тиражування одноразово знайденого вдалого рішення.

Гіпотеза про взаємозв'язок інфраструктурного та регіонального розвитку підтверджує наявність мультиплікативних ефектів макроекономічного зростання. Проте, щодо аналітичного підтвердження через використання поширеної у таких питаннях виробничої функції, слід зауважити, що тривалий час прояву віддачі інфраструктурних інвестицій не дозволив у рамках даного дисертаційного дослідження підтвердити гіпотезу про адекватність цього інструментарію при вивченні впливу інфраструктури на економічне зростання у вітчизняних реаліях. Протягом останніх двадцяти років тривалість та циклічність економічних криз і рецесії перебиває строк окупності капіталовкладень у інфраструктурні проекти, таким чином нівелюючи перспективний позитивний ефект. У даному контексті пропонуємо інфраструктурне забезпечення розглядати крізь призму відносин по використанню інфраструктурних об'єктів в інтересах суб'єктів регіональної економічної системи (держава в особі органів влади, підприємницький сектор та населення) (рис. 3).

Відтак, при взаємодії суб'єкта управління (якими виступають владні органи) та об'єкта управління (інфраструктурна сфера) відбувається реалізація сукупності інтересів, що, в свою чергу, є регулюючим фактором. Наступний аспект регулюючого та контролюючого механізму – визначення граничних або нормативних показників, за якими буде відбуватись порівняння. Позиції наукового світу та закордонний досвід свідчать про необхідність встановлення певного мінімуму інфраструктурної забезпеченості, який би свідчив про достатній її рівень для всіх регіонів національної системи в аспекті економічної безпеки та відновлення. Таким індикатором, на наш погляд, має бути інфраструктурний стандарт, під яким розуміється сукупність показників інфраструктурного розвитку, які визначають мінімально необхідний (достатній) рівень забезпечення суспільних потреб, розширеного відтворення та цілісності регіональної господарської системи.

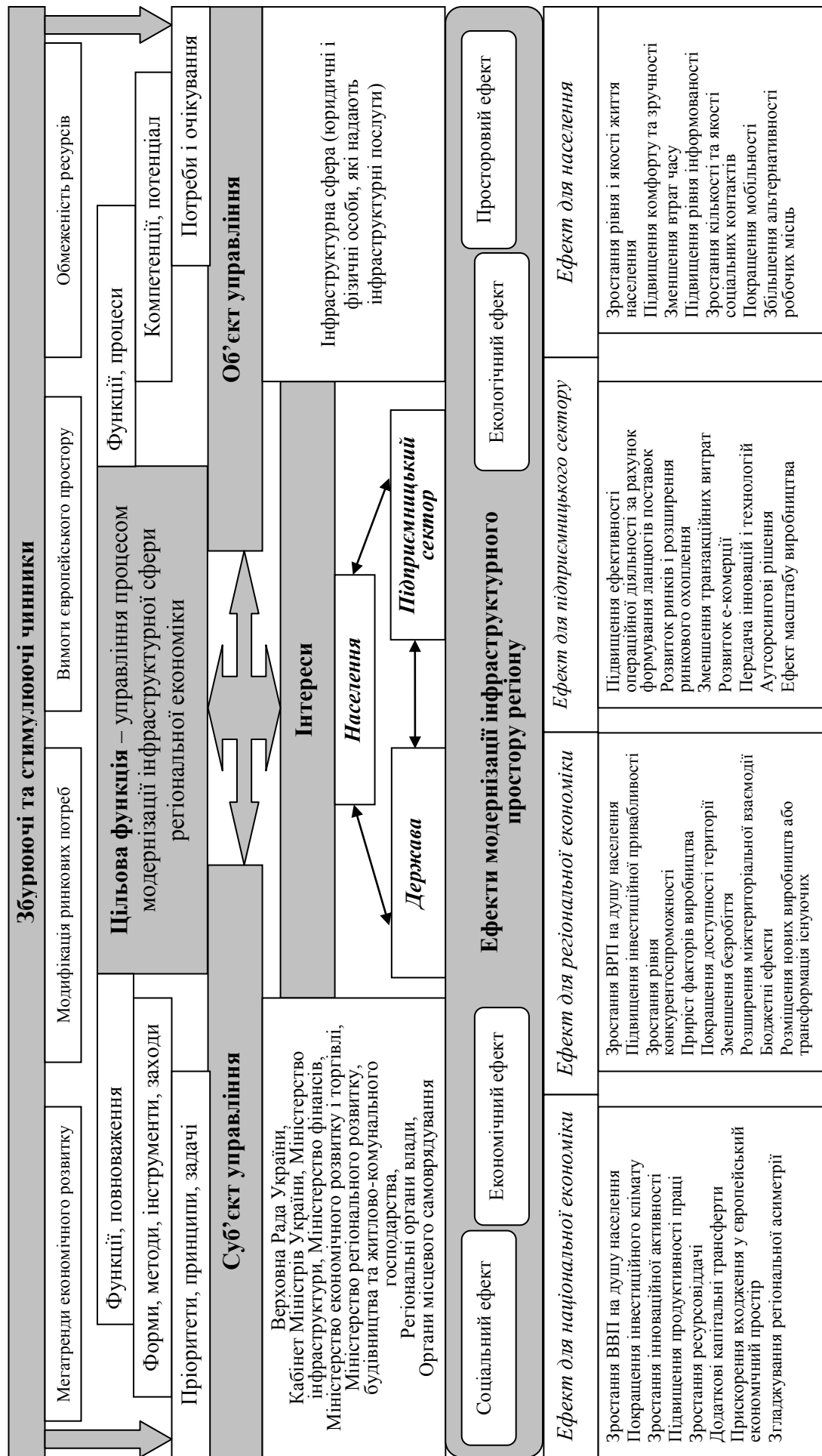


Рис. 3. Модель управління процесами розвитку підприємництва у інфраструктурній сфері регіональної економіки

Отже, стан інфраструктурного забезпечення, що відповідає інфраструктурному стандарту, безпосередньо пов'язаний із безпекою системи і є своєрідним індикатором граничного стану (рис. 4).

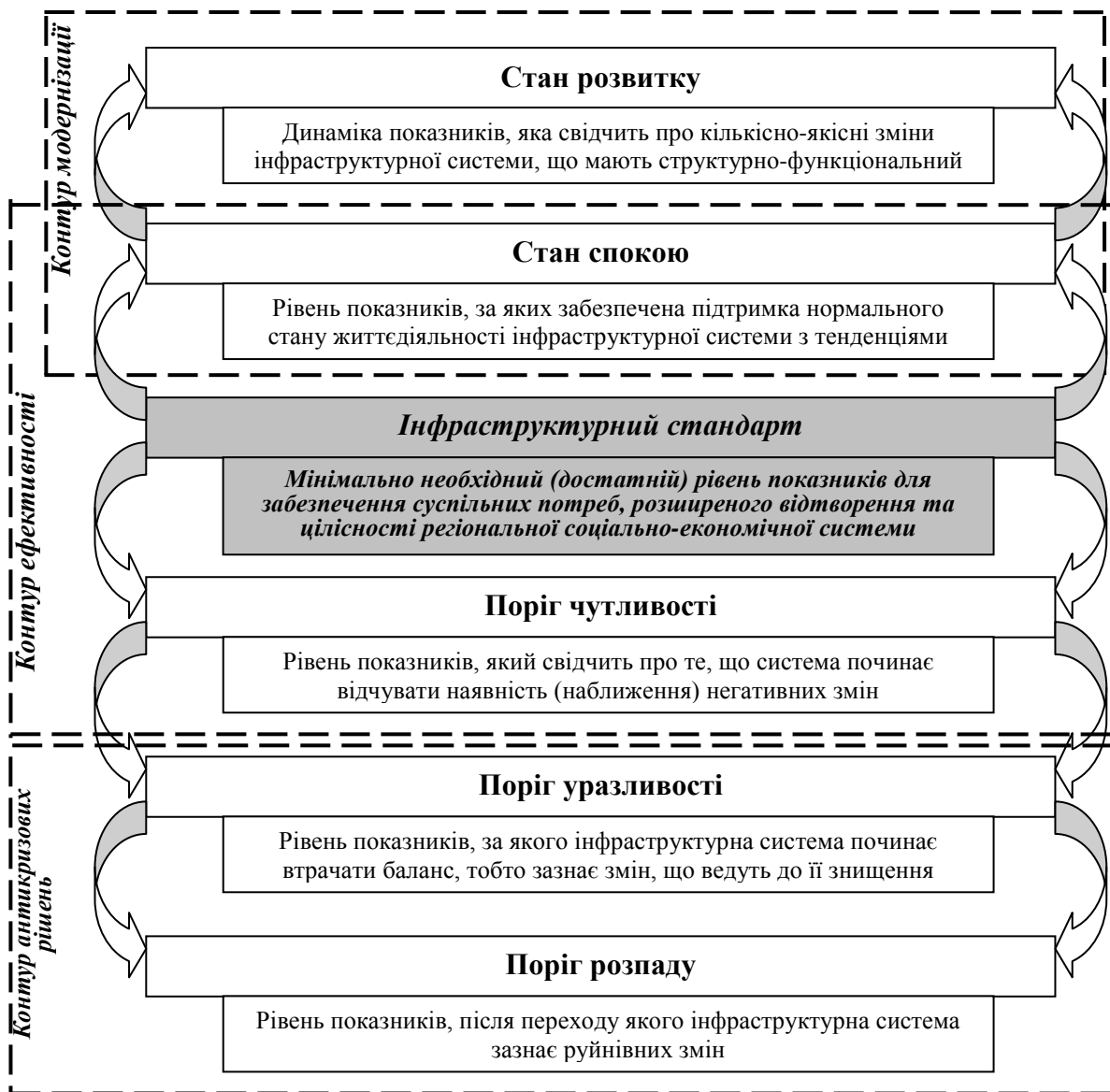


Рис. 4. Стан інфраструктурної системи у взаємозв'язку з інфраструктурним стандартом

В аспекті ситуаційного підходу моніторинг параметрів системи інфраструктурного забезпечення дозволить виокремити стани, у якому можлива реалізація стратегії модернізації, концепції забезпечення ефективності функціонування та антикризового управління. Таким чином, інфраструктурний стандарт є інструментом регламентування інфраструктурного забезпечення на регіональному рівні, який необхідний при розподілі ресурсів, у т. ч. інвестиційних, визначенні пріоритетних напрямів у складі стратегії або концепції розвитку, встановленні орієнтирів

для реалізації контролю та регулювання процесу інфраструктурного обслуговування тощо. На наш погляд, інфраструктурний стандарт повинен формуватись у вигляді системи критеріїв, визначених на основі деталізації інфраструктурних функцій та їх впливу на складові регіонального простору в контексті сталого розвитку. Отже, інфраструктурний стандарт для певного регіону має розгалуження за трьома напрямками: соціальної задоволеності, економічної ефективності та екологічності.

Модернізація інфраструктурного простору регіону дозволить отримати сукупність ефектів для соціально-економічної системи як локального та регіонального, так і національного рівнів.

Так, у першу чергу слід підкреслити наявність ефекту для регіональної економіки. Розповсюдження інновацій сприятиме економічному зростанню на рівні регіону за рахунок створення кластерів. Крім того, за рахунок активізації товарних, інформаційних, фінансових та людських потоків підвищиться інвестиційна привабливість регіону.

По-друге, важливим є просторовий ефект, який проявляється у організаційно-морфологічних змінах економічного простору, а саме покращується транспортна доступність території, окреслюються центри ділової активності, оптимізуються чинники розселення тощо.

Просторові ефекти можуть виникнути в тому випадку, якщо, за інших рівних умов, відбувається переміщення факторів виробництва з сусідніх регіонів в регіон, в якому відбулося відносне поліпшення транспортної інфраструктури. Розширення інфраструктури веде до підвищення продуктивності ресурсів і підвищення їх цін в короткому періоді і притоку додаткових факторів виробництва в тривалому періоді з сусідніх регіонів. В результаті випуск сусідніх регіонів зменшується. Однак в даному випадку мається на увазі, що інфраструктура має тільки внутрішньо регіональний ефект, і не враховуються можливі вигоди для сусідніх регіонів, такі як підвищення транспортної доступності, скорочення транспортних витрат, вихід на нові ринки тощо.

По-третє, слід підкреслити екстернальний (такий, що проявляється у зовнішньому по відношенню до системи інфраструктурного забезпечення середовищі) та інтернальний (властивий для компонент інфраструктурної системи; інфраструктура в процесі модернізації підвищує свою ефективність) характері зазначених ефектів.

Сукупність економічного, екологічного та соціального ефекту може носити як позитивний, так і негативний характер. Наприклад, у зростанні навантаження на природне середовище, яке не компенсується наявними позитивними екологічними ефектами.

Також відмітимо наявність синергійного ефекту, який обумовлений взаємопідсилюючою взаємодією всіх видів інфраструктурної системи. Мультиплікативний ефект має прояв у вигляді інтенсивного зростання продуктивних сил за рахунок сприятливого інфраструктурного середовища. Крім того, обсяг необхідного ресурсного забезпечення функціонування та розвитку може бути знижений за рахунок інноваційних технологічних рішень.

Список використаних джерел

1. Бутко М. П., Попело О. В. Інтелектуальний капітал як чинник модернізації регіонального економічного простору: монографія / під заг. наук. ред. д-ра екон. наук, проф. М. П. Бутка. Ніжин: Аспект-Поліграф, 2014. 372 с.
2. David A. Aschauer. Is public expenditure productive// *Journal of Monetary Economics*.: North-Holland. – № 23. – 1989. – P. 117–200.
3. Barro, R. Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth// *Journal of Political Economy*, – Vol. 98. – № 5. – P. 102–125.
4. Duffy-Deno, Kevin T., Randall W. Eberts. Public Infrastructure and Regional Development: A Simultaneous Equation Approach// Federal Reserve Bank of Cleveland. Working Paper, 1989.
5. Kocherlakota, Narayana and Yi, Ke-Mu. The Long Run Effects of Government Policy on Growth Rates in the United States // U. of Iowa/Rice U. mimeo, Sept, 1992.
6. Fernald, John. How Productive is Infrastructure? Distinguishing Reality and Illusion with a Panel of U.S. Industries// Federal Reserve Board Discussion Paper, 1993.
7. Conrad, Claus, and Helmut Seitz. The Economic Benefit of Public Infrastructure// *Applied Economics*, 1994. – № 26 (4). – P. 301–311.
8. Біла С. О. Щодо інструментів розкриття «точок зростання» у стратегіях соціально-економічного розвитку регіонів». Аналітична записка [Електронний ресурс] / С. О. Біла. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/354/>
9. Мюрдаль Г. Современные проблемы «третьего мира». Драма Азии : пер. с англ. / общ. ред. Р. А. Ульяновского. – М. : Прогресс, 1972. – 767 с.
10. Hirschman A. *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press. New Haven, 1958.
11. Mette Monsted (1974) Francois Perroux's Theory Of “Growth Pole” And “Development” Pole: A Critique// *Antipode*, Volume 6, Issue 2, pages 106–113, July 1974 [Perroux, François (1955): Note sur la notion de poles croissance. *Economic Appliquee*, 1 & 2:307-320 (Translated by Mette Monsted, (1974))].
12. Boudeville J. *Problems of Regional Economic Planning*. – Edinburg, 1966. – P. 11.
13. Pottier P. Axes de communication et developpement economique / P. Pottier // *Revue Economique*. – 1963. – № 1. – P. 12–58.
14. Лёш А. Пространственная организация хозяйства / А. Лёш. – М. : Наука, 2007. – 664 с.
15. Пепа Т. В. Регіональні нерівності соціально-економічного розвитку та напрями їх пом'якшення і подолання. Збірник наукових праць ВНАУ. Серія: Економічні науки. 2013. № 2 (77). С. 67 – 81.
16. Шульц С. Л. Економічний простір України: формування, структурування та управління: монографія. Львів : ІРД НАН України, 2010. 390 с.

17. Іванова Н. В. Особливості інфраструктурного розвитку економічного простору у контексті світових тенденцій глобалізації та регіоналізації. Інноваційна економіка. 2016. № 5-6. С. 21 - 24.

18. Іванова Н. В. Пріоритетність інноваційного розвитку інфраструктурного потенціалу регіону та шляхи його забезпечення. Формування ринкової економіки: зб. наук. пр. Спец. вип. Стратегічні імперативи сучасного менеджменту: у 2 ч. Ч. 2. К. : КНЕУ, 2012. С. 35 - 45.

Харченко Ю.П., к. держ. упр., доцент

ОСОБЛИВОСТІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В КРІНАХ ЄС

Наявність невирішених складних проблем регіонального розвитку України та посилення соціально-економічних територіальних дисбалансів, є свідченням того, що регіональна політика не є ефективною. Ускладнює це той факт, що жодна регуляторна дія, включаючи концепцію національної регіональної політики та закон України, щодо "Принципів національної регіональної політики" 156-VIII, не визначає конкретного, чіткого та дієвого механізму взаємодії адміністративних структур у трирівневій системі управління територіальним розвитком.

Є потреба забезпечити синхронізацію дій на національному, регіональному та місцевому рівнях, визначити пріоритети та принципи реалізації регіональної політики, що стимулюють розвиток територіальних громад, сприяють співпраці регіональних органів влади та територіальних громад.

Нинішня ситуація свідчить про необхідність впровадження європейських стандартів управління регіональним розвитком в Україні. Зокрема: реформи, спрямовані на децентралізацію та деконцентрації влади, оптимізацію адміністративно-територіальних структур тощо.

Отже, нагальним завданням науковців під час переформатування національних адміністративних систем та органів місцевого самоврядування є розроблення рекомендацій, які б мали прикладний характер та могли б застосовуватися задля розширення влади місцевих органів та наділення їх відповідними ресурсами.

Функціонування регіональної економіки багато в чому визначається розвитком інституціональної підтримки, що визначає економічну поведінку економічних організацій, загальний ефект діяльності та ефект регіональної політики. Тому, дослідження регіональної політики та інституціональної підтримки є важливим науковим та прикладним завданням, від якого залежить ефективність управління територією.

2018 рік – важливий рік в регіональній політиці ЄС: минуло 30 років з моменту оголошення першого регламенту цієї сфери діяльності. Ретроспектива показує, що за цей період, під впливом тенденцій глобалізації та локалізації значно змінилася і теоретична парадигма та фактична модель регіональної політики ЄС.

На початку XXI ст. процес політичної децентралізації та регіоналізації в Європі став особливо помітним. Роль регіонів сьогодні суттєво зросла і в Україні, що значною мірою сприяє розвитку європейської інтеграції та загальноєвропейського співробітництва.

Вважається, що транснаціональна регіональна політика ЄС офіційно вступила в новий етап у 2014 році. Початок нового етапу ознаменувався прийняттям наступного фінансового плану на 2014-2020 роки.

У контексті реалізації децентралізованої політики публічної влади зміна соціально-економічного розвитку регіону України свідчить про низьку ефективність як національної регіональної політики загалом, так і регіональної політики в цілому, посилення дискусій та управління просторовим розвитком, а від так існує необхідність пошуку ефективніших та адекватніших підходів до управління просторовим розвитком у контексті реалізації курсу на євроінтеграцію.

Загалом дефініційний зміст «регіональної політики» в політичному та науковому контексті ЄС виражається на основі вироблення кожного обраного критерію виробництва та аналізу результатів розвитку політичного процесу в ЄС. Вона втілюється на всіх рівнях сучасного європейського управління й політики – від місцевого та регіонального рівня до державного й рівня ЄС. На кожному етапі існує механізм використання та впровадження власних інструментів.

На транснаціональному рівні регіональна політика ЄС вважається тематично впорядкованою та такою, що ґрунтується на основі централізованих рішень, комплексу заходів, спрямованих на усунення дисбалансу економічного та соціального розвитку регіонів ЄС разом із збереженням економічної і соціальної цілісності через правові й фінансові інструменти.

До прикладу правовий та фінансовий інструмент представлений основним принципом, який полягає в тому, що ця політика втілює гасло: "система спільного фінансування, що пов'язує бюджетні політики різних рівнів управління".

«Європейський регіон» (Europe of regions) – термін, що означає концепцію, яка протистоїть активній централізації, творення загальноєвропейських інституцій і передбачає активну участь регіонів держав Європи в управлінських функціях Євросоюзу та є підґрунтям для

формування концепції регіональної політики ЄС у рамках євроінтеграційного процесу. Це форма співпраці суміжних прикордонних територій різних держав з метою укріплення ефективних відносин, культурних та економічних контактів, застосування взаємовигідних спільних інвестицій, ведення боротьби з наслідками стихійних лих, забезпечення охорони історично-культурної спадщини тощо.

Рада Європи працює над форсуванням типового статусу єврорегіонів, але не нав'язує жодних готових рішень, готова до узгодження та врахування інтересів сторін. Європейський Союз стимулює та заохочує транскордонне співробітництво, створюючи відповідні програми.

Методологічними основами регіональної та згуртованої політики є постулат того, що регіон виступає як територіальне утворення на державному рівні, яке безпосередньо передує державному рівню та має відповідні політичні сили.

Наприклад, у Німеччині це федеральні землі, в Іспанії й Італії – автономні області, у Франції – регіони.

Незважаючи на те, що Європейські регіони не характеризуються однорідністю, але при цьому всі вони мають такі спільні ознаки (рис. 1)



Рис.1. Спільні ознаки Європейських регіонів

Джерело: розроблено автором.

Децентралізаційні та деконцентраційні процеси публічної влади в державах Європи, незважаючи на внутрішні і зовнішні загрози, й сьогодні сприяють розвитку європейських регіонів. Це сприяє тому, що європейські регіони отримують все більше за обсягом повноваження, які реалізуються згідно сценарію розвитку подій, який у кожній державі свій. З одного боку вказане свідчить про їх самостійність, усе ефективніше розв'язують проблеми, з якими стикаються, розвивають економіку і знижують соціальну напруженість, а з другого – викликає загрозу існуванню держави як повноцінного суб'єкта відносин у міжнародній сфері.

Варто зазначити, що приділяючи увагу вагомій ролі процесів управління регіональним розвитком держав-членів і децентралізації публічної влади, новий підхід зовсім не заперечує, а навпаки акцентує важливість багаторівневого управління центральним урядом і національним інститутам.

Акцентуючи управлінський інтерес на виконанні функцій загального керівництва, допомоги і моніторингу, центральні органи мають можливість узагальнювати та зпівставляти досвід та враховуючи основні тенденції сприяти процесу інституційного забезпечення. Розробка та реалізація політики розподіляється між різними рівнями уряду і підтримується на основі договірних взаємовідносин, так і довірою.

Важливим фактором у розробці детального аналізу тенденцій структурної політики ЄС, напрямків консультацій та регіонального встановлення конкретних груп інтересів у цих областях вже є розробка елементів підтримки конкретних механізмів.

Виділимо принципи нової регіональної політики (рис. 2):

(а) визнання того, що можливості для зростання існують на всій території, у всіх типах регіонів;

(б) орієнтація на заохочення ендогенних активів як джерела й основи регіонального розвитку, а не на екзогенні інвестиції і трансферти;

(в) перевага виявленню і використанню можливостей для зростання, а не для нейтралізації наслідків занепаду;

(г) уявлення про наявність можливостей для зростання, що існують по всій території і у всіх типах регіонів, та явний акцент на зміцнення регіональної конкурентоспроможності;

(д) необхідність довгострокових стратегій, спрямованих на ширше локальне середовище;

(е) опора на підхід знизу вгору і погоджене багаторівневе управління з активнішою роллю локальних і регіональних акторів, включаючи бізнес та інших соціальних партнерів.

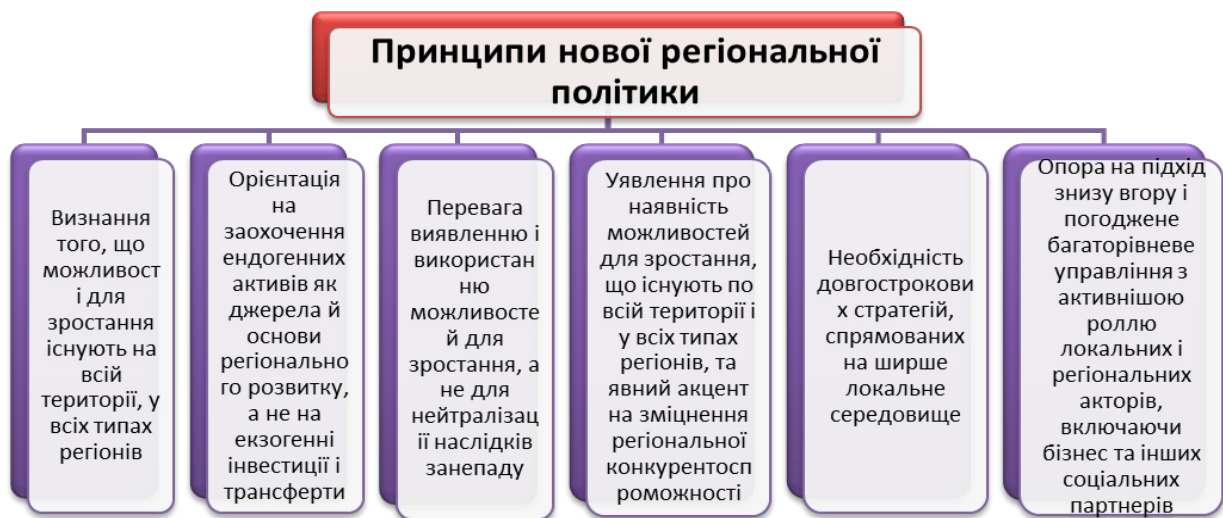


Рис.2. Принципи нової регіональної політики

Джерело: розроблено автором.

Сьогодні цілі політики регіонів і міст ЄС ґрунтуються на стратегічній інвестиції і пов'язані із стимулюванням економічного зростання і підвищенням якості життя.

Фінансування регіональної політики Європейського союзу фокусується на чотирьох пріоритетних напрямках:

- 1) дослідження та інновації;
- 2) інформаційні і комунікаційні технології;
- 3) підвищення конкурентоспроможності малих і середніх підприємств;
- 4) перехід до низьковуглецевої економіки (рис.3).

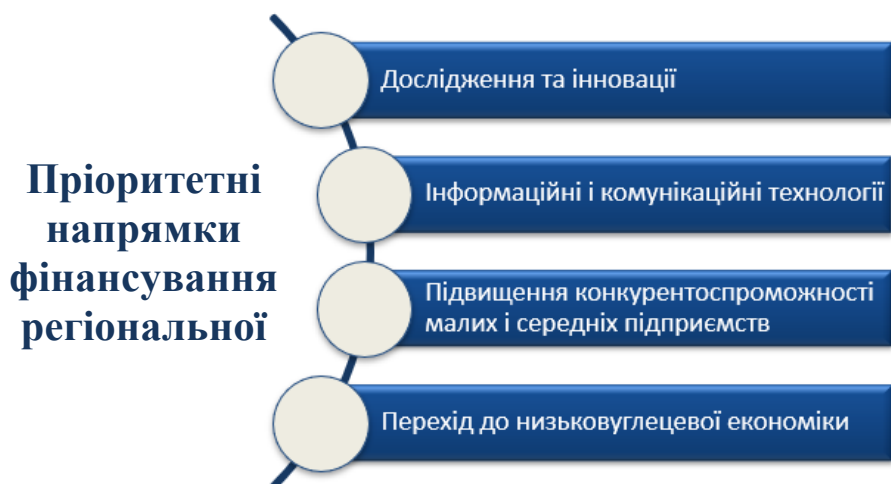


Рис.3. Пріоритетні напрями фінансування регіональної економіки

Джерело: розроблено автором.

Структурна політика ЄС – характеризується детальним аналізом основних тенденцій розвитку регіону, а консультації з місцевими громадськими об'єднаннями сприяють розвитку спеціальних інтересів і налаштування унікальних механізмів підтримки тих елементів розвитку, які вже існують на цій території.

Як правило, фінансова підтримка – це лише незначна частина таких проектів, і кошти спрямовуються на освіту, перепідготовку та розвиток інфраструктури. Підтримку надають передусім проектам, які були вибрані приватним бізнесом, що робить це ефективніше, ніж держава.

Узгодження й обговорення основних позицій із головними стейкхолдерами на місцях, аналіз інституційних альтернатив і стимул-реакцій для залучених суб'єктів, формування систем компенсацій сторонам, що їх програють, – невід'ємні елементи розробки регіональної політики в розвинених і в деяких середньорозвинених державах ЄС.

Здебільшого ці процедури формалізовані в рамках некомерційних організацій і недержавних асоціацій, а також інших структур громадянського суспільства. Наявність цих механізмів пояснюється неповнотою інформації, якою володіє центр, нездійсненністю ефективного контролю над усіма діями різних груп і гравців на місцях, можливостями блокування заходів економічної політики групами спеціальних інтересів.

Зміни у складі європейського бюджету. Проблема "європейського бюджету" у спробі впровадити новий розподіл підтримки країн-членів Європейського Союзу стала основною програмою порядку денного національних представників Центральної та Східної Європи (ЦСЕ) навесні 2018 року. Новий проект, запропонований Європейською Комісією з фінансової структури (MFf) протягом багатьох років у 2021-2027 роках, заслуховується найближчим часом за рахунок фінансування спільної сільськогосподарської політики та згуртованої політики.

Враховуючи вихід Великобританії із ЄС, він переважно спрямований на фінансування "нових" політичних пріоритетів (інновації, безпека, міграція). ЄК також запропонувала створити механізм, який пов'язує фінансування демократичних цінностей з нормами права країн-членів.

Зміни, які впроваджуються пов'язують з семирічним періодом, який почнеться з 2021 р. За основу покладається спрощення управління витратної діяльності ЄС, а також формування єдиних вимог до керівників програм або кінцевих набувачів послуг з боку всіх фондів із загально-європейського бюджету (рис.4).

Пропозиції Європейського союзу напрацьовані з метою фінансування політики згуртованості



Рис. 4. Пропозиції Європейського союзу напрацьовані з метою фінансування політики згуртованості

Джерело: розроблено автором.

Європейською Комісією був запропонований бюджет ЄС на 2019 р., на суму 166 млрд євро, що на 3% більше порівняно з 2018 р., і основним його спрямуванням були такі важливі напрямки, як інвестиції, робочі місця, молодь, міграція, солідарність та безпека (рис.5).

З метою сприяння економічному зростанню із бюджету планувалося виділити майже 80 млрд євро. Кошти були передбачені на збільшення фінансування пріоритетних програм, Зокрема:

- 12,5 млрд євро (+8,4% порівняно з 2018 р.) – на дослідження й інновації в рамках проекту “Горизонт 2020”, у тому числі 194 млн євро на нове Європейське спільне підприємство по розгортанню інфраструктури високопродуктивних обчислень;

- 2,6 млрд євро – на освіту в рамках програми Erasmus+ (+10,4% порівняно з 2018 р.);

- 3,8 млрд євро – у рамках Європейського механізму взаємодії (+36,4% порівняно з 2018 р.);

- додаткова сума в 233,3 млн євро – на Ініціативу щодо забезпечення зайнятості молоді в регіонах із високим рівнем безробіття разом із фінансуванням з боку Європейського соціального фонду.

	Total	Three leading EU Member States issuing permits								
		First	#	(%)	Second	#	(%)	Third	#	(%)
Total	3 225 436	Poland	635 335	19.7	Germany	543 571	16.9	United Kingdom	450 775	14.0
Ukraine	526 864	Poland	413 449	78.5	Czechia	26 979	5.1	Hungary	21 793	4.1
China*	206 230	United Kingdom	100 545	48.8	Germany	19 444	9.4	France	14 236	6.9
India	197 253	United Kingdom	74 946	38.0	Germany	24 900	12.6	Italy	13 517	6.9
Syria	174 311	Germany	124 575	71.5	Sweden	15 945	9.1	Netherlands	7 302	4.2
Belarus	137 689	Poland	126 576	91.9	Lithuania	3 472	2.5	Czechia	1 896	1.4
Morocco	127 334	Spain	57 332	45.0	France	31 825	25.0	Italy	20 107	15.8
United States	119 553	United Kingdom	43 248	36.2	Germany	14 285	11.9	Italy	9 078	7.6
Brazil	88 494	Portugal	28 210	31.9	Ireland	(12 799)	(14.5)	United Kingdom	9 131	10.3
Turkey	79 532	Germany	23 258	29.2	Poland	13 264	16.7	Netherlands	5 663	7.1
Russia	75 345	Germany	13 248	17.6	Poland	8 786	11.7	Czechia	7 591	10.1

Рис. 5. Рівень міграції в країнах ЄС у 2018 році [8]

Економіка агломерацій та урбанізація в Європі (як і в інших регіонах) урбаністичні агломерації (або території великих міст) розглядаються в якості ключових стимулів економічного зростання.

Варто зазначити, що Європа, маючи високу щільність населення і високу ціну на землю, перенаселення, забруднення і злочинність, тобто змішаний просторовий вплив економічної концентрації. Особливо в розвинених економіках економічні вигоди урбанізації слід порівнювати з витратами, пов'язаними з відповідними проблемами.

Таким чином саме регіональні стратегічні програми є важливим інструментом державної політики, відображаючи зміщення акцентів у напрямі ендогенного розвитку та створення такого адаптаційного бізнес-середовища, яке посиляється на регіональний потенціал, оцінює регіональні можливості та спрямовується на підтримку інноваційних ініціатив на основі стратегічного підходу й принципів сталого розвитку (рис. 6).

Багаторівневий підхід підвищив результативність програм з урахуванням освоєння виділених коштів. Визнання взаємної залежності галузевої політики й дії на регіони сприяли розширенню співпраці в рамках міжгалузевої політики.

Німеччина, Іспанія та Італія зобов'язання підтримувати територіальний баланс закріпили в Конституції. Приклади компонентів справедливості в регіональній політиці включають територіальну єдність у Франції, акцент на регіональному балансі у Фінляндії і рівні умови життя в Норвегії.

Останнім часом Європа підсилила роль невеликих і середніх міст та місцевих центрів як фактор економічного зростання. Досвід регіональної політики в Іспанії та інших країнах демонструє важливість поєднання в

контексті невеликих і середніх міст (поліцентричний розвиток), а також роль місцевих центрів у сільській місцевості.



Рис. 6. Принципи країн ЄС при реалізації регіональної політики

Джерело: розроблено автором.

Роль середніх міст полягає у з'єднанні великих і малих міст та віддалених сільських територій середні міста також відіграють важливу роль у сприянні інтеграції, зв'язкам та економії від масштабу. Вони також відіграють важливу роль у стримуванні депопуляції сільських територій.

Ініціативи у сфері місцевої зайнятості та формування потенціалу Місцевий розвиток грає ключову роль у стимулюванні економічного зростання у відсталих регіонах. Також існує серйозний інтерес до зменшення бідності, а фокус уваги перемістився до ролі зайнятості у зменшенні ризику бідності.

Крім того, Європа характеризується відносно низькою географічною мобільністю працівників. Таким чином, ми опинились у ситуації, в якій існує відносно сильний консенсус щодо потреби сприяти ініціативами у сфері місцевої зайнятості та формування потенціалу, щоб відсталі регіони змогли скористатися перевагами можливостей забезпечення зв'язків з основною економікою.

Варто вказати, що Європейському співтовариству характерна сильна інституціональна підтримка. На шляху формування та розширення Європейського Союзу намітилася потреба в сильних інститутах.

Широке різноманіття економічних переваг, добробуту і соціальних тенденцій, природне середовище, культурна та етнічна спадщина...

посилюють виключно різноманітний союз у географічному сенсі. Таким чином, регіональний розвиток ЄС виявив потребу в сильному інституціональному лідерстві на всіх рівнях, що вимагає поваги до всіх частин суспільства.

На рівні ЄС мають існувати ефективна політична система, обґрунтований економічний аналіз і стратегічне планування, а також технічний досвід, щоб орієнтувати менеджерів проекту «на місцях». На національному рівні інститути мають бути добре скоординованими.

Багаторівневе управління Європейського союзу характеризується тим, що упіх стратегії розвитку передбачає «власників» на кожному рівні. Європейська політика наближення керується таким чином, щоб максимізувати вертикальну та горизонтальну інтеграцію. В рамках системи вертикального управління різні рівні європейського, національних, регіональних та місцевих урядів стимулюються за допомогою системи розробки планів і програм, яка розвивалася протягом багатьох років з метою забезпечення обміну інформацією та руху в одному напрямку для забезпечення вигод на місцях. В рамках системи горизонтального управління компанії, соціальні групи і громадянські організації беруть активну участь у цьому процесі та діяльності органів управління. Це означає, що вони мають можливість впливати на стратегію розвитку і формувати її у власних секторах та сферах.

Визначення нового підходу до розроблення цілей, пріоритетів та реалізації механізмів, визначених регіональною економічною політикою Європи на вибір України. Перш за все, формування та реалізація основних принципів, які знайомі з усім, є державою-членом регіональної економічної політики.

Унікальність ЄС полягає у регіональній політиці на регіональному рівні у баченні транснаціональних питань та важливій диференціації від напряму країн-членів та інших підходів до регіональної політики. У цій ситуації єдині принципи формування та реалізації, стратегічні завдання, синхронізація часу та пріоритети фінансування є складними завданнями. З іншого боку, очевидно, що позитивний вплив європейського економічного та соціального простору на формування регіональної політики [1, с. 433].

Соціально-економічний розвиток країн-членів Європейського Союзу розширює можливості на тлі руху вільних товарів, послуг, людей та капіталу, що впливають на сучасну згуртовану регіональну політику та фінансові запаси в ЄС. Однак, використовуючи ефекти власних внутрішніх справ кожної країни, необхідно використовувати для потенційного розвитку [2, с. 60–61].

Політична децентралізація та локалізація процесу в Європі на початку відродження ХХІ століття значно посилили роль регіональної інтеграції в

Європі та європейського співробітництва в регіональному розвитку. Європейський Союз транснаціональної регіональної економічної політики у Фінансовому плані на 2014–2020 рр. [3, с. 77]

Поточна регіональна економічна політика країн ЄС формується та реалізується відповідно до підходу "нового регіоналізму". Ця концепція базується, серед іншого, на ідеології перетворення питань місцевого розвитку на можливості, засновані на мобілізації місцевого потенціалу, який раніше використовувався неефективно. У новому економічному контексті це основа для формування регіональних конкурентних переваг у світовій економіці, соціально-економічної конвергенції регіонального розвитку та створення майбутніх можливостей регіонального розвитку [4].

Характеристики сучасної європейської моделі регіональної економічної політики представлені на (рис.7).

Кластеризація була визначена як один із найважливіших засобів для регіонального зростання сучасної регіональної політики ЄС, про що свідчить провідна ініціатива "Промислова політика в епоху глобалізації". Вважається, що кластери можуть бути мостом до сучасної промислової політики та сприяти переходу до регіональної конкурентоспроможності на основі модернізації традиційної економічної діяльності за допомогою інновацій.

В Європі ініціативи створення кластерів, як правило, надходять від місцевих та регіональних зацікавлених сторін, які краще усвідомлюють конкурентну перевагу свого регіону та активно співпрацюють з місцевими бізнес-структурами та науковими колами [5, с. 7].

Основними принципами регіональної політики ЄС є:

- Надання фінансової допомоги районам зі значними відмінностями в економічному розвитку;

- Готуючи плани регіонального розвитку та встановлюючи стратегічні цілі структурної політики ЄС, ми шукаємо послідовну політику між ЄС, національними урядами та місцевими органами влади. Усвідомлення багаторольових інституцій ЄС, які стимулюють приватні інвестиції в слаборозвинені райони та забезпечують ресурси лише як доповнення до національних програм;

- Виконання певних завдань на найбільш ефективному рівні (регіональному, загальнодержавному, щотижневому);

- Тісна координація регіональної та регіональної політики економічної політики ЄС;

- Узгодження регіональної політики ЄС з макроекономічною та соціальною політикою кожної держави-члена ЄС;

- Безпосередня взаємодія з країнами ЄС при здійсненні національної регіональної політики [6, с. 171].

Характеристики сучасної європейської моделі регіональної економічної політики

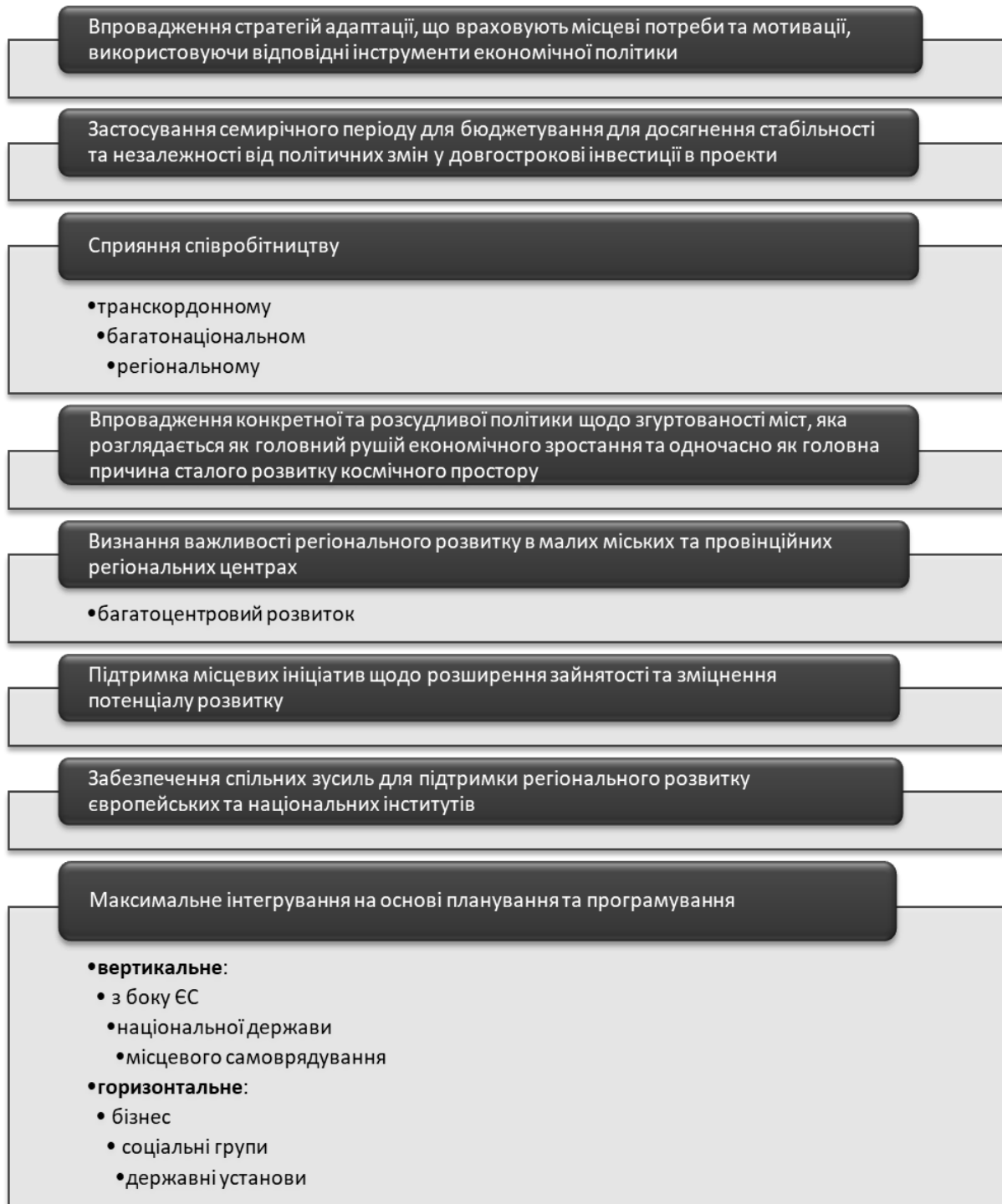


Рис.7. Характеристики сучасної європейської моделі регіональної економічної політики

Джерело: розроблено автором на підставі [3, с. 7].

Варто зазначити, що в країнах ЄС завдання стимулювання економічного розвитку регіону протягом багатьох років залежить головним чином від

інструментів політики, які покладаються на екзогенні (зовнішні), а не на ендогенні (внутрішні) фактори [7, с. 11].

Кластеризація була визначена як один із найважливіших засобів для регіонального зростання сучасної регіональної політики ЄС, про що свідчить провідна ініціатива "Промислова політика в епоху глобалізації". Вважається, що кластери можуть бути мостом до сучасної промислової політики та сприяти переходу до регіональної конкурентоспроможності на основі модернізації традиційної економічної діяльності за допомогою інновацій.

В Європі ініціативи створення кластерів, як правило, надходять від місцевих та регіональних зацікавлених сторін, які краще усвідомлюють конкурентну перевагу свого регіону та активно співпрацюють з місцевими бізнес-структурами та науковими колами [5, с. 7].

Основними принципами регіональної політики ЄС є: Надання фінансової допомоги районам зі значними відмінностями в економічному розвитку; Готуючи плани регіонального розвитку та встановлюючи стратегічні цілі структурної політики ЄС, ми шукаємо послідовну політику між ЄС, національними урядами та місцевими органами влади. Усвідомлення багаторольових інституцій ЄС, які стимулюють приватні інвестиції в слаборозвинені райони та забезпечують ресурси лише як доповнення до національних програм; Виконання певних завдань на найбільш ефективному рівні (регіональному, загальнодержавному, щотижневому); Тісна координація регіональної та регіональної політики економічної політики ЄС; Узгодження регіональної політики ЄС з макроекономічною та соціальною політикою кожної держави-члена ЄС; Безпосередня взаємодія з країнами ЄС при здійсненні національної регіональної політики [6, с. 171]. Варто зазначити, що в країнах ЄС завдання стимулювання економічного розвитку регіону протягом багатьох років залежить головним чином від інструментів політики, які покладаються на екзогенні (зовнішні), а не на ендогенні (внутрішні) фактори [7, с. 11].

У той же час досвід показує, що регіони, які розвинули власні внутрішні можливості та покращили внутрішні умови, що впливають на інвестиції та підтримують їх, досягнули успіху. У глобальному контексті розвитку важливість регіональних характеристик, матеріальних та нематеріальних цінностей окремих регіонів зростає. В останні роки поширилася нова парадигма регіонального розвитку та зростання, яка називається регіональною політикою. Місцеві та національні органи влади відходять від традиційних підходів, орієнтованих на створення великої інфраструктури, залучення інвесторів і передусім перерахування платежів, щоб компенсувати наслідки реструктуризації промисловості та слабке зростання.

Політика, що ґрунтується на можливостях місця, визначена С. А. Давимука, В. С. Куйбіда та Л. І. Федулова як довгострокова стратегія розвитку для зменшення стійкої неефективності (низьке використання всіх потенціалів) та нерівності (низький рівень населення). Ми також хочемо цього досягти, створивши інтегрований набір загальнодоступних суспільних благ та послуг (пакетів), які розробляються та надаються шляхом виявлення та узагальнення місцевих уподобань та знань за допомогою політичної участі та мережевих агентств. "Досягнення поза рамками багаторівневої системи управління та делегування урядових повноважень з вищого на нижчий рівень, досягнення результатів, визначених цілями та установами" [3, с. 77]

Основними принципами нової регіональної економічної політики є:

- Зосередьтеся на просуванні ендогенних активів як джерела та бази регіонального розвитку екзогенні інвестиції та трансферти;
- Ідентифікувати та використовувати можливості зростання, а не компенсувати вплив зниження;
- Можливості для зростання в регіонах та всіх типах регіонів з акцентом на посилення регіональної конкурентоспроможності;
- Потрібність розробити довгострокові стратегії, спрямовані на інтегровані місцеві середовища;
- Координація управління на багаторівневому рівні з більш сучасним підходом та активнішою роллю для місцевих та регіональних суб'єктів, включаючи бізнес та інших суб'єктів соціального партнерства;
- Особлива увага до "м'яких" факторів розвитку, таких як компетенції, інноваційні напрямки в бізнесі та державному секторі та між мережеві взаємодії;
- Нове розуміння та підхід до заходів економічного зростання, орієнтованих на якість людського капіталу та ширші соціальні та екологічні наслідки [3, с. 78].

Аналіз практичної реалізації регіональної економічної політики ЄС є основою для висвітлення ключових інноваційних механізмів. Зменшити кількість пріоритетів для окремих програм шляхом зміцнення зв'язків з цілями регіональної політики з тими, які є в стратегії "Європа 2020". Засоби партнерських угод між Європейською Комісією та державами-членами посилюють відповідальність сторін за розробку та реалізацію регіональної політики та запроваджують умови для отримання структурних фондів на ранніх етапах та в процесі їх реалізації. Чітко визначте результати та результати для вдосконалення механізмів моніторингу та оцінки. Впорядкувати та гармонізувати правила фонду порятунку ЄС; Розширює спектр інноваційних гібридних фінансових інструментів у місцевій політиці.

Тому регіональна економічна політика в країнах ЄС в основному орієнтована на подолання розриву між соціально-економічними показниками та регіонами інших країн. Для цього пріоритетним є підтримка та стимулювання проблемних чи депресивних районів.



Рис. 8. Принципи нової регіональної економічної політики

Джерело: розроблено автором.

При цьому застосовуються принципи дочірніх підприємств, які кожна країна повинна вирішувати у власних питаннях регіонального розвитку, які потребують прямого втручання держави.

Викликами національної регіональної політики є:

- усунення невідповідностей між показниками соціально-економічного розвитку;
- розвиток інфраструктури, яка є джерелом покращення умов виробництва та життєдіяльності населення в регіоні;
- залучення інвестиційних фондів та створення нових робочих місць [6, с. 172]. Фонди для досліджень та інновацій регіональної економічної політики ЄС;
- інформаційно-комунікаційні технології;

- підвищення конкурентоспроможності МСП;
- перехід до низьковуглецевої економіки.

Регіональна політика здійснюється через Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР) та Об'єднаний фонд. Національні та місцеві органи влади відповідають за управління коштами у співпраці з Європейською комісією. Наприклад, здійснюючи згуртовану політику з точки зору 2020-х, Іспанія управляє 22 оперативними програмами ЄФРР з однією національною програмою, трьома національними програмами та 21 програмою фінансування Європейського соціального фонду (ЕСФ) для кожного з 19 регіонів.

Це так. Існує чотири національні програми, по одна у кожному з 19 регіонів.

Всього буде інвестовано 28,3 мільярди євро, з яких 2 мільярди євро будуть виділені на слаборозвинені регіони (Естремадура), 2 мільярди євро - в перехідні регіони (Андалусія, Мелілья, Мурсія, Канарські острови); 11,4 мільярда євро для більш розвинених регіонів (Араго , Валенсія, Галичина, Мадрид, Навара тощо) [3, с. 79].

Основна тенденція регіонального розвитку ЄС – посилення транскордонного співробітництва, посилення зовнішньоекономічного вектора регіональної діяльності, сприяння створенню єврорегіону, транскордонних кластерів та перетворення регіональної політики на новий рівень міжнародної інтеграції та співробітництва. Децентралізація центральних органів влади на користь органів місцевого та місцевого самоврядування є вирішальним фактором забезпечення планової реалізації потенціалу регіонального розвитку в зарубіжних країнах.

Як показав світовий досвід, значний ефект для розвитку економіки регіону та країни в цілому має успішна реалізація проектів розвитку, які здійснюються та втілюються територіальними громадами. Як було констатовано при визначенні Глобальних цілей сталого розвитку, посилення спроможності громади дієвим чином впливати на суттєві характеристики якості свого життя – основа сталого розвитку громади на засадах інклюзивності. Між тим, зміщення видатків та інвестицій на сталий розвиток на субнаціональний рівень формує потребу у зміцненні дієздатності місцевих громад

Провідним процесом досягнення спроможності громад в Україні є децентралізація влади, яка відбувається через утворення об'єднаних територіальних громад і наділення громад додатковими повноваженнями у регулюванні питань місцевого розвитку.

Головний ухил у реформі децентралізації зроблено на децентралізації повноважень та ресурсів як між органами місцевого самоврядування, так і між різними рівнями територіальної організації влади. Між тим, низька кваліфікація управлінського апарату органів місцевого самоврядування,

домінування особистих інтересів над суспільними, невідповідність формування місцевих бюджетів завданням соціально-економічного розвитку територій ще тривалий час будуть основними характеристиками місцевого самоврядування в Україні, що не може не позначитись на загальній ефективності бюджетної децентралізації.

Значний вплив міркувань поточної політичної доцільності призводить до несистемності та неповноти кроків щодо забезпечення дієздатності територіальних громад. Процес передачі повноважень на рівень громад обмежено здебільшого управлінням медициною, освітою і наданням адміністративних послуг – коли громадам в особі органів місцевого самоврядування делегуються функції держави, хоча і з фінансовим забезпеченням. Натомість повноважень у сферах, які б дозволили сформувати підґрунтя для територіального розвитку на основі створення нової вартості, громади не отримують. З іншого боку, передання влади і ресурсів на рівень громад призводить до «вимивання» ресурсів з рівня регіонів, і тим самим зменшується важливість регіонального рівня управління, що порушує схеми цілісного господарського простору в межах регіону.

З 2015 року, коли була розпочата фінансова децентралізація, місцеві бюджети зросли на 52%. Фіскальна децентралізація надала нові можливості для наповнення бюджету громад. Проте попри помітні зрушення у сфері бюджетної децентралізації, сутнісних змін щодо підвищення рівня фінансової самостійності місцевих громад не відбувається. Фактично у рамках змін, що відбуваються, держава передає на місцевий рівень частку доходів, які раніше надходили у центр, при цьому умови формування бази та ставок оподаткування залишаються прерогативою Центру. Отже, розвиток територій суттєво залежить від процесів, що відбуваються в адміністративних одиницях вищого рівня. В українських реаліях необхідно відмовитись від механічного копіювання досвіду (навіть успішного) однієї країни у частині децентралізації та реформування адміністративно-територіального устрою.

Натомість, доцільно розглянути можливість впровадження в Україні окремих практик територіальної організації влади, апробованих у різних країнах, об'єднавши їх єдиною логікою реформування. Наприклад, досвід Німеччини і Швеції може бути корисним у частині запровадження керівними органами громад місцевих податків і зборів. З практики Австралії доцільно вивчити організацію функціональної взаємодії «регіон-громада» (щодо розподілу повноважень з розвитку інфраструктури, освіти, медицини, залучення інвестицій тощо). Проблема недостатньої забезпеченості адекватними фінансовими ресурсами функцій місцевих громад, що розширюються внаслідок децентралізації, є спільною для багатьох країн, що розвиваються. Тому загальний тренд полягає в поліпшенні умов для мобілізації місцевих ендогенних

ресурсів, в т.ч. на засадах муніципально-приватного партнерства, сприятливості місцевого оподаткування, інфраструктурні інвестиції громади, інформаційну та правову підтримку тощо [9].

Очевидним є двосторонній взаємозв'язок між посиленням дієвості територіальних громад та ефективністю регіональної політики. Перше без другого може стати відверто деструктивним, а отже розбудова сучасної регіональної політики – «ключ» до успішної децентралізації та адміністративно-територіального оновлення країни.

Досягнення фінансової спроможності громад стало основним мотивом активного просування ідей добровільного об'єднання територіальних громад. На думку експертів, наразі основний фінансовий стимул для об'єднання – це можливість отримувати прямі субвенції від держави протягом перших п'яти років після об'єднання. Субвенція надається для створення, модернізації інфраструктури об'єднаних громад та може спрямовуватись на нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури, що належать до комунальної форми власності. В реальності у секторальному вимірі половину виділених коштів було спрямовано на об'єкти і заходи у сфері освіти та об'єкти дорожньо-транспортної інфраструктури.

Процес реалізації політики у сфері децентралізації перетворюється на змагання щодо того, який регіон матиме змогу отримати більше коштів. Ключовий виклик цієї ситуації полягає в тому, що без проектів розвитку об'єднані громади не зможуть генерувати нові надходження до своїх бюджетів у подальшому, що має стати основою інтегрованості після завершення п'ятирічного «бонусу» (рис. 9).



Рис. 9. Проблеми регіонального розвитку в умовах децентралізації

Джерело: розроблено автором.

Загалом в ході реалізації реформи виявилась низка проблем, які потребують додаткового врегулювання:

- політизація реформи через намагання скористатися нею, аби зберегти політичний вплив на локальному рівні, здобути політичні дивіденди іншого характеру, або можливість отримання фінансування з Державного фонду регіонального розвитку.

- відхід від ухваленої Кабміном Методики формування спроможних територіальних громад через її надмірну складність та можливість використання для маніпулювання рішеннями та діями населення;

- недосконалий алгоритм процесу об'єднання, який допускає неоптимальність його критеріїв.

Список використаних джерел

1. Регіональне управління : підручник / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. – Київ : НАДУ, 2014. – 512 с.

2. Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Результативність управління соціально-економічним регіональним розвитком у країнах Європейського Союзу: динаміка, тенденції, аналіз соціально-економічних показників ефективності регіональної політики. Бізнес Інформ. 2016. № 6. С. 56 – 65.

3. Давимука С. А., Куйбіда В. С., Федулова Л. І. Тенденції розвитку нової регіональної політики країн-членів Європейського Союзу. Регіональна економіка. 2019. № 1. С. 76 - 85.

4. European Regional Policy, an inspiration for Countries outside the EU? EN Applying the principles, sharing the lessons, exchanging experience. (2009). EU : Luxembourg.

5. Іжа М. Трансформація регіональної політики ЄС: висновки для України. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2013. Вип. 12. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2013_12_3.

6. Качний О. С. Зарубіжний досвід формування механізмів державного управління соціально-економічним розвитком регіонів. Публічне управління та митне адміністрування. 2017. № 2. С. 170-174.

7. Куйбіда В. С., Ткачук А., Забуковець-Ковачич Т. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід. Київ : Леста, 2010. – 224 с.

8. Розвиток фінансових інститутів ЄС та виклики для фінансової політики України : монографія / [Борзенко О.О., Богдан Т.П., Шаров О.М. та ін.] ; НАН України, ДУ«Ін-т екон. та прогноз. НАН України». К., 2019. 372 с. :

9. Харченко Ю.П. Теоретичні аспекти децентралізації владних повноважень. Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток: електронний науковий журнал. Чернігівський національний технологічний університет. Чернігів: ЧНТУ, 2019. № 1 (7). С. 80 - 87.

РОЗДІЛ 4. КРЕАТИВНА ЕКОНОМІКА ТА РЕГІОНАЛЬНА СМАРТ-СПЕЦІАЛІЗАЦІЯ У СТРАТЕГІЇ СЕКТОРАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ РЕГІОНІВ

Повна С.В., к.е.н., доцент

SMART-СПЕЦІАЛІЗАЦІЯ ЯК СУЧАСНА КОНЦЕПЦІЯ РОЗРОБКИ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ РЕГІОНУ: ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ В ЄС ТА УКРАЇНІ

SMART-спеціалізація (розумна чи інтелектуальна спеціалізація) є інноваційним інструментом ЄС для розбудови конкурентоспроможності регіонів, заснованій на усебічному урахуванні місцевих умов та можливостей, а також економіці знань. Як інноваційний підхід, SMART-спеціалізація має на меті стимулювати економічне зростання та робочі місця в Європі, дозволяючи кожному регіону визначати та розвивати власні конкурентні переваги [1].

Термін «SMART» означає [2]:

1) на основі фактів, що враховують усі активи, можливості, вузькі місця в регіоні, в т.ч. зовнішню перспективу, потенціал співпраці, глобальні ланцюги цінностей;

2) відсутність рішень «згори-вниз», натомість заохочується динамічний процес відкриття підприємництва, який об'єднує ключових зацікавлених сторін навколо спільного бачення;

3) підтримуються усі форми інновацій, не тільки технологічні, а також використання існуючих чи нових знань;

4) екосистемний підхід: створення середовища для змін, ефективність роботи інституцій.

Завдяки партнерству та підходу «знизу-вгору», SMART-спеціалізація об'єднує місцеві органи влади, наукові кола, бізнес-структури та громадянське суспільство, працюючи над впровадженням довгострокових стратегій зростання, що підтримуються фондами ЄС [1].

Згідно Положення ЄС [3], стратегія SMART-спеціалізації – це національна або регіональна стратегія, яка встановлює пріоритети з метою створення конкурентних переваг шляхом розвитку та узгодження сильних наукових та інноваційних сторін регіону або галузі з вимогами бізнесу; розвитку ринку шляхом згуртування, при цьому уникаючи дублювання та фрагментарності. Стратегія SMART-спеціалізації може бути розроблена

окремо, а може бути включеною у національну або регіональну наукову та інноваційну стратегії.

Політика SMART-спеціалізації виходить за рамки інноваційної політики та розглядається як процес виявлення конкурентних переваг, пріоритетів та максимального розвитку наукового потенціалу у будь-якому регіоні, сильному чи слабкому, високо- чи низькотехнологічному [1]. В ЄС давно вважається, що основою політики згладжування міжрегіональних контрастів є активізація у сфері науково-дослідних робіт, на противагу поточній підтримці відсталих територій і навіть створенню загального сприятливого інвестиційного клімату для підприємств (які найчастіше мають середню або низьку наукоємність), що не дає стійкого скорочення розриву у рівнях регіонального розвитку [4, 5].

Крім Європейської комісії, також незалежні інститути і міжнародні організації, такі як Організація Об'єднаних Націй промислового розвитку (ЮНІДО), Світовий банк і ОЕСР займаються поширенням розуміння SMART-спеціалізації та практичним втіленням цього підходу [1]. Відповідно до визначення ОЕСР [6], SMART-спеціалізація являє собою промислову та інноваційну основу для регіональної економіки, метою якої є показати, яким чином державна політика, структурні умови, та особливо політика у сфері досліджень і розробок та інвестицій в інновації може впливати на економічну, наукову і технологічну спеціалізацію регіонів та відповідно на їх продуктивність, конкурентоспроможність та економічне зростання.

Регіональні стратегії SMART-спеціалізації є інтегрованими, місцевими програмами економічної трансформації, які базуються на принципах [1, 2, 7]:

1) фокусування політики підтримки та інвестицій на ключових пріоритетах, для розвитку наукоємного виробництва. Кількість пріоритетів має бути дуже обмежена, для того щоб сконцентрувати ресурси та вийти у світові лідери з їх реалізації, створивши критичну масу інновацій. Адже лише лідерство приносить вагомі позитивні результати у вигляді великої доданої вартості; спеціалізація означає зосередження на конкурентних силах та реалістичних потенціалах зростання, які підтримуються критичною масою діяльності та підприємницькими ресурсами;

2) орієнтація на сильні сторони та індивідуальні конкурентні переваги кожного регіону. Це місцевий підхід, який враховує активи і ресурси, доступні регіонам, та їх специфічні соціально-економічні виклики, для визначення унікальних можливостей для розвитку і зростання;

3) заохочення стейкхолдерів до активної участі в регіональному розвитку – визначення пріоритетів не повинно відбуватися зверху вниз, це має бути інклюзивний та інтерактивний процес залучення зацікавлених сторін, в якому ринкові сили та приватний сектор напрацьовують

інформацію про нові заходи, а влада оцінює результати та надає можливість самим діючим особам реалізації цього потенціалу;

4) підтримка інновацій шляхом стимулювання інвестицій бізнес-сектора – стратегія повинна охоплювати широке коло інновацій, підтримку технологічних та соціальних інновацій, це дозволить кожному регіону формувати політичний вибір відповідно до їх унікальних соціально-економічних умов;

5) заснування на доказах і включення у себе надійних систем моніторингу та оцінки, а також механізмів перегляду для оновлення стратегічного вибору.

У 2016 р. в ЄС було засновано платформу SMART-спеціалізації для модернізації промисловості (Smart Specialization Platform) [8] як інструмент, що об'єднує SMART-спеціалізацію та міжрегіональне співробітництво для підвищення конкурентоспроможності промисловості та інновацій. Основна мета платформи SMART-спеціалізації – координувати зусилля регіонів ЄС, їх кластерів і промислових партнерів, що спільно працюють над створенням інвестиційних проектів в галузях SMART-спеціалізації шляхом міжрегіонального співробітництва.

В ЄС вважається, що для процвітання Європи у глобалізованому світі вона має вирішити чотири головні задачі: (1) підвищення інноваційного та конкурентоспроможного потенціалу європейських регіонів як основи для моделі стійкого зростання; (2) поліпшення спільної роботи в рамках політики і програм ЄС на підтримку інновацій; (3) розширення міжрегіонального співробітництва, як ключового елемента в глобалізованих економіках; (4) посилення акценту на менш розвинених та індустріальних регіонах з перехідною економікою.

Промислова конкурентоспроможність та інновації залежать від того, наскільки швидко і ефективно промисловість зможе освоїти нові технології і використовувати нові бізнес-моделі для розробки інноваційних продуктів, послуг і високопродуктивних виробничих процесів. Регіони мають додаткові можливості для участі в міжрегіональному співробітництві на основі загальних пріоритетів SMART-спеціалізації, щоб вчитися один у одного, знаходити відсутні компетенції і допомагати своїм галузям розробляти спільні інвестиційні проекти.

На виході цієї платформи мають ініціюватися інвестиційні проекти, що пов'язані з пріоритетами ЄС. До напрямів, що входять до SMART-технологій, відносяться: високопродуктивне виробництво, ключові підтримуючі технології, цифрові перетворення (промисловість 4.0), передові матеріали, а також концепції інноваційних послуг для служб космічних даних, творчих індустрій та туризму [8].

Поряд із SMART-спеціалізацією як складовою розвитку промисловості, суміжними складовими на цій платформі відзначаються також кластерна політика, розвиток навичок, цифрові перетворення тощо.

Кластерна політика ЄС проявляється шляхом розвитку кластерів як груп спеціалізованих підприємств, часто МСП, та інших пов'язаних з ними суб'єктів підтримки, що знаходяться близько територіально та тісно співробітничують. В ЄС вважають, що разом МСП можуть бути більш інноваційними, створювати більше робочих місць і реєструвати більше міжнародних торгових марок і патентів, ніж поодиноці [9]. Але при дослідженні зв'язків та передачі інформації у кластері було з'ясовано [10, 11, 12], що при горизонтальних зв'язках між фірмами (які є конкурентами) передається недостатньо інформації для створення нових ідей, і лише при вертикальних зв'язках (між постачальниками і споживачами) передається корисна інформація, що може стати основою інноваційних ідей.

Цифрова трансформація бізнесу і суспільства оцінюється як така, що надає значний потенціал для зростання в Європі. Вона характеризується поєднанням передових технологій та інтеграцією фізичних і цифрових систем, переважанням інноваційних бізнес-моделей, а також створенням інтелектуальних продуктів і послуг. ЄС планує спиратися на свої сильні сторони передових цифрових технологій і свою сильну присутність в традиційних секторах, щоб скористатися рядом можливостей, пропонує такими технологіями, як Інтернет речей, великі дані, передове виробництво, робототехніка, 3D-друк, технології блокчейна і штучний інтелект, що має дозволити їх галузям завоювати частку на нових ринках [13].

Для впровадження цифрових інновацій необхідною є стандартизація і сумісність ІКТ, щоб нові технології надійно працювали разом. Це буде ставати все важливішим, оскільки в майбутньому багато пристроїв будуть підключатися один до одного – від автомобілів і транспортних систем до приладів і систем електронної охорони здоров'я. В ЄС визначили 5 пріоритетів стандартизації ІКТ, а саме: 5G, Інтернет речей, хмарні обчислення, кібербезпека і технології даних, оскільки вони необхідні для підвищення конкурентоспроможності ЄС. Це, на їх думку, має прискорити оцифровку і безпосередньо вплинути на конкурентоспроможність в таких областях, як електронна охорона здоров'я, інтелектуальні транспортні системи, розумні будинки і міста, передове виробництво [14].

Ключові підтримуючі технології (КПТ) забезпечують основу для інновацій у всіх галузях промисловості, що робить їх ключовим елементом європейської промислової політики. Вони лежать в основі переходу до зеленої економіки і стимулюють розвиток абсолютно нових галузей. КПТ

являють собою групу з шести технологій: мікро- та наноелектроніка, нанотехнології, промислова біотехнологія, сучасні матеріали, фотоніка і передові технології виробництва. Наголошується, що країни і регіони, які у значних обсягах розвивають та використовують КПТ, висувають себе у лідери щодо створення розвиненої і стійкої економіки [15].

Достатньо цікаві ідеї використання та розвитку SMART-спеціалізації розглянуті у «Баченні Європейської індустрії до 2030 р.» [16]. Так, однією з ідей є зосередження на стратегічних ланцюгах вартості та мережах створення цінностей. Поняття «цінність» виходить за рамки пошуку прибутку, і враховує соціальні та екологічні наслідки виробничої діяльності. Сьогодні існують фундаментальні зміни в ролі локальних виробничих мереж, в яких сервітизація набуває все більшого значення, а провідні світові виробники перетворюються також на постачальників послуг. Пропонується, що європейські галузі повинні перейти від управління ланцюгами поставок, до управління екосистемами, що посеред іншого передбачає необхідність зустрічей із клієнтами для рішення разом із ними спільних проблем. Цей новий перехід від продукту до рішення сприяє цифровій економіці, що дозволяє використовувати віртуальні ланцюги цінностей (Інтернет-платформи) для доставки рішень (послуг і продуктів).

При цьому пропонується спиратися на регіональні екосистеми, які охоплюють власну SMART-спеціалізацію, допомагають подолати регіональні відмінності та забезпечити платформу, де всі учасники можуть поєднати свої знання та спільно створити контент для навчання. Ці екосистеми мають об'єднати владу, вищі навчальні заклади, науковців, громадянське суспільство та промисловість, при цьому створити координаційні точки і платформи для придбання технічних, цифрових і програмних навичок, та діяти як мультиплікатор зусиль ЄС. Для підтримки трансформації галузей необхідно створювати критичну масу динамічних мереж у вигляді нового типу SMART-кластерів, що можуть виступати як агенти змін. Політика має бути розроблена для мереж створення цінностей, а не для окремих секторів та компаній усіх розмірів. Необхідно мати достатню кількість підприємств у різних секторах, які об'єднують зусилля та досягають критичної маси навколо промислової трансформації за рахунок технологій та інновацій. Мережі створення цінності можуть дати найвищу спільну віддачу від вкладених зусиль, оскільки вони забезпечують платформи у стратегічних для Європи сферах, наприклад: розумні енергетичні системи, включаючи відновлювані джерела енергії, розумні будівлі, ефективність використання ресурсів та циркуляційну економіку, розумне виробництво, декарбонізацію, оцифровану економіку тощо.

Ще одна ініціатива полягає у збалансуванні цінності для суспільства через підтримку інновацій у корпоративній звітності в Європі шляхом визначення та обміну передовою практикою для інтеграції щодо вимірювання та оцінки впливу як концепції для оцінки ефективності компанії. Наприклад, розвиваючи методи оцінки вартості підприємства в економічному, екологічному та соціальному плані (матеріальному та нематеріальному) та його фінансовий і нефінансовий ціннісний внесок у суспільство (витрати і вигоди); або розуміючи взаємозалежності ціннісного внеску в суспільство та його відношення до вартості підприємства. Це не повинно створювати додаткового навантаження, зокрема для малого та середнього бізнесу, а скоріше допомагати оцінювати природний, соціальний та людський капітал для порівняння загальної вартості (внеску) компанії. Результати цих ініціатив повинні бути загальнодоступними. Це сприяло б посиленню стратегічного мислення та оптимізації вкладу бізнесу в цілі розвитку, а також підвищенню кваліфікації та покращенню добробуту працівників [16].

Отже, стратегія SMART-спеціалізації потребує структурних змін, що можуть включати наступні процеси:

- перехід від існуючої галузі до нової, заснований на діяльності спільно діючих установ та організацій (включаючи наукові, освітні, виробничі), які формують базу знань для створення нової діяльності;
- модернізація – процес технологічного вдосконалення існуючої галузі виробництва, включаючи розвиток конкретних сфер застосування ключових підтримуючих технологій для покращення ефективності та якості вже існуючих галузей;
- диверсифікація – потенційна синергія (скорочення витрат за рахунок диверсифікації виробництва та передачі знань), що може відбутися між існуючою та новою галуззю економічної діяльності;
- заснування цілковито нового виду діяльності – НДДКР можуть перетворити застаріваючі галузі на привабливі та прибуткові. Це може статися за умови поєднання діяльності НДДКР з підприємницькою діяльністю [7].

Одним із напрямів реалізації положень Угоди про асоціацію з ЄС, а також економічної інтеграції із загальним ринком ЄС і забезпечення включеності в глобальні ланцюги доданої вартості є реалізація в Україні ідеї SMART-спеціалізації. Застосування цього підходу визначається як ключовий компонент співпраці в рамках Європейської політики добросусідства щодо можливості використовувати європейські структурні та інвестиційні фонди. Виходячи з потреби долучитися до Стратегії SMART-спеціалізацій Євросоюзу, в Україні з 2016 р. здійснюється доволі активна робота з вироблення узгодженої з ЄС позиції [17].

Для України визначені переваги, які отримують регіони у разі визначення власної SMART-спеціалізації та впровадження відповідної стратегії:

- підтримка тих видів економічної діяльності, які приносять найбільший розвиток, інноваційність та зростання регіональній економіці, в результаті – зростання ВРП та покращення соціально-економічних показників;

- підвищення інвестиційної привабливості регіону через забезпечення розуміння інвесторів, які сфери є найефективнішими для інвестицій у регіоні;

- розширення зовнішніх джерел фінансування розвитку регіону через доступ до програм структурних фондів ЄС;

- розширення можливостей євро регіонального партнерства через визначення та налагодження зв'язків з європейськими регіонами, долучення до європейських ланцюгів доданої вартості;

- забезпечення спільного напрацювання, прийняття та реалізації стратегічних рішень через зміцнення комунікації між регіональними стейкхолдерами [1].

Концепція SMART-спеціалізації сприяє синергетичному використанню інвестицій, підтримує регіони у розбудові їх інноваційного потенціалу, одночасно фокусуючи обмежені людські і фінансові ресурси на декількох конкурентоспроможних сферах з метою сприяння економічному зростанню [7].

В той же час вказується, що попередні регіональні інноваційні стратегії мали декілька недоліків:

- брак міжнародної та транскордонної перспективи, регіональна інноваційна та економічна система досить часто залишались ізольованими;

- вони не відповідали виробничо-економічній структурі регіону; недостатня участь бізнес-сектору в розвитку науково-дослідних напрацювань;

- відсутність ретельного аналізу регіональних ресурсів та активів;

- впровадження чужих елементів і систем та копіювання розвинутих регіонів без зважання на місцеві особливості [7].

Разом з тим треба пам'ятати зауваження Е.С. Райнерта [18], що біля витоків успішного розвитку лежить емуляція (імітація з метою зрівнятися або перевершити), а зовсім не порівняльна перевага або вільна торгівля. На його думку, «розвиток недорозвиненості» є результатом непопулярності таких видів діяльності, для яких характерні зростаюча віддача від масштабу виробництва, покращений кадровий потенціал і виробничі потужності.

Згідно визначення із законодавства України, SMART-спеціалізація – це підхід, що передбачає аргументоване визначення суб'єктами регіонального розвитку в рамках регіональної стратегії окремих стратегічних цілей та

завдань щодо розвитку видів економічної діяльності, які мають інноваційний потенціал з урахуванням конкурентних переваг регіону та сприяють трансформації секторів економіки в більш ефективні [19].

На базі спільної роботи фахівців із спеціалізованих міністерств – економічного розвитку та торгівлі, інфраструктури, енергетики та вугільної промисловості, аграрної політики та продовольства, охорони здоров'я, освіти і науки, а також науковців шляхом експертного опитування було визначено перелік секторальних напрямів SMART-спеціалізації для України: ресурсні матеріали; біоекономіка та біотехнології; енергетика та енергомашинобудування; аерокосмічні технології; інформаційно-комунікаційні технології; здорове суспільство [17]. На думку О. Снігової, хоча такий підхід не відповідає керівним принципам проектування стратегій для SMART-спеціалізації, на перших етапах входження України у цей процес він є корисним для започаткування пошуку ринкових ніш на структурованому європейському ринку. Проте такими підходами до «ручного» встановлення пріоритетів секторального розвитку не слід зловживати, оскільки існує загроза механічного визначення базових галузей регіонів як тих, що відповідають критеріям розумної спеціалізації, та нового витка консервації застарілої економічної структури регіонів України. Тому ці сфери краще сприймати не як визначення напрямів SMART-спеціалізації як такої, а як встановлення перспективних напрямів інтеграції національної науково-дослідної системи до європейського дослідницького простору.

Для реалізації промислового потенціалу України МЕРТ розробило Стратегію розвитку промисловості, основними напрямами якої стали чотири блоки: енергоефективність, просування технологій – індустрія 4.0, економічна децентралізація та «smart-регулювання» промисловості [1]. Першочерговими завданнями в реалізації нової промислової політики, визначеними МЕРТ [20], є: (1) модернізація та зростання промислового виробництва; (2) регіональний розвиток промисловості та smart-спеціалізація, а саме: підтримка кластерних ініціатив, розвиток регіональної інфраструктури, підтримка бізнес-проектів та інновацій та спрощення доступу до сировини; (3) підвищення ресурсоефективності промисловості (стимулювання інновацій, спрощення доступу до інвестицій, запровадження практики управління відходами та створення засад циркулярної економіки).

Фахівцями МЕРТ також визначений перелік конкурентних переваг регіональних економік, серед яких: низькі логістичні витрати та розвинута логістична інфраструктура, вигідне географічне розташування та вихід до Чорного моря, наявність виробничих майданчиків, високий мінерально-сировинний потенціал, угоди про вільну торгівлю з ЄС, державами ЄАВТ,

Канадою, СНД та ін. [20]. Цей список є важливим і містить чинники, які безпосередньо впливають на ефективність регіонального розвитку. Проте він демонструє подальше бажання експлуатувати конкурентні переваги індустріальної доби та підкреслює спрямованість органів державної влади на застосування застарілого підходу до побудови в Україні державної регіональної економічної політики, який в ЄС не використовується з 2010 р. Він ніяк не стосується переліку конкурентних переваг регіональних економік, які у сучасній регіональній політиці формуються на засадах SMART-спеціалізації [17].

Існує також ризик застосування кластерної політики в умовах України, оскільки мета більшості кластерів полягає в простому підвищенні ефективності компаній, що входять у кластер, і в умовах застарілої економічної структури промислових регіонів це може перешкоджати зрушенню в бік нових, менш традиційних для даного регіону, але потенційно більш перспективних напрямів регіональної спеціалізації, посилюючи і без того значний ступінь регіональної структурної інертності та інерції регіонального розвитку [17].

Отже, регіональна смарт-спеціалізація має бути моделлю структурних змін, які ведуть до диверсифікації економіки регіону через розробку нових напрямів виробничої діяльності. Вона має забезпечити структурну еволюцію всієї регіональної економіки як кумулятивного процесу, що пов'язує нинішні і майбутні сильні сторони регіональної економіки.

Принципи смарт-спеціалізації були розроблені Євросоюзом для активізації структурних змін в економіці регіонів, формування і розвитку регіональної спроможності, ефективного функціонування на найважливіших світових ринках [17]. Але зауважимо, що серед сильних сторін регіону для пріоритетів варто обирати саме наукомісткі галузі, які зможуть дати вагомий приріст доданої вартості в регіоні. Також при визнанні суттєвої ролі приватних стейкхолдерів, владі не варто самоусуватися від заходів щодо стимулювання їх розвитку.

Для України впровадження моделі SMART-спеціалізації є актуальним завданням, оскільки саме на її засадах можливо розблокувати регіональний потенціал для структурних і технологічних змін, а також промислової модернізації на інноваційних засадах. Проте застосування регіональної смарт-спеціалізації в умовах її невизначеності як основного інструменту нової регіональної політики та відсутності чіткого розуміння місця в сучасній державній політиці зумовлює втрату сутності процесу – сприяння регіональним структурним змінам за рахунок використання наявного базису знань для створення нових видів економічної діяльності, заснованих на знаннях, та нових напрямів спеціалізації регіонів.

Неабияке значення SMART-спеціалізація має також для забезпечення спеціалізованої диверсифікації – пов'язаної із розширенням можливостей регіональної економіки адаптуватися до непередбачуваних змін ринкових умов у майбутньому, що важливо для подолання консервації старопромислової економічної структури регіонів України і структурної інертності регіональної економіки, які значною мірою базуються на практиці штучного визначення певних промислових галузей регіонів як пріоритетних і лобіюванні їх державної підтримки.

Список використаних джерел

1. Березіна О. Ю. Смарт-спеціалізація для покращення умов життя домогосподарств : європейський досвід. *Економіка і організація управління*. 2018. №4 (32). С.35 - 46. URL: <http://jeou.donnu.edu.ua/article/view/6573>
2. Matusiak Monika. Overview of the process of smart specialisation in Ukraine, Moldova and Tunisia. The European Commission's science and knowledge service. Joint Research Centre
3. Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS 3) Luxemburg, 2012 URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/smart_specialisation/smart_ris3_2012.pdf.
4. Повна С. В. Публічне управління регіональними інноваційно-інвестиційними процесами в умовах децентралізації влади. Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток 2017. № 2(4). С.75 - 83. URL: <http://pa.stu.cn.ua/articles/1516089790653.PDF>
5. Повная С. В. Позитивные и негативные последствия усиления межрегиональных отношений // Materials of the XV International scientific and practical Conference Scientific horizons – 2019, September 30 –October 7, 2019. Law. Economic science. Public administration: Sheffield. Science and education LTD, p.3 - 5.
6. Smart specialization. URL: <http://oecd.org/sti/inno/smartspecialisation.htm>
7. Керівництво зі стратегії досліджень та інновацій для смарт спеціалізації. Неофіційна адаптована скорочена версія. Український інститут міжнародної політики. URL: <https://investment.zoda.gov.ua/uk/vprovadgennya-metodiki-smart-specializaciy-dlya-ukraini>
8. Smart Specialization Platform for industrial modernization. URL: https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/smart-specialisation_en
9. Cluster policy. URL: https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/cluster_en
10. The cluster is not flat. Uneven impacts of brokerage roles on the innovative performance of firms / Luís Martínez-Cháfer, F. Xavier Molina-Morales, Jesús Peiró-Palomino // *Business Research Quarterly* (2018) №21, pp.11 - 25.
11. Повна С. В. Напрями сприяння держави щодо розвитку кластерно- інноваційної форми організації підприємств. Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток: електронний науковий журнал. Чернігівський національний технологічний університет. Чернігів : ЧНТУ, 2018. № 2 (6). С. 47 - 56.
12. Повна С. В. Організаційний механізм розроблення і впровадження інновацій, використання його в Україні. *Проблеми і перспективи економіки та управління: науковий журнал*. Чернігів : ЧНТУ, 2018. № 3 (15). С.23 - 30.
13. Digital transformation. URL: https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/digital-transformation_en

14. ICT standartisation. URL: https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/ict-standardisation_en
15. Key Enabling Technologies. URL: https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/key-enabling-technologies_en
16. A vision for the European industry until 2030. Final report of the Industry 2030 high level industrial roundtable. European Comission. URL: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/36468>
17. Снігова О. Smart-спеціалізація та stupid-реалізація. *Дзеркало тижня*. 2018. №16 (28 квітня – 11 травня). URL: https://dt.ua/economics_of_regions/smart-specializaciya-ta-stupid-realizaciya-276489_.html
18. Райнерт, Э. С. Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными [Текст] / пер. с англ. Н. Автономовой; под ред. В. Автономова; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. М. : Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2011. 384 с.
19. Постанова КМУ від 11.11.2015 р. № 931 «Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/931-2015-%D0%BF>
20. Мінекономрозвитку пропонує провести в Україні смарт-спеціалізацію регіонів. URL: https://zik.ua/news/2018/03/15/minekonomrozvytku_proponuie_provesty_v_ukraini_smartspetsializatsiyu_1285353

Самійленко Г.М., к.е.н., доцент

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ КРЕАТИВНОЇ ЕКОНОМІКИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

На сучасному етапі функціонування світова економічна система характеризується трансформаційними процесами та становленням постіндустріальної (нової) економіки, що базується на знаннях, інноваціях, інтелектуальних та творчих ресурсах, інформаційних, комунікативних та комп'ютерних технологіях. Такий економічний розвиток набув нових ознак та особливостей, які пов'язані зі зміною факторів виробництва, управлінських методів та підходів, організації бізнес-процесів, характеру та зв'язків між суб'єктами господарювання тощо. На провідні позиції в сучасних умовах виходять сфери послуг та інноваційна діяльність. Подібні зміни гармонійно пов'язуються з глобалізаційними тенденціями та їх успіх залежить від рівня знань, вмінь, творчих навичок та інтелектуального розвитку людського капіталу. За умов становлення нової економіки великого значення набуває креативний сектор економіки, який сприяє створенню нових якісних робочих місць, застосуванню новітніх технологій, створенню таких креативних товарів та послуг, які ідентифікують, виокремлюють та

роблять привабливішими міста, регіони і, навіть, країни, а отже в цілому приводять до підвищення конкурентоспроможності, якості життя та соціально-економічного розвитку[1].

Останнім часом спостерігається активний інтерес щодо становлення та розвитку креативної економіки як з боку закордонних, так і вітчизняних науковців. Засновниками зазначеної концепції сьогодні вважають таких зарубіжних дослідників як Дж. Хокінс, Р. Флорида, Ч. Лендрі. Серед вітчизняних науковців, які долучилися до вивчення питань, пов'язаних з формуванням та розвитком креативної економіки, слід виділити таких як М. Бредіхін, І. Вахович, С. Давимука, А. Євсєєв, А. Пакуліна, Ю. Ушкаренко, Л. Федулова, В. Чорна, О. Чуль тощо.

Дослідженням такого феномену як нова економіка: її сутності, особливостей функціонування та розвитку займалися такі зарубіжні та вітчизняні дослідники як Ю. Бажал, В. Геєць, Л. Гронлунд, Е. Ловінс, Л. Ловінс, П. Пільцер, Р. Флемінг, А. Чухно та інші.

Однак, незважаючи на значну кількість наукових робіт з даної проблематики, не достатньо уваги приділено з'ясуванню місця та ролі креативної економіки на тлі глобалізаційних проявів та на сучасному етапі становлення нової економіки, а також не до кінця розкритими залишаються питання стосовно системного підходу щодо розуміння креативного сектору економіки та виявлення його особливостей [1].

Мета дослідження полягає в вивченні теоретичних основ формування та розвитку креативного сектору економіки в умовах становлення нової економіки, з'ясуванні його сутності та розуміння, а також в виявленні особливостей функціонування креативної економіки з точки зору системного підходу.

Сучасна світова економічна система характеризується трансформацією індустріальної (традиційної) економіки з її прив'язкою до матеріальних ресурсів та домінуванням матеріального виробництва до постіндустріальної (нової) економіки, базою якої є знання, вміння, наукові та технічні досягнення, розробка та впровадження новацій, розвиток інформаційних систем та технологій тощо. Нова економіка – це поняття, що з'явилося в 90-х роках 20 століття з розвитком глобальної мережі Інтернет, інформаційних систем та технологій і в широкому розуміння означає певний прогрес від змін та процесів, які відбуваються в сучасних новітніх умовах господарювання. Нова економіка – це логічний напрям розвитку як глобальних, національних, так і регіональних економіко-господарських систем, який відповідає викликам сучасності. В основі нової економіки знаходяться знання, ідеї, інформація, інновації та технології, а центральну роль в ній відіграє людина, особистість з ідеєю,

знаннями, талантом, креативністю тощо. Особливістю нової економіки слід вважати її неіндустріальний характер, центричноособистісне спрямування, та такі фактори виробництва як креативний та інтелектуальний потенціал, інтелектуальні ресурси [1, 2].

На тлі функціонування нової економіки з'явилося поняття «креативної економіки», яке характеризує такий напрям розвитку, в центрі якого знаходяться не матеріальні, а інтелектуальні, творчі ресурси, людський потенціал та їх перетворення та реалізація через створення креативних, оригінальних та неповторних ідей, рішень, проектів тощо задля отримання нових товарів, продуктів, послуг, доходів, успіху, досягнення та підвищення конкурентоспроможності та набуття унікальності [1].

Також нова економіка тісно пов'язана з інноваціями, які є її стрижнем, базою, сутністю, провідною характеристикою, що дають поштовх для соціально-економічного розвитку. Не можна не визнати важливість інновацій в сучасних умовах та їх провідну роль та вплив на функціонування економіки. В економічній літературі сьогодні часто зустрічається окреме поняття «інноваційна економіка», під яким в загальному сенсі розуміють економіку засновану на інноваціях, інформаційних технологіях, позитивному сприйняттю та готовності до впровадження нових ідей, розробок, результатом чого є використання отриманої високотехнологічної продукції в усіх секторах та сферах людської діяльності, а також позитивному впливі на суспільний та економічний розвиток [1, 3].

Однією з базових складових нової економіки є знання, продуктивне використання яких сприяє соціально-економічному зростанню та інноваційному розвитку. В постіндустріальних умовах знання виступають фактором сучасного розвитку та є суспільним благом, яке приумножується при його використанні. В сучасних наукових джерелах зустрічається поняття «знанева економіка», яка визначається в загальному розумінні як економіка, що базується на знаннях [4].

Таким чином, креативна економіка, інноваційна економіка та знанева економіка є складовими нової економіки, які тісно перетинаються одна з одною та утворюють її основу (рис. 1). В цілому під новою економікою слід розуміти економіку, яка має постіндустріальний характер та характеризується переходом на нові методи ведення бізнесу, принципи управління та фактори виробництва із застосуванням інформаційних технологій, інновацій, креативності, знань, вмінь та навичок, що призводить до посилення ролі нематеріальних активів, креативного потенціалу, людського капіталу та інтелектуальних ресурсів в умовах таких провідних світових економічних тенденцій як глобалізація та інтеграція.

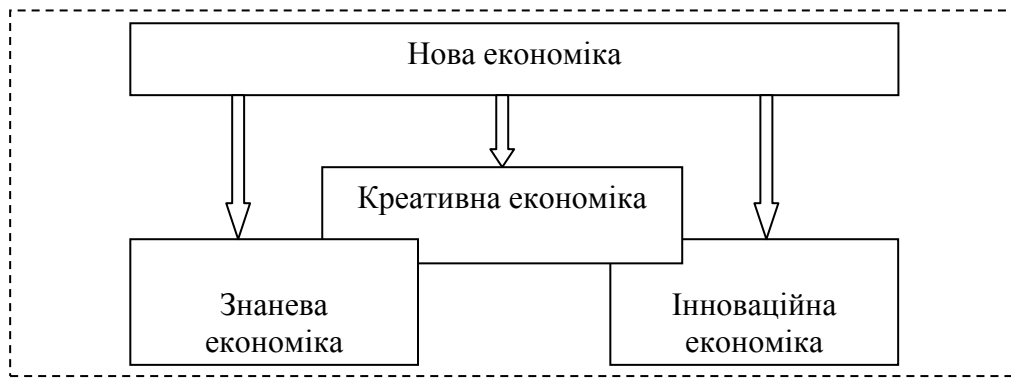


Рис. 1. Основні складові нової економіки

Джерело: розроблено автором на основі [1, 2, 3, 4].

Отже, виходячи з вищевикладеного, зазначимо, що креативна економіка є складовою нової економіки, сектором швидкого розвитку в сучасних умовах, стратегічним напрямом та сферою діяльності, що забезпечує конкурентоспроможність підприємств (середніх та малих) на основі реалізації креативності та перетворення її результатів на функціонуючі бізнеси, які здатні провадити свою діяльність за рахунок власних талантів.

При розгляді поняття та сутності креативної економіки, на нашу думку, слід вивчити значення складових, що утворюють цю дефініцію. «Економіка» – це багатозначний, багатоаспектний термін, який походить від грецького слова «ойкономія» і в перекладі означає: oikos – будинок, дім; nomos – вчення, закон або «ньому» – регулювати, організовувати. Термін пройшов довгий шлях свого становлення завдяки трансформації економічних формацій, зміні поглядів, підходів, концепцій, теорій тощо.

В сучасному розумінні «економіка» – це господарська діяльність, її організація та управління. При більш детальному дослідженні можна виокремити такі основні значення цього терміну:

- вид, сфера або сектор економічної діяльності певного району, регіону, країни, групи країн або світу;
- сукупність відносин між економічними суб'єктами, які формуються при здійсненні реальної господарської діяльності, сутність якої полягає у виробництві товарів, наданні послуг, їх реалізації, споживанні та розподілі;
- сукупність загальних відносин, які формують наукову дисципліну, що вивчає закони, закономірності та принципи господарської діяльності [1].

Отже, економіка в загальному сенсі означає економічні відносини між об'єктами господарювання та їх формування та провадження на основі застосування законів, закономірностей та принципів діяльності з врахуванням трансформацій як в світових так і в регіонально-економічних системах.

Зміни в сучасних економічних системах, у їх відносинах та зв'язках на тлі пермонентної нестабільності зовнішнього середовища все більше потребують

вміння до них пристосовуватися, створювати та застосовувати щось кардинальне нове, використовуючи креативні підходи, рішення та технології. Термін креативність походить від латинського слова *creato* – творчість, створення. Тому довгий час поняття креативності та творчості ототожнювалися як закордонними та вітчизняними вченими, проте останнім часом з'явилося ряд науковців, які не погоджуються з такою точкою зору та пропонують розділити ці терміни [5; 6 с. 126; 7]. В загальному сенсі під креативністю слід розуміти творчі здібності певної людини, яка має здатність до сприйняття та засвоєння нової інформації, створення новацій завдяки нетривіальному мисленню та нетрадиційному підходу задля досягнення поставлених цілей та задач та вирішення проблем. Таке розуміння креативності приводить до виникнення понять «креативна людина», «креативний індивід» чи «креативна особистість», під якими слід розуміти схильність до всього нового, здатність перетворювати отримані ресурси у процесі нестандартного мислення на основі досвіду, вмінь, знань та інтелекту на оригінальні ідеї, рішення, підходи та новації. Саме на цьому етапі починається креативна діяльність, поступово охоплюючи всі ланки економічних відносин. Зародження креативного процесу відбувається на низовому рівні – в межах окремої особистості, для якої потреба в реалізації генерованих ідей та отриманні від них прибутків стає каталізатором розповсюдження та передачі креативності на наступний рівень – підприємств, а потім на інші – вищі ланки, завершуючись найвищим рівнем – світовою економічною системою, в межах якої формується креативний сектор, креативна економіка [1].

А отже, креативний процес, на нашу думку, має декілька рівнів:

- перший – це рівень особистості або окремої людини, яку можна розглядати як систему особистістних якостей індивіда, яка дає можливість генерувати нетривіальні ідеї, уникати стандартних прийомів логіки та мислення, швидко та оригінально досягати поставленої мети, оцінювати ситуацію, вирішувати проблеми та приймати рішення;

- другий – це діяльність на рівні підприємств (мікрорівень): в межах цієї ланки підприємства займаються оформленням креативної ідеї чи рішення та його реалізацією, доведення до споживача з метою отримання прибутку або його примноження;

- третій – це рівень, на якому функціонують різні форми об'єднання підприємств (корпоративні, інтегровані структури, кластери тощо), міста, регіони (мезорівень) – в межах нього відбувається акумулювання креативного процесу та його результатів, що пов'язано зі створенням креативних хабів та просторів;

- четвертий – рівень держави (макрорівень) – на ньому відбувається формування та розвиток креативних індустрій та національного креативного сектору в рамках економічної системи певної держави;

- п'ятий рівень – рівень світової економічної системи (мегарівень) – характеризується формуванням глобальної креативної економіки [1].

Ефективне функціонування економіки, в тому числі і креативної, залежить від успішної реалізації креативного процесу на всіх вищеперерахованих ланках

Креативна діяльність тісно взаємопов'язана з інноваційним процесом, а з точки зору послідовності реалізації, можна зазначити, що креативність як творчий процес, виступає основою, необхідним елементом, передумовою для здійснення інноваційної діяльності.

Креативність можна описати рядом ознак, основними з яких є такі:

- швидкість – кількість новацій та ідей, які виникають за певний період часу;

- гнучкість – здатність до швидкого та адекватного реагування на зміни, що впливають на процес рішення проблем та оперативного виявлення тих осіб, які зможуть їх оригінально здійснювати; готовність та можливість переключатися з однієї ідеї до іншої;

- чутливість – схильність до незвичайних речей, інформації, деталей, невизначеності тощо;

- оригінальність – здатність виробляти нові ідеї, реакції, рішення, які мають відмінності від стандартних;

- критичність- вміння ставити під сумнів будь-яку інформацію, позицію тощо та здатність вчасно ставити питання;

- ризикованість – здатність ризикувати в процесі створення, впровадження та використання новацій;

- інтегрованість – здатність створювати нові комбінації шляхом поєднання вже відомих складових, які виступатимуть в новій альтернативній якості;

- результативність – наслідок прояву креативності, можливість оцінити залежність результативних показників діяльності суб'єктів господарювання від ступеня нестандартності та незвичності ідей, проектів, рішень тощо та успішності їх реалізації [1].

Отже, виходячи з дослідження вищезазначених понять, можна зробити наступні висновки щодо креативною економіки:

- по-перше, вона пов'язана з такими видами та секторами економічної діяльності, у яких великого значення набувають знання, креативний талант та критичне мислення як базис для новітніх ідей та рішень;

- по-друге, полягає у набутті нових форм та масштабів, а також в формуванні соціально-економічних зв'язків та відносин між суб'єктами господарювання, що призводить до створення нових товарів та послуг, нових робочих місць, генерування доходів та розвитку міст, регіонів та цілих країн;

- по-третє, полягає в реалізації практичної економічної діяльності на основі новітніх технологій, новацій, а також досягнень людського капіталу (творчих розробок, рішень, ідей, реакцій тощо);

- по-четверте, спирається в своєму функціонуванні та розвитку на постійне оновлення, розширення, примноження вмінь та навичок, на застосуванні інформаційно-комунікаційних та комп'ютерних технологій, в зв'язку з чим потребує залучення високоякісного персоналу [1].

Поняття «креативної економіки» з'явилося наприкінці двадцятого століття та почало активно формуватися на початку двадцять першого сторіччя. Генезис креативної економіки наступний:

- 1998 рік – публікація доповіді «Проектування креативної індустрії» Міністерством по культурі, засобам інформації та спорту Великобританії, в якій містилося визначення креативної індустрії як такої, яка сприяє підвищенню рівня добробуту та збільшенню кількості робочих місць на основі застосування та розвитку креативності, знань та вмінь [1, 8].

- 2000 рік – поява дефініції креативна економіка в журналі «Business Week» у статті «The 21-st century corporation: The Creative Economy», в якій було зазначено, що в двадцять першому столітті, великим компаніям та корпораціям задля своєї адаптації до умов нової економіки, необхідно враховувати, що основним фактором її виробництва є інтелектуальний капітал.

- 2001 рік – вихід книги Дж. Хоккінса «Креативна економіка», в якій автор стверджує про появу нової економіки, яка змінюючи відносини між підприємництвом та творчістю та поєднуючи їх, буде досягати унікальності та ефективності [1, 9].

При цьому, експерти Конференції ООН з питань торгівлі та розвитку під креативною економікою розуміють креативну власність з потенціалом для зростання та розвитку економіки. А в доповіді ЮНЕСКО креативна економіка визначається як один з найбільш швидко зростаючих секторів світового господарства, не лише з точки зору отримання доходу, а й створення нових робочих місць і збільшення обсягу експортних надходжень [10].

Проте слід зазначити, що наведеним вище етапам становлення та розвитку креативної економіки передували ряд подій, які змогли відбутися тільки завдяки застосуванню креативності, створенню нових ідей та рішень,

реалізація яких докорінно змінила світовий економічний та соціальний устрій. Серед основних подій слід зазначити наступні [1, 11]:

- розробка та створення комп'ютерів, поява яких ознаменувала зародження інформаційної ери;

- поява Інтернету, що призвело до можливості швидко отримувати потрібну інформацію, об'єднувати людей та різні соціальні групи, зробити світ єдиним цілим та започаткувало перехід до глобальної епохи;

- винайдення, запровадження та активне подальше застосування соціальних мереж, що сприяло швидкому спілкуванню та привело до входження людства до комунаційної ери;

- застосування Інтернету та соціальних мереж для комерційних цілей, просування за їх допомогою товарів, послуг і, навіть, власної особистості; зародження та розвиток електронної комерції та початок діджитал ери.

Все вищезазначене є результатом застосування та реалізації нових ідей, рішень, проектів, креативної діяльності, що призвело до необхідності ґрунтовного дослідження теоретичних та практичних аспектів функціонування креативної економіки.

В подальшому вивченні феномену креативної економіки зацікавилися як закордонні так і вітчизняні вчені, вони почали вивчати та представляти свої погляди щодо його розуміння. Отже, поняття креативної економіки сьогодні є відносно новим, проте вже можна виділити ряд сформульованих його визначень з різних позицій та поглядів (табл. 1).

Таблиця 1

Погляди до розуміння дефініції «креативна економіка»

Автор	Визначення	Джерело
1	2	3
Клоудова Й.	це економіка, яка заснована на високій концентрації креативної робочої сили, яка є двигуном інновацій і розробником нових підходів в галузях науки і досліджень, підприємництва, мистецтва та культури	[11]
Федулова Л.	Креативна економіка ґрунтується на умовах і факторах генерування інтелектуально-прагматичного знання, проривних творчих ідей і винаходів, на засобах їх ефективної трансформації у високоприбуткові продукти, а також на талантах, які створюють унікальні ідеї, культурні й матеріальні цінності	[12]
Флоріда Р.	Професійна діяльність в галузі креативної індустрії	[13]
Чорна В.М., Бредіхін М.В.	Новий напрям досліджень і практичної діяльності орієнтований на артикульоване з'єднання творчих інновацій і економічної активності суб'єктів.	[14]
Пакуліна А.А., Євсєєв А.С.	Концепція, яка ґрунтується на взаємодії між творчістю людини, ідеями, інтелектуальною власністю, знаннями і технологіями.	[15]

1	2	3
Каменских М.А.	Концепція, що розвивається та основою якої є креативні активи, за рахунок яких здійснюється ріст і розвиток економіки.	[16]
Хокінс Дж.	Система специфічних соціально-економічних відносин між економікою і творчим підходом до її розвитку та удосконалення, що призводить до становлення нового креативного сектору постіндустріальної економіки, в основі якого лежить інтенсивне використання творчих та інтелектуальних ресурсів.	[8]
Степанов А.А., Савина М.В.	Сукупність специфічних соціально-економічних відносин з приводу виробництва розподілу і споживання, що засновані на нестандартних, нетрадиційних, некопійованих ідеях, концепціях, заходах, що забезпечують ефективне рішення соціально-економічних проблем на основі нових знань та принципово якісно нових рішень.	[17]
Дубіна І.Н.	Сектор національної та світової економіки, в якому виробляються, розподіляються та споживаються продукти та послуги, пов'язані з творчою діяльністю (продукуванням та розробкою нових та потенційно значимих ідей)	[18]
Головін С.Ю.	Сектор економіки, заснований на різних видах інтелектуальної праці	[19]
Ушкаренко Ю.В., Чмут А.В., Синякова К.М.	концепція постіндустріальної економіки, механізмом функціонування якої є система специфічних соціально-економічних відносин з приводу виробництва розподілу та споживання благ, що базуються на використанні в якості факторів виробництва інтелектуального капіталу, креативного потенціалу та таланту породжувати нові оригінальні ідеї, в результаті чого створюється інноваційний продукт (товар або послуга наділені економічною цінністю), або приймаються якісно нові рішення з метою забезпечення потреб	[1]

На основі наведених в табл. 1 визначень поняття «креативна економіка» можна зробити наступні висновки:

по-перше, поняття «креативна економіка» відносно нове та молоде, сформоване нещодавно та перебуває на стадії становлення;

по-друге, існує достатньо велика кількість визначень поняття «креативна економіка», що не спрощує, а навпаки ускладнює розуміння зазначеного терміна;

по-третє, такий стан речей говорить про складність, багатогранність та багатоаспектність терміну «креативна економіка»,

по-четверте, на основі вивченого різноманіття трактувань вищезазначеного терміну можна виділити наступні підходи до його розуміння (рис. 2).



Рис. 2. Підходи до розуміння дефініції «креативна економіка»

Джерело: розроблено автором на основі [1, 2, 9, 12-20].

Отже, на нашу думку, креативну економіку можна визначити як складову нової (постіндустріальної) економіки, в основі якої є концепція, що базується на сукупності специфічних відносин між економічними суб'єктами щодо виробництва, реалізації, споживання та розподілу; функціонування якої потребує творчих ресурсів, знань, інформації задля створення нових ідей та цінностей, інновацій, креативної та економічної продукції, що призведе до позитивних економічно-соціальних зрушень.

Великого значення за даного напрямку дослідження набуває розуміння креативної економіки як певного системного явища задля з'ясування його принципів та особливостей функціонування та розвитку. Застосування системного підходу до вивчення креативної економіки, дає змогу прийти до висновку, що вона являє собою складну систему, яка спрямована на реалізацію таких цілей як: підвищення конкурентоспроможності місцевого бізнесу; підвищення якості продукції та послуг; забезпечення зайнятості населення та підвищення її якості; збільшення доходів до місцевих бюджетів; зменшення рівня відтоку талановитих та креативних людей певної території; активізація туристичної діяльності [1, 2].

Креативна економіка як системний об'єкт характеризується такими властивостями як: динамічність, гнучкість, адаптивність, відкритість. Розглядаючи креативну економіку з позиції теорії систем, необхідно зазначити, що на неї впливає зонішне середовище, під дією якого вона може з часом змінюватися. Його ґрунтовне вивчення дало змогу виокремити наступні фактори формування, зростання та розвитку креативної економіки: людський та інтелектуальний потенціал; попит; рівень доходів споживачів; рівень освіти і компетентності; здатність створювати інфраструктури, які необхідні для повноцінної реалізації знань; творча діяльність усіх суб'єктів ринку; інновації та інвестиції; технологічна, організаційна та інституційна модернізація; наявність відповідних навичок; рівень розвитку громадського сектору; відношення громадських і державних інституцій; наявність великих комерційних структур; наявність закладів вищої освіти [1, 2].

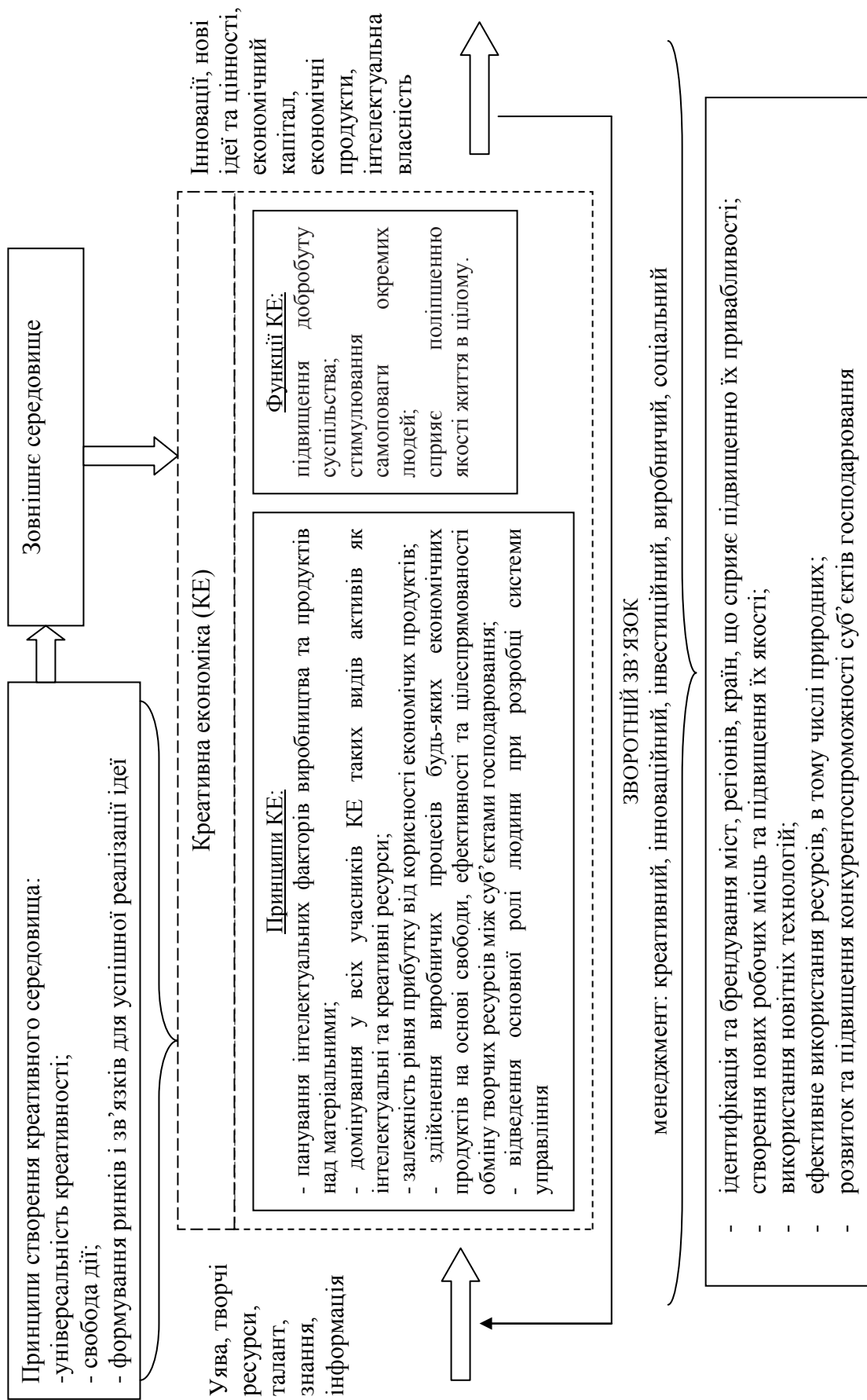


Рис. 3. Креативна економіка як системне явище

Джерело: розроблено автором на основі [1; 2; 3-7; 9; 13; 15; 16].

Креативна економіка як системне явище виконує ряд функцій, а її функціонування ґрунтується на певних принципах (рис.3).

Виходячи з вищезазначеного, слід виділити наступні особливості креативної економіки як системного явища:

- провідне місце новацій у діяльності та сферах, що формують креативу економіку;

- характерний інноваційний розвиток;

- постійна необхідність в отриманні нових знань, створенні ідей;

- суттєвий розвиток інформаційних та комп'ютерних технологій;

- високий відсоток невизначеності у функціонуванні та висока залежність від впливу зовнішнього середовища;

- зміна характеру знань (глобальний та перманентний), постійна потреба в їх перманентному продукуванні;

- перехід та застосування нових методів ведення бізнес-процесів та принципів управління [1].

На основі проведених досліджень можна сформулювати основні проблеми становлення та розвитку креативної економіки: недосконалість нормативно-правового забезпечення; недостатність, а подекуди відсутність фінансових ресурсів в регіонах та містах; відсутність зацікавленості в здійсненні інновацій в окремі складові креативної економіки, на кшталт, культуру, спорт, освіту; низький рівень інформованості представників бізнесу, влади тощо відносно перспектив та переваг креативної економіки; відсутність розроблених національних та регіональних програм розвитку креативної економіки; низький відсоток бюджетного фінансування розвитку креативної економіки та її складових; відсутність застосування регіонального маркетингу щодо формування та розвитку креативної економіки.

Вищезазначені проблеми потребують вирішення, а отже задля успішного функціонування та розвитку креативної економіки необхідна реалізація наступних кроків: підняття рівня взаємодії та довіри між економічними суб'єктами, органами влади та населенням; пришвидшення розповсюдження інформаційних потоків між учасниками креативних видів діяльності; забезпечення належних умов задля розвитку особистості; виявлення та формування наявного креативного потенціалу в регіонах та містах та надання допомоги в його реалізації; підтримка здатності та вміння як окремих осіб, так і суб'єктів господарювання генерувати нові ідеї, реалізовувати нестандартні проекти та приймати нетривіальні рішення [1].

Подолання проблем в креативній сфері та реалізація запропонованих заходів щодо їх вирішення призведуть, на нашу думку, до наступних позитивних результатів: розвиток малого бізнесу креативного сектору;

підвищення рівня інвестиційної та економічної привабливості території, на якій функціонують сектори та види креативної економіки; підвищення якості життя та кваліфікації населення, його культурного та освітнього рівня; підвищення конкурентоспроможності економічних суб'єктів сектору креативної економіки; ефективне використання природно-ресурсного потенціалу [1].

Отже, з'ясовано роль та місце креативного сектору економіки за сучасних умов соціально-економічного розвитку. Виявлено, що креативна економіка є однією з базових складових нової економіки, яка в сучасних умовах знаходиться на стадії становлення та сутність якої полягає в застосуванні останніх досягнень, розробок, інновацій, технологій, креативності в своєму функціонуванні, яке супроводжується зміною підходів та принципів до організації та управління бізнес-процесами, сприяє зміцненню та зайнятті ключових позицій нематеріальних факторів виробництва.

Грунтовно вивчено поняття «економіка» та «креативність», з яких утворюється дефініція «креативна економіка», розглянуто їх значення та зміст в сучасних умовах, а також різноманітні погляди закордонних та вітчизняних науковців щодо зазначеної категорії. Проведені дослідження дозволили зробити висновок про існування декількох підходів щодо розуміння цього терміну, а також навести трактування креативної економіки як базового елементу нової економіки, в основі якого є концепція, яка характеризується системою специфічних відносин між суб'єктами господарювання, що перетворює знання, вміння, інформаційні, креативні ресурси тощо в інновації, нові ідеї, проекти, рішення, економічні та креативні продукти тощо задля економічного зростання. Також розглянуто креативну економіку як системне явище, вивчено його зовнішнє середовище, наведено принципи та функції, зворотній зв'язок, вхідні та вихідні параметри, а також описані особливості його функціонування.

Список використаних джерел

1. Самійленко Г. М. Креативна економіка: теоретичні засади та особливості її функціонування в умовах становлення нової економіки. Проблеми і перспективи економіки та управління. Чернігів. нац. технол. ун-т : ЧНТУ, 2020. № 2 (22). С. 31 - 42.
2. Ушкаренко Ю. В., Чмут А. В., Синякова К. М. Креативна економіка: сутність поняття та значення для України в умовах європейської інтеграції. *Економіка і суспільство*. 2018. Вип. 18. С.67 - 72.
3. Головінов О. М. Інноваційна активність і інноваційні процеси в національній економіці. *Економіка та держава*. 2013. № 6. С. 4 - 8.
4. Друкер П. Ф. Эпоха разрыва: ориентиры для нашего меняющегося общества. Санкт-Петербург : Изд. дом «Вильямс». 2007. 323 с.

5. Пакуліна А. А., Белоглазова К. В., Пакуліна Г. С. Розвиток креативної економіки в умовах протистоянні глобальній кризі. *Економіка та управління національним господарством*. 2019. Вип. 3(14) С. 76 - 82.
6. Мержвинська А. М. Дослідження суті креативної економіки та тенденцій і проблем її розвитку в сучасних умовах. *Проблеми системного підходу в економіці*. 2016. Вип. 1 (55). С. 125 – 129.
7. Шкарлет С., Дубина М. Особливості взаємодії креативних індустрій та фінансових установ. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. № 1 (17), 2019. С. 207 - 218.
8. Department for Digital, Culture, Media & Sport (1998). *Creative Industries Mapping Document 1998*. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/creative-industries-mappingdocuments-1998>.
9. Хокинс Д. *Креативная экономика: как превратить идеи в деньги*. Москва: Классика-XXI, 2011. 256 с.
10. . *Creative Economy Report 2013 by UNESCO*. URL: <http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013.pdf>.
11. Vdovenko N., Deriy J., Seliverstova L., Kurmaiev P. Formation of the information economy: Organizational and financial aspects. *International Journal of Supply Chain Management*. 2019/6.
12. Клоудова Й. Влияние развития креативной экономики на экономически отсталые регионы . URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/6476828.pdf>
13. Давимука С. А., Федулова Л. І. Креативний сектор економіки: досвід та напрями розбудови : монографія. ДУ “Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України”. Львів, 2017. 528 с.
14. Florida R. *The rise of the Creative Class: And How It’s Transforming Work, Leisure, Community and EverydayLife*. New York : Basic, 2002.
15. Чорна М. В., Бредіхін В. М. Місце креативної економіки в системі відтворення сучасних потреб суспільства. *Економічна стратегія і перспективи розвитку сфери торгівлі та послуг*. 2016. Вип. 2(24). С. 60 - 74.
16. Покуліна А. А., Євсєєв А. С. Інноваційна та креативна економіка як умова модернізації національного господарства України. *Економіка та управління національним господарством*. 2018. Вип. 16. URL: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/16_ukr/30.pdf
17. Каменских М. А. Теоретико-методические подходы к понятию «креативная экономика» и оценка уровня развития креативной экономики США и России. *Экономический анализ: теория и практика*. 2013. № 20 (323). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoretiko-metodicheskie-podhody-k-ponyatiyu-kreativnaya-ekonomika-i-otsenkaurovnya-razvitiya-kreativnoy-ekonomiki-ssha-i-rossii>.
18. Степанов А. А, Савина М. В. Креативная экономика: сущность и проблемы развития. *Управление экономическими системами*. URL: <http://uecs.ru/marketing/item/2667-2013-12-26-08-35-52>
19. Дубина И. Н. К вопросу о соотношении понятий «Креативная экономика», «Инновационная экономика» и «Экономика знаний». *Креативная экономика*. 2009. № 6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-osootnoshenii-ponyatiy-kreativnaya-ekonomika-innovatsionnaya-ekonomika-i-ekonomika-znaniy>
20. Словарь психолога-практика / Сост. С.Ю. Головин. 2-е изд., перераб. и доп. М. : АСТ, 2001. 308 с.

Шабардіна Ю.В., к.е.н., доцент

Коваленко С.В., аспірантка

СУЧАСНИЙ СТАН І ТЕНДЕНЦІЇ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ УКРАЇНИ

Роль інформації та інформаційних технологій у сучасному світі є надзвичайно важливою, в тому числі й на державному рівні. Оскільки здатність суспільства та його інституцій збирати, обробляти, аналізувати, систематизувати та нагромаджувати інформацію, забезпечувати свободу інформаційного обміну є однією із передумов соціального і технологічного прогресу та однією з основ успішної як внутрішньої, так і зовнішньої політики країни [1].

В інформаційній сфері України формуються стратегічні та поточні завдання внутрішньої й зовнішньої політики держави щодо забезпечення інформаційної безпеки як основи національної безпеки держави.

Конституцією України визначено, що “захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу”.

Суб'єктами регулювання державної інформаційної політики є органи державного управління загальної та спеціальної компетенції (ст. 6 Закону України “Про інформацію”).

На даний час в Україні визначено та законодавчо закріплено основні принципи, завдання і стратегічні напрями державної інформаційної політики, сформовано державні інститути відповідної компетенції, ухвалено цілу низку концепцій, програм [1].

Важливим етапом формування сучасної державної інформаційної політики стало ухвалення в 2016 році Доктрини інформаційної безпеки України. Документ заклав базові підходи щодо формування системи захисту та розвитку інформаційного простору в умовах глобалізації та вільного обігу інформації, а також військової агресії з боку Росії.

Темі інформаційної безпеки присвячена значна кількість аналітичних, фахових публікацій. Проблематику національної та інформаційної безпеки, впливу інформаційного простору на всі сфери життєдіяльності суспільства та держави у своїх роботах розглядали дослідники, науковці, експерти інформаційної сфери В. Антонюк, В. Степанов, К. Савченко, Л. Ткачук, І. Тищенко, Н. Заніздра, Н. Нижник, О. Олійник, Г. Почепцов, В. Остроухов, В. Петрик, О. Степко та інші.

Світ стоїть на порозі Четвертої технічної революції, яка повністю змінить спосіб життя людства. З середини минулого століття триває цифрова революція в усіх сферах життя. Технології стирають кордони матеріального, цифрового і біологічного світів. Швидкі, масштабні та системні зміни на даний час відбуваються в різних галузях. Спостерігаються помітні прориви в розробці нанотехнології, штучного інтелекту, роботехніки, 3D-друку, квантових комп'ютерів. Технологічний прогрес також позначається і на сфері комунікації [1].

Одночасно із стрімким розвитком сфери інформаційних технологій, впровадженням новітніх розробок в усі галузі суспільного життя, відбувається формування свідомості людей в умовах інформаційного перенавантаження, виникають нові та вдосконалюються уже відомі інформаційні загрози національній безпеці держави, суспільству та громадянам. Разом з тим зростає рівень загроз несанкціонованого доступу в процес роботи систем та витоку важливої інформації.

Тому захист інформаційного простору та забезпечення інформаційної безпеки є нагальними для держави, оскільки є невід'ємним компонентом національної безпеки та цілісності України.

Поняття “національна безпека” визначено Законом України “Про національну безпеку України” від 21 червня 2018 р. як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз [1].

Термін інформаційна безпека різними дослідниками трактується по різному.

Інформаційна безпека держави — це стан її захищеності, при якій спеціальні інформаційні операції, акти зовнішньої інформаційної агресії, інформаційний тероризм, незаконне зняття інформації (за допомогою спеціальних технічних засобів) та комп'ютерні злочини не завдають суттєвої шкоди національним інтересам [3, С. 137].

Поняття інформаційної безпеки включає в себе з одного боку забезпечення якісного інформування громадян та вільного доступу до різних джерел інформації, а з іншого - контроль за непоширенням таємної інформації, сприяння цілісності суспільства, захисту від негативних інформаційних впливів тощо [5, С. 90].

Виходячи з вище поданих визначень одним із чинників інформаційної безпеки є поінформованість громадян, своєчасне надання достовірної інформації.

Україна робить помітні кроки для розвитку відкритого суспільства, забезпечення прозорості діяльності влади та відповідно формування довіри до державної влади.

Одним із таких засобів поінформованості громадян є відкриті дані, які дозволяють забезпечити прозорість діяльності органів державної влади, відповідальність посадовців перед суспільством та надають змогу суспільству контролювати дії держави.

Україна посідає 17 сходинку серед 30 країн-лідерів у галузі прозорості інформації та друге місце серед країн, що досягли найбільшого успіху у відкритті даних [8]. Державне агентство з питань електронного урядування України є державним органом, відповідальним за реалізацію цієї політики. Зараз відкрито набори даних про будівництво, екологію, економіку, освіту, інфраструктуру, транспорт та іншу публічну інформацію.

Відкриті дані – це інформація, до якої мають доступ всі, і яку можна використовувати і поширювати. Їх використовують як органи влади, так і наукові, дослідницькі, освітні установи, комерційні компанії та громадяни. На основі відкритих даних створюють корисні для бізнесу та суспільства сервіси. У жовтні 2016 року Україна офіційно приєдналася до Міжнародної хартії відкритих даних, взявши на себе зобов'язання перед міжнародною спільнотою впроваджувати національну політику відкритих даних відповідно до принципів хартії. Відкриті дані мають потужний антикорупційний ефект та сприяють прозорості влади

Україна поступово перетворюється на цифрову державу, «державу у смартфоні». Відповідно до оприлюднених намірів Міністерства цифрової трансформації України, зміни торкнуться не тільки адміністративних послуг, а й галузей охорони здоров'я, бізнесу, освіти, транспорту, судів, питань демократії тощо. Для цього потрібно оцифрувати ще багато послуг, оновити законодавчу базу, упорядкувати роботу держреєстрів, забезпечити технічні можливості й захист даних. Такі перетворення відбуваються синхронно із трансформацією українського суспільства та інформаційного простору [1].

Протягом 2014–2018 рр. вектор розвитку українських медіа загалом визначався загальними світовими тенденціями: стрімке зростання частки населення, яке має доступ до інтернету; зниження довіри до традиційних ЗМІ на тлі стрімкого зростання цифрових ЗМІ. За результатами дослідження Інтернет асоціації України в 2019 році Всесвітньою мережею регулярно користуються 22,96 млн. українців, або 71 %, порівняно з показником 63 % станом на кінець 2018 року. Згідно зі статистичними даними 66 % інтернет-користувачів використовують для виходу в Інтернет смартфон. Переважна більшість користувачів – українці у віці від 25 до 44 років (рис. 1).

В планах Міністерства цифрової трансформації України до 2024 року забезпечити доступом до високо швидкісного інтернету та онлайн-сервіс

державних послуг майже всю транспортну інфраструктуру, населені пункти та соціальні об'єкти [6].

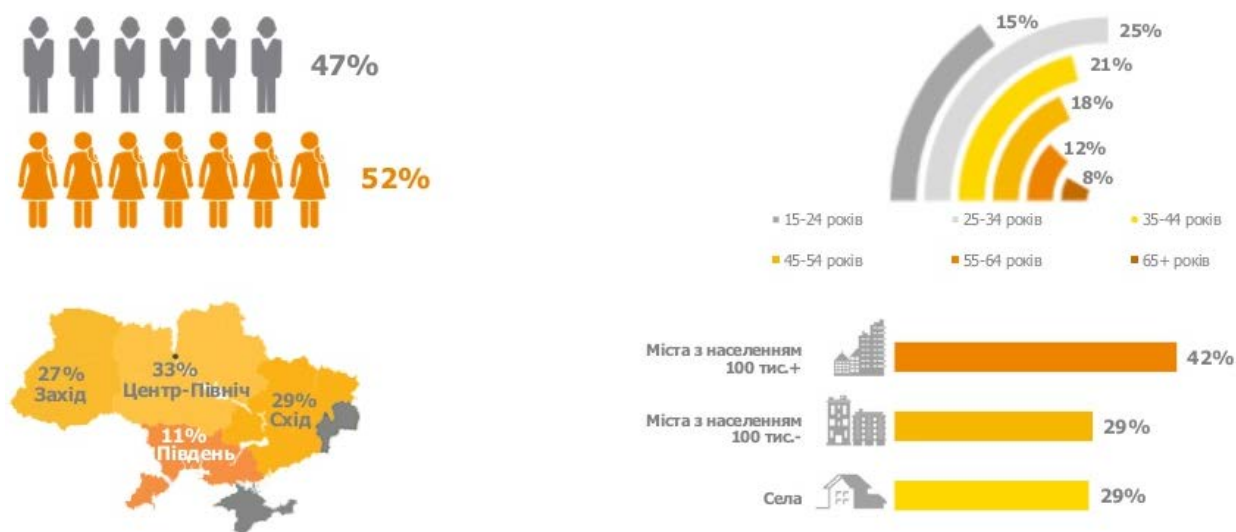


Рис. 1. Соціально-демографічна структура «регулярних» інтернет-користувачів [6]

За таких умов оприлюднення інформації про діяльність органів виконавчої влади у мережі Інтернет стає реальною вимогою часу.

Згідно із ст. 3 Закону України “Про інформацію”, до основних напрямів державної інформаційної політики в Україні віднесено створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування, постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів та забезпечення інформаційної безпеки України.

Крім забезпечення своєчасного, якісного інформування громадян та вільного доступу до різних джерел інформації органів державної влади та суспільно значущої інформації, інформаційна безпека реалізується завдяки збереженню суспільної моралі, самобутності української культури й мови, захисту суспільства від негативних інформаційних впливів, протидії зовнішній інформаційній агресії, інформаційному тероризму, які наносять шкоду національним інтересам. У цьому контексті важлива здатність держави керувати процесом вироблення та розповсюдження інформації, а також, дотримуючись свободи слова і права вибору громадян, регулювати зростаюче інформаційне навантаження.

Складовою інформаційної безпеки держави є обсяг національного інформаційного продукту, що виробляється в державі. Для підвищення рівня

та якості програм і передач телерадіоорганізацій, забезпечення якісного стану телебачення і радіомовлення в нашій державі створена Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення. Це постійно діючий позавідомчий державний орган, підзвітний Верховній Раді України та Президентові України. Основними завданнями Національної ради є:

- забезпечення свободи слова і масової інформації;
- обстоювання прав та законних інтересів телеглядачів і радіослухачів, виробників і розповсюджувачів телерадіопрограм;
- участь у розробці та здійсненні державної політики ліцензування телерадіоорганізацій, дотримання законодавства України в сфері телебачення і радіомовлення;
- раціональне використання радіочастотного ресурсу [1].

Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення здійснює розвиток суспільного мовлення в Україні, організовує інформаційну кампанію щодо переходу України на цифрове ефірне телебачення, займається посиленням національних пріоритетів у телерадіопросторі регіону, крім того проводить щоденний огляд дезінформації пропагандистських ЗМІ.

Питання інформаційної безпеки надзвичайно актуальне для Чернігівської області, адже з 22 районів регіону 7 – прикордонні [7]. Протяжність ділянки державного кордону складає 459 км, з яких 224 - російська ділянка, а 235 - білоруська. Чернігівська область межує з Гомельською областю Республіки Білорусь та Брянською областю Російської Федерації. Тому специфічною характеристикою саме Чернігівщини є засилля як російських, так і білоруських каналів [9]. Незважаючи на низку заходів, які провадяться для зменшення впливу на громадське суспільство, в результаті проведення моніторингів зафіксовано на окремих територіях прикордонних районів Чернігівщини можливість прийому іноземних теле- та радіопрограм. При цьому в прикордонній смузі практично всієї Чернігівської ділянки державного кордону з Російською Федерацією та Білоруссю спостерігається невпевнений прийом телесигналу вітчизняних мовників (рис. 2).

В умовах інформаційного перенавантаження масова свідомість часто не може розрізнити реальне від віртуального, факти від припущень та вимислів.

Поширення інформації, яка містить погрози переслідування, розправи, а також спотворення об'єктивної інформації, що спричиняє появу кризових ситуацій у державі, нагнітання страху і напруги в суспільстві, науковці визначили як інформаційний тероризм [1].



Рис. 2. Потенційні можливості прийому телесигналу іноземних теле- та радіопрограм

Слід констатувати, що дедалі більше деструктивних інформаційних впливів в Україні здійснюються на регіональному рівні, причому це характерно не лише для територій, які традиційно є зонами пріоритетного інформаційного впливу російської пропаганди, а й для західних регіонів України, де, крім російського, посилюється інформаційний вплив і сусідніх держав. Міністерством з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб в Україні (МТТОТ) здійснено аналіз інформації, отриманої з відкритих джерел, щодо ситуацій, які можуть дестабілізувати українське суспільство. Лише у листопаді минулого року співробітники міністерства з відкритих джерел зафіксували більше 180 таких ситуацій. Частка, яка припадає на прикордонну Чернігівську область становить 3 % (рис. 3).

Маніпуляції історичними фактами, використання релігії та духовних цінностей для розколу суспільства, незаконне виготовлення та використання зброї, паплюження історичних пам'яток, насилля, вербування російськими спецслужбами українських громадян, що призводить до підривної діяльності в Україні розхитують ситуацію всередині країни та роблять її вразливою ззовні [1].

Питання забезпечення прав національних меншин дедалі частіше стають предметом маніпуляції. Загострюючи ситуацію в прикордонних регіонах намагається дестабілізувати ситуацію. Такі тенденції становлять загрозу як громадянам України, так і національним інтересам в цілому.

Згубним залишається інформаційне домінування держави-агресора на тимчасово окупованих територіях Криму та Донбасу. Незважаючи на поступово відновлювану мережу теле- та радіомовлення для донесення українських новин на ці території, саме російські наративи все ще здебільшого формують світосприйняття мешканців окупованих територій України. Серед причин такого явища – неповна сформованість державної політики щодо окупованих

територій, що ускладнює вироблення спеціалізованого контенту для їхніх мешканців та протидію деструктивному впливу в інформаційній сфері. За даним опитування міжнародної організації Internews за підтримки проекту USAID "У-Медіа", яке проводилось у червні-липні 2019 року на всій території України за винятком тимчасово непідконтрольних українському уряду територій Донецької та Луганської областей, а також АР Крим, понад 10% жителів України використовують як джерело новин російські засоби масової інформації. Серед причин використання українцями російських ЗМІ більшість респондентів (35%) назвали можливість отримати альтернативну точку зору, 22% заявили, що російські ЗМІ цікаві, 21% вказали на можливість отримувати новини російською мовою, а 4% упевнені, що російські ЗМІ більш правдиві та незалежні [1].



Рис. 3. Розподіл за регіонами України випадків виявлення потенційно небезпечної інформації, що може дестабілізувати українське суспільство

Маніпулятивний вплив з боку агресора стає наслідком усе ще несистемних зусиль із впровадження медіаграмотності в Україні та слабких освітніх програм щодо виховання критичного мислення. Значною мірою проблеми використання інтернет-сервісів пов'язані із невизначеністю юридичного статусу інтернет-ЗМІ в Україні та обмеженими можливостями України вплинути на тих інформаційних суб'єктів, що ведуть свою діяльність із території інших країн.

Усвідомлюючи загрозу суспільній злагоді та національній безпеці нашої країни упродовж 2014–2018 рр. вдалося істотно зменшити поширення на території України деструктивних наративів. Цьому сприяло:

- обмеження мовлення російських телеканалів та російського медіа-продукту (телесеріалів, кінофільмів);
- посилення контролю за друкованою літературою, яка містить висловлювання, що становлять загрозу національній безпеці;
- запровадження економічних санкцій, що дало змогу додатково обмежити діяльність частини російських соціальних мереж;
- висилання з території держави співробітників російських пропагандистських медіа тощо [1].

Значну роль у зниженні можливості стеження за громадянами України з боку російських спецслужб відіграло блокування відповідних сайтів. За даними компанії SimilarWeb, станом на 20 травня 2017 р. відвідуваність соціальної мережі «ВКонтакте» в Україні зменшилася на 3,35 млн. візитів за 5 днів блокування доступу (решта отримали доступ до заблокованого інтернет-ресурсу через VPN); відвідуваність російського інтернет-порталу yandex.ua знизилася приблизно на 2 млн візитів, мережа «Однокласники» втратила в середньому 1,67 млн візитів [2, С. 49]. Одночасно спостерігається зростання відвідуваності альтернативних ресурсів. На другий день після набуття чинності Указу Президента «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» відвідуваність українцями мережі Facebook зросла на 40 %, а Google на 85 %.

З боку нашої держави здійснюються заходи недопущення реалізацій спроб РФ та підконтрольних їй терористичних угруповань поширювати інформаційну агресію на контрольовану Україною територію. Зокрема, у 2018 р. було запущено комплексну систему протидії антиукраїнському мовленню в зоні проведення Операції Об'єднаних сил в Луганській та Донецькій областях. За допомогою спеціальних технічних рішень зазначена система не дає змоги поширювати сигнал телевізійного мовлення держави-агресора та підконтрольних їй утворень на території Донецької та Луганської областей.

Отже, зусилля органів публічної влади, як суб'єкта системи забезпечення національної безпеки України, спрямовані на гарантування інформаційної безпеки особи в усіх сферах її життєдіяльності. Проте залишається багато не узгоджених та не вирішених нагальних питань.

Досвід високорозвинутих держав свідчить про те, що зважена державна інформаційна політика гарантує стабільний соціально-економічний, політичний і культурний розвиток країни. Напрямки державної інформаційної політики кожна країна обирає відповідно до національних

особливостей, специфіки культурного та соціально-економічного розвитку. Державна інформаційна політика повинна стимулювати зростання виробництва засобів інформатизації, телекомунікації, інформаційних продуктів і послуг та забезпечення попиту в суспільстві на них [1].

Головними проблемами забезпечення інформаційної безпеки в Україні залишаються:

- недосконалість інформаційного законодавства, зокрема в царині регулювання діяльності інтернет-ресурсів, що призвело до браку діалогу між державою та власниками соціальних сервісів;
- штучне та нелогічне формальне відокремлення кібернетичного простору від загального інформаційного простору;
- недостатня інформаційна присутність України в глобальному медіа-просторі;
- підвищена інформаційна залежність нашої держави від іноземних держав;
- незадовільний стан мережі дротового радіомовлення;
- використання неліцензійного програмного забезпечення;
- низький рівень обізнаності спеціалістів щодо можливостей використання інформаційно-комунікаційних технологій;
- застаріле технологічне обладнання українських телерадіокомпаній;
- недостатній рівень розвитку новітніх засобів комунікації;
- монополізм кабельного мовлення;
- незавершений перехід на цифровий формат мовлення;
- недостатня кількість програм щодо фінансування книговидавництва, підтримки кіновиробництва та формування інформаційного суспільства в цілому [1].

Отже, при визначенні основних напрямів державної інформаційної політики слід урахувати сучасні умови суспільного розвитку, а саме: формування інформаційного суспільства, яке усуває комунікаційні бар'єри на різних рівнях – міждержавному і на рівні окремих громадян. З огляду на це, погоджуючись з професором Г.Г. Почепцовим, серед головних напрямів здійснення сучасної державної інформаційної політики має бути: забезпечення свободи слова; сприяння вільному доступу до суспільно значущої інформації; збереження суспільної моралі, захист честі й гідності особистості; сприяння конкуренції у сфері засобів масової інформації; сприяння відкритості та прозорості органів державної влади й місцевого самоврядування; захист самобутності української культури й мови; переведення культурної спадщини держави в цифровий формат; захист інтересів найбільш уразливих категорій громадян в інформаційній сфері;

боротьба з неналежним використанням сучасних інформаційних технологій; гарантування інформаційної безпеки; захист персональних даних; охорона недоторканності приватного життя; формування позитивного іміджу України та її державних органів у світі [4].

Нагальною потребою є впровадження медіаграмотності в Україні та освітніх програм щодо виховання критичного мислення, що дозволило б нівелювати маніпуляційні впливи. Концентрація зусиль на чітких конкретних напрямках сприятиме створенню розвиненого та захищеного інформаційного середовища.

Список використаних джерел

1. Шабардіна Ю. В., Коваленко С. В. Забезпечення інформаційної безпеки як основи національної безпеки України в сучасних умовах / Ю. В. Шабардіна, С.В. Коваленко // Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток. 2019. №1(7). С.51 - 65. URL: <http://pa.stu.cn.ua>
2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». К. : НІСД, 2017. 928 с.
3. Остроухов В., Петрик В. До проблеми забезпечення інформаційної безпеки України. Політичний менеджмент. 2008. № 4(31). С. 135 - 141. URL: Режим доступу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/59848>
4. Почепцов Г. Г. Сенси і війни: Україна і Росія в інформаційній і смисловій війнах. К.: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2016. С. 125.
5. Степко О. М. Аналіз головних складових інформаційної безпеки держави. Науковий вісник інституту міжнародних відносин НАУ. Серія: економіка, право, політологія, туризм. 2011. Випуск 1 (3). С. 90 - 99. URL: <http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/IMV/article/view/3214>
6. Офіційний сайт Міністерства цифрової трансформації України. URL: <https://thedigital.gov.ua/>
7. Офіційний сайт Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. URL: <https://www.nrada.gov.ua/>
8. Офіційний сайт Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/>
9. Офіційний сайт Чернігівської обласної державної адміністрації. URL: <http://cg.gov.ua/>

РОЗДІЛ 5. СОЦІАЛЬНІ ІМПЕРАТИВИ РОЗВИТКУ ПРОДУКТИВНИХ СИЛ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Ревко А.М., д.е.н., доцент

СТРАТЕГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ НОВОГО СОЦІОГУМАНІТАРНОГО ПРОСТОРУ РЕГІОНУ

В умовах євроінтеграції сучасна стратегія сталого розвитку регіонів України має передбачати розбудову відкрито-демократичного, національно-консолідованого, духовно-інтелектуального, креативно-інформаційного, культурно-розмаїтого суспільства, в якому головною детермінантою є гармонізація соціального середовища з активними горизонтальними і вертикальними зв'язками, котрі базуються на всебічно вивіреному інституціональному забезпеченні [1].

Метою зазначеної стратегії, з огляду на втрати значної частини економічного потенціалу, трагічні жертви та насильну міграцію населення із Автономної Республіки Крим і Сходу України, є забезпечення національної ідентичності, історичної соборності, уможливлення всебічної самореалізації, забезпечення гідного рівня життя та соціалізації, безпеки, формування інноваційно-динамічного соціогуманітарного простору та якісної системи освіти, науки, культури, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, відпочинку, інформаційної інтеграції української спільноти у цивілізований світ [1, 2, с. 72].

Дослідженням проблематики модернізації соціальної інфраструктури регіону та перевагам функціонування соціогуманітарного простору приділили увагу у своїх працях такі закордонні та вітчизняні науковці, як: Броль Р. (Brol R.), Бутко М. [2; 6; 7], Вітковський К. (Witkowski K.), Вовканич С., Долата М. (Dolata M.), Крошел Дж. (Kroszel J.), Купець Л. (Kuriec L.), Куценко В., Ледрут Р. (Ledrut R.) [4], Новіков В., Пепа Т., Прокопа І. [7], Сіммель Г. (Simmel G.) [3], Тульчинський Р., Тульчинська С., Флора К. (Flora Cornelia B.), Флора Я. (Flora Jan L.), Хвесик М., Чернюк Л., Ягодка А. Яловицький Б. (Jałowieski B.) [5] та інші.

Однією з ключових проблем досягнення стійкості соціогуманітарного простору є модернізація соціальної інфраструктури регіонів України, створення умов для людського розвитку через знання, етно-культурні, соціальні та духовні цінності. Серед закордонних науковців більш уживане поняття «соціальний простір». Польський науковець Б. Яловицький звертав

увагу на те, що соціальний простір представляє собою певну мережу відносин між окремими людьми або соціальними групами, або певну територію, де мешкають соціальні групи, та якій притаманні конкретні властивості. Німецький соціолог Г. Сіммель [3] стверджував, що простір є формою, що не існує сама по собі і тільки діяльність людини надає цій формі певного значення. У свою чергу, французький професор Р. Ледрут [4] зауважує, що простір є базисом не тільки всього, що існує в суспільстві, а також всього, що в суспільстві є можливим, оскільки сучасну і майбутню людську діяльність неможливо відокремити від соціального простору [5, с. 241-242]. На нашу думку, соціогуманітарний простір регіону є гармонізованим суспільним середовищем з усіма сферами людської діяльності, для яких характерна континуальність поширення і водночас дискретність організації, що призводить до стабільного функціонування дистинацій різного таксономічного рангу в напрямі нарощування людського потенціалу та його ринкової капіталізації [6, с. 32].

Структурно-функціональною компонентою соціогуманітарного простору регіону є соціальна інфраструктура, яка завжди прив'язана до певного простору та представлена такими сферами (рис. 1):

- культурологічна інфраструктура, що включає бібліотеки, клубні заклади, концертні організації, музеї, театри, кінотеатри та мистецькі школи;
- освітня інфраструктура, що складається з дошкільних навчальних закладів, загальноосвітніх навчальних закладів, професійно-технічних навчальних закладів та закладів вищої освіти;
- медична інфраструктура, що представлена медичними центрами, лікарськими амбулаторно-поліклінічними закладами, аптеками та рекреаційними ресурсами;
- спортивно-фізкультурна інфраструктура, що включає спортивні школи, стадіони, спортивні зали, фізкультурні центри та фітнес клуби;
- інформаційна інфраструктура, що представлена місцевим радіомовленням, виданням газет і журналів, місцевим телебаченням, комп'ютерними центрами та ІТ компаніями.

Зазначені сфери створюють єдину систему соціальної інфраструктури, елементи якої доповнюють одна одну та здійснюють рівнозначний вплив на формування соціогуманітарного простору регіону.

Забезпечення умов формування та розвитку соціальної інфраструктури в межах соціогуманітарного простору регіонів України відбувається в інституціональному середовищі, що визначають як формальні й неформальні правила поведінки та взаємодії суб'єктів економічних та соціальних процесів на регіональному, субрегіональному та локальному рівнях [1; 7, с. 4], що

спрямовані на: створення умов для максимального задоволення духовних потреб населення, розширення його можливостей щодо тривалого і здорового способу життя, отримання якісної освіти. Іншими словами, – це фундаментальні політичні, соціальні та юридичні правила, в межах яких відбуваються процеси відтворення та реалізації людського потенціалу [1; 8, с. 71].

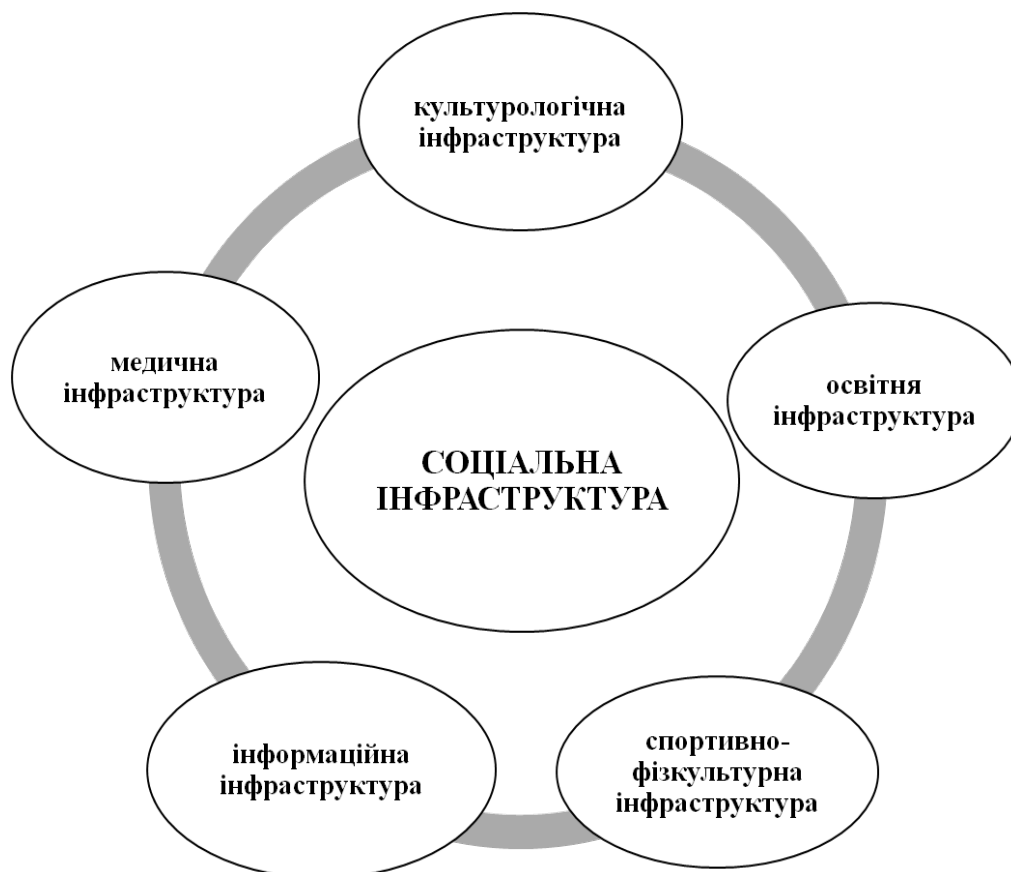


Рис 1. Структурно-функціональна компонента соціогуманітарного простору регіону

Джерело: розроблено автором

Інституціональні засади розбудови соціогуманітарного простору регіону, на наше переконання, це система норм, правил та напрямів, що продукує держава та громадянське суспільство з метою реалізації прав та можливостей населення певного простору на відтворення людського потенціалу в межах існуючої соціальної інфраструктури.

На думку професора М. П. Бутко, децентралізація у поєднанні з деконцентрацією - це безальтернативний шлях повного залучення просторового потенціалу України. В сучасних умовах при реалізації принципу децентралізації наша країна стикається з певними проблемами, викликами і навіть загрозами, що мали б враховуватися при формуванні та

реалізації дорожньої карти її імплементації в інституційне тіло держави, а також у стратегію модернізації регіональних господарських систем та практику управління на локальному рівні.

Як зауважує науковець, стратегія децентралізації має базуватися на засадах інституціоналізму, що полягає у залученні людського фактора як основи функціонування локальних громад, їх згуртованості та залучення до процесів вирішення проблем, успадкованих та накопичених у трансформаційний період. Науковець наголошує, що проголошена реформа децентралізації в контексті розвитку людини повинна гармонізувати соціогуманітарну децентралізацію із євроінтеграційними процесами [9, с. 55-58].

Основою інституціоналізму соціогуманітарного простору, на нашу думку, з одного боку, є відносини власності, а з іншого, – релевантне правове поле формування нового соціогуманітарного простору регіону. Отже, в умовах сьогодення, надважливим питанням регіональної політики залишається окреслення інституціонального механізму формування нового соціогуманітарного простору та посилення ролі громадянського суспільства у збалансованому розвитку соціальної інфраструктури регіону (рис. 2).

Слід зазначити, що дієвим інституціонально-правовим базисом реформування державної регіональної політики України мають стати Закони України «Про деконцентрацію повноважень і децентралізацію владних функцій на користь органів місцевого самоврядування», «Про особливості функціонування соціогуманітарного простору регіону» та «Про фінансову самодостатність об'єднаних територіальних громад».

На наше переконання, потребує внесення змін та уточнень Закон України «Про засади державної регіональної політики», який має визначати мету державної регіональної політики як створення умов для всебічного розвитку людини - головної продуктивної сили регіональних господарських систем, а не зазначене абстрактне «створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів» [10, с. 182].

Крім того, важливим аспектом у Законі України «Про особливості функціонування соціогуманітарного простору регіону» повинно бути визначення дієвого механізму активізації інститутів громадянського суспільства до процесів сталого розвитку своїх територій в умовах децентралізації владних повноважень. Оскільки роль громадянського суспільства в інституціональних процесах формування нового соціогуманітарного простору регіону має бути ключовою.

В результаті системних перетворень регіони України потребують виваженої дорожньої карти реалізації стратегії модернізації соціальної інфраструктури в межах соціогуманітарного простору регіону. Виникає нагальна необхідність чіткого визначення часових рамок стратегії, етапи, виконавців, відповідальних та очікувану ефективність реалізації

реформаторських задумів. В основу стратегії модернізації соціальної інфраструктури мають бути покладені заходи щодо вдосконалення інституційного середовища, врегулювання відносин власності, а також перехід до інклюзивного людиноцентриського розвитку регіону [9, с. 63-64].

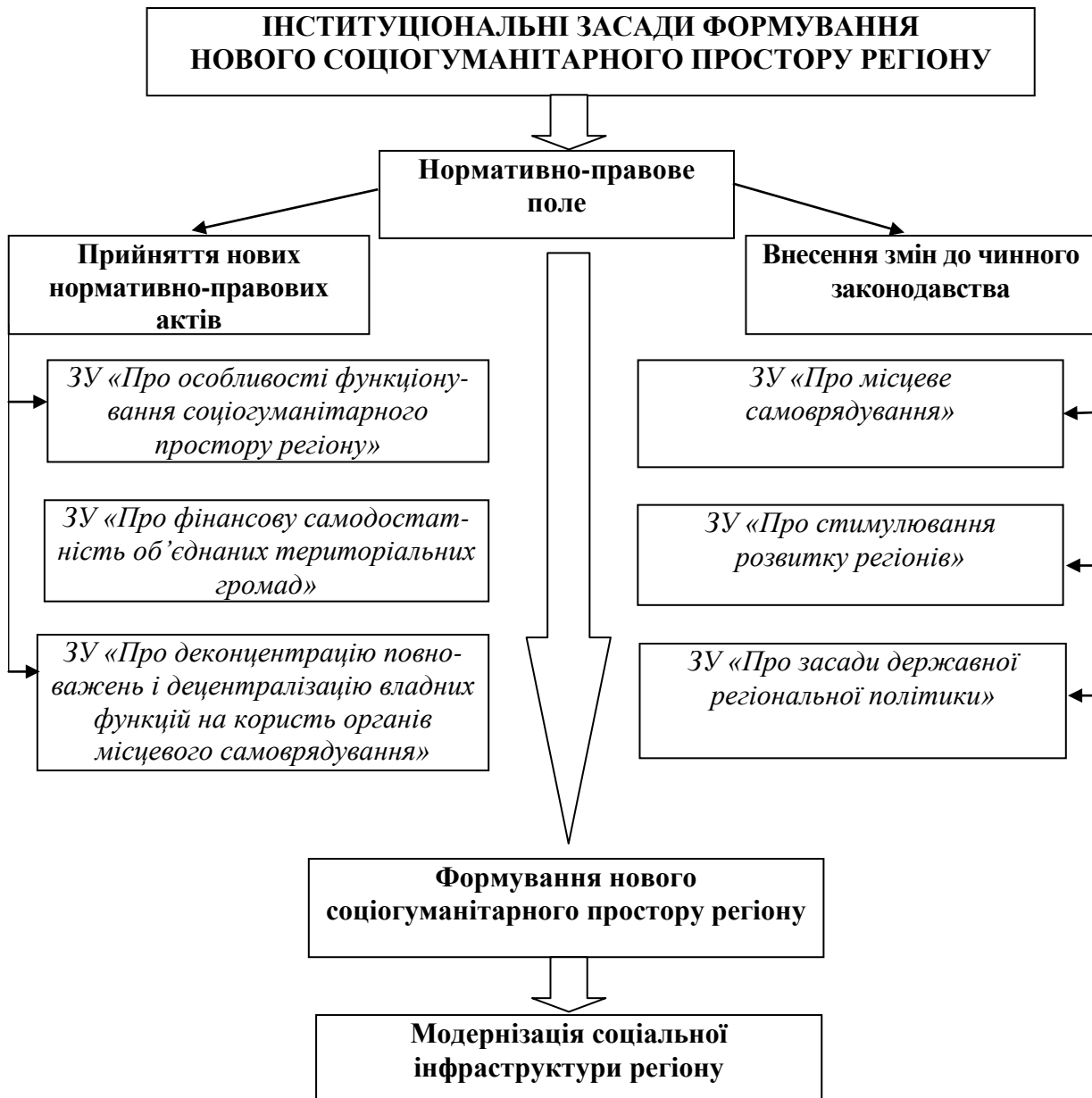


Рис 2. Інституціональний механізм формування нового соціогуманітарного простору регіону

Джерело: розроблено автором

Поняття інклюзивності використовується тоді, коли існує диференціація людей, зумовлена обмеженими можливостями деяких із них виконувати певні функції чи задовольняти свої потреби, що, у свою чергу, може бути причиною їх соціального відторгнення. Саме соціальне відторгнення враховує доступність освіти, медичної допомоги, доступність об'єктів соціальної інфраструктури, залучення у соціокультурні процеси. На думку Прокопа І., перехід до

інклюзивного розвитку регіону сприятиме пом'якшенню або усуненню соціального відторгнення у суспільстві [11, с. 106].

Слід відмітити, що головними причинами, що викликають ризики соціального відторгнення, є, в першу чергу, низький рівень розвитку інфраструктури для людей з фізичними обмеженнями та для людей похилого віку, зокрема сфери послуг – у тому числі інформаційно-культурних, недостатня ефективність та недостатнє фінансування соціальних програм, відсутність стабільної та гідно оплачуваної роботи тощо.

Резолюція Ради Європейського Союзу «Боротьба з соціальним відторгненням», що була прийнята ще у вересні 1989 року, наголошує, що ефективність скоординованої, послідовної політики розвитку, що базується на активній участі органів місцевого самоврядування є запорукою вдалої боротьби з соціальним відторгненням [12, с. 18-21].

Саме інклюзивний розвиток здійснює вплив на запровадження засад так званої прямої демократії (реалізації громадянських, суспільних та політичних прав) та на розподіл суспільних благ (послуг освіти, культури, охорони здоров'я та соціальної інфраструктури в цілому) із залученням до цих процесів всіх членів суспільства [13], що сприяє розвитку регіональних господарських систем.

У глобальному вимірі ідеї інклюзивності поширюються дедалі більше. Так, наприклад, на Саміті ООН зі сталого розвитку, що відбувся у вересні 2015 р., було прийнято звітний документ «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року», в якому зазначено 17 цілей (забезпечення здорового способу життя, гендерної рівності, доступу до якісної освіти, подолання бідності та ін.) і 169 завдань сталого розвитку. При цьому питання інклюзивності в різних аспектах (наприклад, «сприяння ... гідній праці для всіх») включено до формулювання практично кожної з цілей, а в деяких з них прямо вживається термін «інклюзивний», поданий в українському перекладі, як: «всеохоплюючий» і «загальний».

У 2018 році на Всесвітньому економічному форумі в Давосі представлено альтернативну систему оцінки економічного розвитку країн, відповідно до якої визначається показник інклюзивного розвитку (Inclusive Development Index), що складається з 11 параметрів, які відображають реальний стан розвитку країни. Згідно цього показника інклюзивність економічного розвитку України за останні п'ять років знизилась на 6,8%, що демонструє зменшення кількості людей, яких фактично залучено до процесу економічного зростання та які отримують вигоди від цього.

Нині в Україні здійснюється реалізація Цілей сталого розвитку, що затверджені на вищезгаданому Саміті ООН та завдання сталого розвитку, що адаптовані для України та акцентовані на інклюзивному розвитку. В Україні наступним кроком щодо реалізації Цілей сталого розвитку має бути підготовка

проекту Стратегії сталого розвитку України до 2030 року та Національного плану дій до 2020 року з впровадження стратегії [11, с. 113-114].

У Стратегії сталого розвитку України до 2030 року значна увага акцентується на аспектах інклюзивного розвитку, а саме, операційні цілі 4.1 та 4.2 визначено наступним чином: «4.1. Забезпечити охорону громадського здоров'я та сприяти благополуччю для всіх у будь-якому віці» та «4.2. Забезпечити інклюзивну та справедливу якісну освіту і сприяти можливостям навчатися впродовж усього життя для всіх» [14, с. 13-14].

До глобального чинника сприяння інклюзивному розвитку регіону можна віднести, на нашу думку, мотивацію та активізацію інститутів громадянського суспільства та максимальне їх залучення до процесів розробки та моніторингу Стратегій сталого розвитку областей на період до 2027 року та Планів заходів їх реалізації на 2021-2023 роки. Партисипація інститутів громадянського суспільства у процесах розробки стратегії допомагає відобразити в документі реальні потреби різних соціальних груп, а не тільки працівників органів місцевого самоврядування. Важливо відмітити, що надважливим є участь представників інститутів громадянського суспільства на всіх етапах стратегічного будування: від формування цілей та завдань до моніторингу їх виконання (рис. 3).

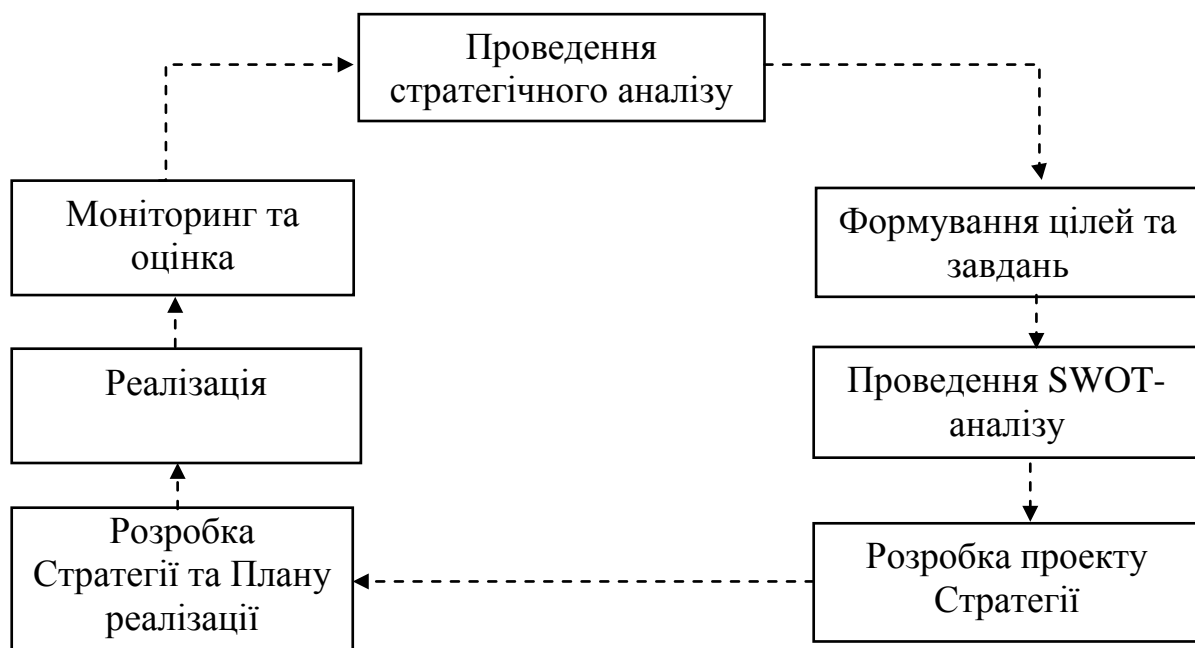


Рис 3. Процес стратегічного будування розвитку регіону

Джерело: розроблено автором на підставі [15]

До стратегічних засади модернізації соціальної інфраструктури в межах соціогуманітарного простору регіону слід включити наступні оперативні цілі та завдання, що сприяють реалізації стратегічної цілі - розвиток людського потенціалу (рис. 4).

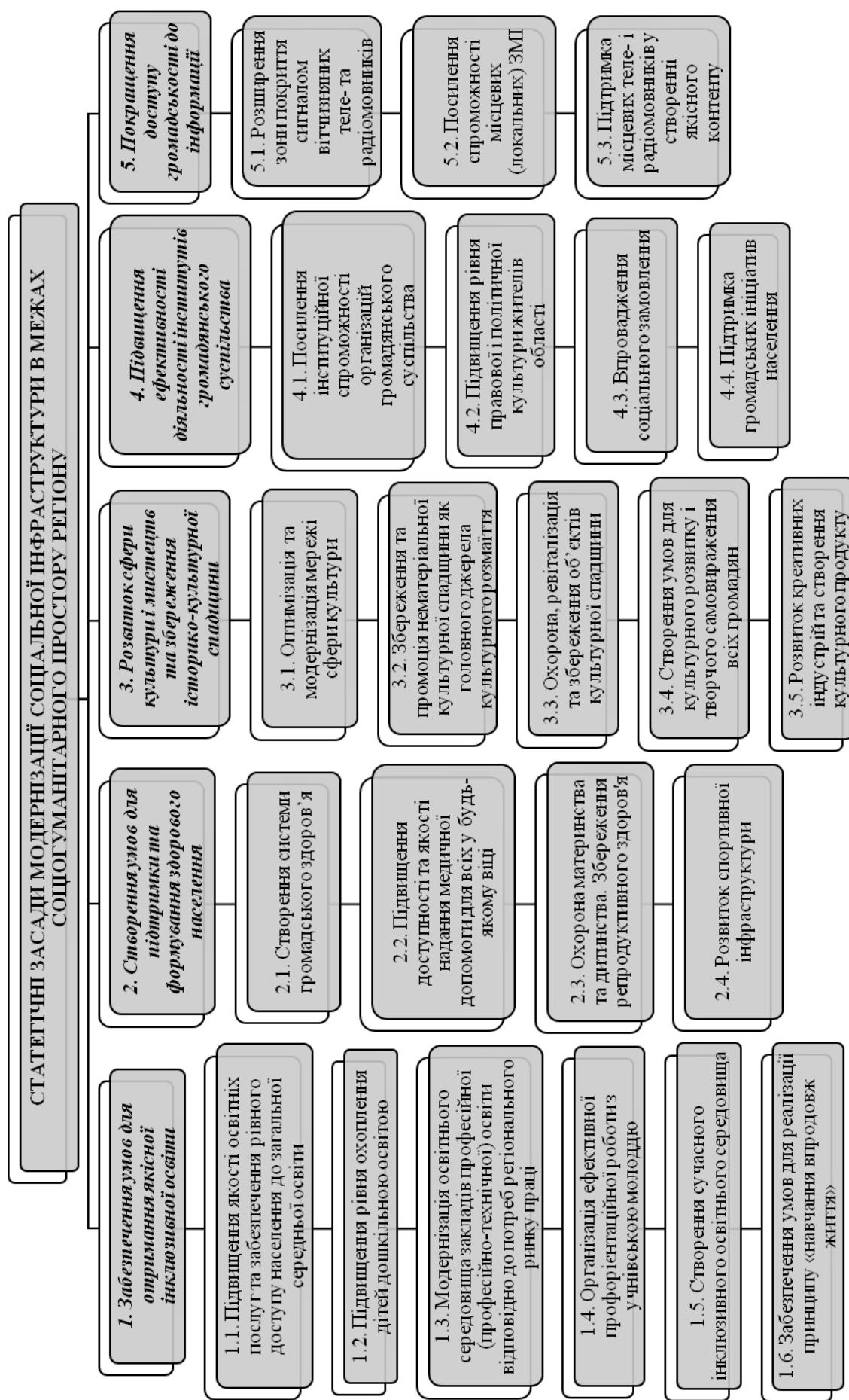


Рис 4. Оперативні цілі модернізації соціальної інфраструктури в рамках стратегічного розвитку регіону

Джерело: розроблено автором

Оперативна ціль 1. Забезпечення умов отримання якісної інклюзивної освіти.

Завдання 1.1. Підвищення якості освітніх послуг та забезпечення рівного доступу населення до загальної середньої освіти. Реалізація даного завдання можлива шляхом:

- оптимізації мережі закладів загальної середньої освіти області з урахуванням демографічних, економічних і соціальних перспектив;
- вдосконалення функціонування опорних шкіл, створення єдиного інклюзивного освітнього простору в межах освітнього округу;
- забезпечення організованим та безпечним підвозом учнів і педагогічних працівників до місць навчання та роботи;
- продовження роботи щодо забезпечення належних санітарно-гігієнічних умов для здобувачів освітніх послуг;
- діджиталізації освіти, її матеріально-технічне та фахове забезпечення;
- розвитку мережі закладів позашкільної освіти для забезпечення рівного доступу дітей із урахуванням їх особистісних потреб;
- удосконалення роботи з обдарованою і талановитою молоддю.

Завдання 1.2. Підвищення рівня охоплення дітей дошкільною освітою. Реалізація зазначеного завдання можлива шляхом:

- модернізації мережі закладів дошкільної освіти у відповідності до потреб здобувачів освіти;
- відкриття додаткових груп на базі діючих закладів дошкільної освіти, груп короткотривалого перебування дітей тощо.

Завдання 1.3. Модернізація освітнього середовища закладів професійної (професійно-технічної) освіти відповідно до потреб регіонального ринку праці. Реалізація даного завдання можлива шляхом:

- створення на базі професійних (професійно-технічних) закладів освіти навчально-практичних центрів із пріоритетних для регіону професій;
- залучення потенційних роботодавців до участі у підготовці кваліфікованих працівників шляхом розвитку дуальної форми освіти;
- оптимізації мережі закладів професійної (професійно-технічної) освіти шляхом створення багатопрофільних регіональних центрів;
- створення на базі окремих закладів професійної (професійно-технічної) освіти центрів професійної досконалості;
- оновлення матеріально-технічної бази закладів професійної (професійно-технічної) освіти;
- запровадження в освітній процес стандартів професійної (професійно-технічної) освіти з модульно-компетентнісним підходом;
- задоволення потреб молоді й дорослого населення у здобутті якісної професійної (професійно-технічної) освіти;

- популяризації престижності робітничих професій, формування позитивного іміджу закладів професійної освіти [1].

Завдання 1.4. Організація ефективної профорієнтаційної роботи з учнівською молоддю. Реалізація зазначеного завдання можлива шляхом:

- створення центрів професійної орієнтації молоді;
- моніторинг та прогнозування потреб локального ринку праці;
- розвиток локального партнерства в освітній сфері;
- створення умов для розвитку підприємницьких компетенцій учнівської молоді.

Завдання 1.5. Створення сучасного інклюзивного освітнього середовища. Реалізація даного завдання можлива шляхом:

- забезпечення інклюзивним навчанням в закладах дошкільної, загальної середньої, професійної (професійно-технічної), вищої та фахової передвищої освіти осіб з особливими освітніми потребами;

- збереження та розвиток мережі закладів позашкільної освіти, з метою забезпечення рівного доступу дітей відповідної категорії з урахуванням їх особистісних потреб;

- забезпечення умов для організованого та безпечного підвозу учнів з особливими освітніми потребами до місць навчання та додому.

Завдання 1.6. Забезпечення умов для реалізації принципу «навчання впродовж життя». Реалізація зазначеного завдання можлива шляхом:

- поширення в області інноваційних освітніх продуктів;

- підтримки ініціатив закладів фахової передвищої, вищої та післядипломної освіти щодо залучення до перекваліфікації визначених цільових категорій громадян;

- розробки та просування нових освітніх продуктів на ринку освітніх послуг;

- стимулювання розширення застосування сучасних інформаційних та комунікаційних технологій у навчальному процесі;

- підтримки розвитку міжрегіонального та міжнародного співробітництва у сфері передвищої, вищої та післядипломної освіти;

- стимулювання створення та підтримка діяльності саморегулювних організацій закладів передвищої, вищої та післядипломної освіти.

Головними результатами реалізації першої оперативної цілі має бути:

- доступність дошкільної освіти, повноцінний фізичний та інтелектуальний розвиток, формування передумов навчальної діяльності;

- збалансування обсягів і напрямів підготовки кадрів із регіональною потребою локального ринку праці;

- доступність дошкільної освіти для дітей із особливими освітніми потребами та забезпечення реалізації їх права на повноцінний фізичний та інтелектуальний розвиток, формування передумов навчальної діяльності;

- забезпечення умов надання освітніх послуг у закладах загальної середньої, професійної (професійно-технічної), вищої та фахової передвищої освіти особам із особливими освітніми потребами;

- створення інклюзивного середовища в освітніх закладах області;

- поліпшення доступності закладів освіти для учнів із особливими потребами;

- інтенсифікація застосування міжнародного та українського досвіду в закладах освіти області, модернізація їхнього навчального процесу;

- підвищення конкурентоспроможності закладів передвищої, вищої та післядипломної області на національному та міжнародному рівнях.

Оперативна ціль 2. Створення умов для підтримки та формування здорового населення.

Завдання 2.1. Створення системи громадського здоров'я. Реалізація даного завдання можлива шляхом:

- забезпечення умов щодо збереження та зміцнення здоров'я населення області;

- проведення інформаційно-просвітницьких кампаній щодо здорового способу життя, з метою попередження соціально небезпечних хвороб, значущості вакцинації, профілактики шкідливих звичок (тютюнопаління, алкоголізму, наркоманії);

- проведення інформаційно-оздоровчих заходів спільно із закладами охорони здоров'я, освіти, органів місцевої влади, засобами масової інформації та громадськими організаціями щодо пропаганди здорового та активного способу життя, формування відповідального ставлення до власного здоров'я;

- підтримки проектів інститутів громадського суспільства з профілактики соціально небезпечних хвороб;

- популяризації здорового способу життя та рухової активності;

- залучення населення до систематичних занять фізичною культурою і спортом;

- проведення масових фізкультурно-оздоровчих і спортивних заходів для усіх категорій населення.

Завдання 2.2. Підвищення доступності та якості надання медичної допомоги для всіх у будь-якому віці. Реалізація зазначеного завдання можлива шляхом:

- оптимізації та модернізації мережі закладів охорони здоров'я, що надають медичну допомогу (в. т.ч. матеріально–технічного забезпечення, впровадження електронних та телемедичних сервісів, оптимізація покриття мережею Інтернет);

- кадрового забезпечення галузі охорони здоров'я, підвищення рівня кваліфікації медичних працівників;

- розширення та розвитку спеціалізованих та високоспеціалізованих медичних послуг, покращення якості їх надання;

- забезпечення закладів охорони здоров'я лікарями-вузькопрофільними спеціалістами;

- забезпечення молодих спеціалістів належним соціальним захистом та житлом;

- розширення мережі баз постійного базування екстреної медичної допомоги та медицини катастроф з метою забезпечення нормативного доїзду до пацієнта;

- забезпечення первинної ланки медичної допомоги, обласного центру екстреної медичної допомоги та медицини катастроф автотранспортом та кваліфікованими кадрами;

- забезпечення пільгових контингентів лікарськими засобами та технічними засобами медичної реабілітації, згідно чинного законодавства;

- забезпечення умов для проведення профілактичних оглядів населення з метою раннього виявлення соціально небезпечних хвороб та інших захворювань, в т.ч. жителів віддалених районів;

- забезпечення виконання імунопрофілактики з дотриманням Національного календаря профілактичних щеплень.

Завдання 2.3. Охорона материнства та дитинства. Збереження репродуктивного здоров'я. Реалізація даного завдання можлива шляхом:

- розвитку перинатальної допомоги в області шляхом створення центру III рівня надання перинатальної допомоги та міжрайонних пологових стаціонарів (перинатальних центрів II рівня);

- надання послуг та проведення інформаційно-просвітницьких заходів із питань збереження репродуктивного здоров'я;

- забезпечення профілактичного щеплення дитячого населення області з дотриманням Національного календаря профілактичних щеплень;

- проведення профілактичних медичних оглядів дошкільнят та дітей шкільного віку;

- забезпечення та покращання умов надання дітям спеціалізованої медичної допомоги - санаторно-курортного лікування та медичної реабілітації.

Завдання 2.4. Розвиток спортивної інфраструктури. Реалізація зазначеного завдання можлива шляхом:

- будівництва нових капітальних спортивних об'єктів;
- будівництва нових і реконструкція наявних спортивних майданчиків для масового використання;
- капітального ремонту, реконструкції і оснащення наявних спортивних об'єктів;
- розширення та підтримки мережі спортивних шкіл, клубів, секцій, фізкультурно-оздоровчих груп.

Головними результатами реалізації другої оперативної цілі має бути:

- підвищення рівня поінформованості та обізнаності населення, особливо молоді, щодо здорового способу життя та формування відповідального ставлення до власного здоров'я, відмови від шкідливих звичок, профілактики захворювань;

покращення матеріально-технічної бази дитячо-юнацьких спортивних шкіл, шкіл вищої майстерності, баз олімпійської підготовки;

- зниження показників захворюваності на «соціальні хвороби»;
- забезпечення доступності до якісної та ефективної медичної допомоги населення (в тому числі для людей з особливими потребами), особливо у сільській місцевості в умовах реформування галузі охорони здоров'я;
- підвищення рівня охоплення населення вакцинацією;
- наближення медичної допомоги до населення за територіальним принципом;
- збереження репродуктивного здоров'я дітей та молоді, утвердження інституту сім'ї та сімейних цінностей, забезпечення доступу до послуг із планування сім'ї;
- покращення спортивної інфраструктури області;
- проведено масових фізкультурно-спортивних заходів;
- збільшення кількості уроків фізичної культури та обсягів рухової активності в позаурочний час у навчальних закладах.

Оперативна ціль 3. Розвиток сфери культури і мистецтв та збереження історико-культурної спадщини.

Завдання 3.1. Оптимізація та модернізація мережі сфери культури. Реалізація даного завдання можлива шляхом:

- організації раціонального використання культурно-ресурсного потенціалу (закладів, установ, підприємств сфери культури);
- розробки та впровадження функціонально та організаційно нових ефективних моделей закладів надання культурних послуг із урахуванням щільності населення та територіальної доступності;

- створення на базі існуючих закладів культури центрів розвитку для всіх у будь-якому віці.

Завдання 3.2. Збереження та промоція нематеріальної культурної спадщини як головного джерела культурного розмаїття. Реалізація зазначеного завдання можлива шляхом:

- популяризації народних традицій, крафтових ремесел, фольклору, художніх промислів шляхом проведення фестивалів, ярмарок, майстер-класів, фольклорно-етнографічних експедицій;

- діджиталізації елементів нематеріальної культурної спадщини регіону (формування електронного реєстру);

- створення он-лайн-платформи «Історико-туристичний гід доповненої реальності».

Завдання 3.3. Охорона, ревіталізація та збереження об'єктів культурної спадщини (історії, археології та монументального мистецтва). Реалізація даного завдання можлива шляхом:

- розроблення місцевих програм із відповідними кошторисами на здійснення пам'яткоохоронних заходів.

Завдання 3.4. Забезпечення умов для культурного розвитку і творчого самовираження громадян, у тому числі дітей, молоді, осіб із особливими потребами. Реалізація зазначеного завдання можлива шляхом:

- розвитку аматорського та професійного мистецтва;

- розвитку спроможного гастрольно-концертного ринку області;

- збереження мережі мистецьких шкіл, відкриття нових філій та спеціалізацій, збільшення контингенту учнів;

- забезпечення доступу громадян, у тому числі дітей, молоді, осіб із особливими потребами до формальної та неформальної культурно-мистецької освіти;

- розвитку та актуалізації інформаційних ресурсів бібліотек на електронних носіях і забезпечення доступу до них;

- відновлення та збереження об'єктів музейної мережі, впровадження сучасних технологій до музейної практики, реекспозиція існуючих музеїв та створення нових інтерактивних комплексів.

Завдання 3.5. Розвиток креативних індустрій та створення культурного продукту. Реалізація даного завдання можлива шляхом:

- впровадження кластерних моделей розвитку культури в громадах в умовах децентралізації;

- створення доданої вартості та робочих місць через культурне (мистецьке) та/або креативне вираження як наслідок індивідуальної творчості, навичок і таланту;

- створення сприятливих умов для творчої самореалізації особистості через розмаїття форм художнього самовираження, міжкультурного діалогу, культурного взаємообміну та мобільності людей та ідей;

- створення, виробництва, поширення, збереження національного культурного продукту і підвищення рівня його споживання шляхом формування цілісного інформаційно-культурного простору.

Головними результатами реалізації третьої оперативної цілі має бути:

- задоволення культурних потреб населення регіону та забезпечення рівного доступу мешканців до культурних послуг незалежно від місця проживання;

- активізація культурно-мистецької творчості всіх категорій громадян (похилого віку, з обмеженими можливостями, внутрішньо переміщених осіб, учасників ООС);

- збереження та відновлення об'єктів історико-культурної спадщини;

- формування новітнього культурного простору;

- збагачення духовного життя, формування моральних якостей та зростання національно-патріотичних настроїв мешканців області;

- створення інтелектуального простору;

- оновлення та створення сучасних музейних експозицій відповідно до сучасних вимог.

Оперативна ціль 4. Підвищення ефективності діяльності інститутів громадянського суспільства.

Завдання 4.1. Посилення інституційної спроможності організацій громадянського суспільства. Реалізація зазначеного завдання можлива шляхом:

- розвитку професійних компетенцій представників інститутів громадянського суспільства;

- впровадження кращих практик управління в інститутах громадянського суспільства;

- розвитку дослідно-аналітичної складової у діяльність інститутів громадянського суспільства та створення аналітичних продуктів.

Завдання 4.2. Підвищення рівня правової і політичної культури мешканців області. Реалізація даного завдання можлива шляхом:

- проведення освітніх кампаній серед мешканців області;

- розвитку медіаграмотності та критичного мислення мешканців області.

Завдання 4.3. Впровадження соціального замовлення. Реалізація зазначеного завдання можлива шляхом:

- підвищення кваліфікації представників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері соціального замовлення;

- розвитку бюджетної адвокації.

Завдання 4.4. Підтримка громадських ініціатив населення, у т.ч. молоді, молодіжних та дитячих громадських організацій.

Головними результатами реалізації четвертої оперативної цілі має бути:

- підвищення ефективності діяльності інститутів громадянського суспільства;

- залучення інститутів громадянського суспільства до надання послуг соціальної інфраструктури населенню, вирішенню соціальних проблем;

- підвищення громадської свідомості мешканців області.

Оперативна ціль 5. Покращення доступу громадськості до інформації.

Завдання 5.1. Розширення зони покриття сигналом вітчизняних теле- та радіомовників. Реалізація даного завдання можлива шляхом:

- розбудови інфраструктури місцевого теле- та радіомовлення;

- розвитку локального цифрового телебачення.

Завдання 5.2. Посилення спроможності місцевих (локальних) засобів масової інформації (ЗМІ). Реалізація зазначеного завдання можлива шляхом:

- створення радіостанцій місцевого мовлення в об'єднаних територіальних громадах;

- підвищення кваліфікації працівників місцевих медіа у створенні контенту, менеджменті та маркетингу;

- розвитку мережі розповсюдження локальних ЗМІ;

- модернізації технічного та програмного оснащення місцевих теле- і радіомовників з урахуванням потреб громади.

Завдання 5.3. Підтримка місцевих теле- і радіомовників у створенні якісного контенту. Реалізація даного завдання можлива шляхом:

- створення публіцистичних, наукових, науково-популярних, дитячих програм та передач;

- створення он-лайн-платформи обміну та збереження телерадіоконтенту.

Головними результатами реалізації п'ятої оперативної цілі має бути:

- покращення доступу жителів області до інформації через збільшення доступності сигналу загальнодержавних вітчизняних теле- і радіомовників (зокрема у прикордонних районах);

- створення нових локальних медіа, перш за все радіостанцій місцевого мовлення;

- модернізація технічного та програмного оснащення місцевих теле- і радіомовників з урахуванням потреб громади;

- створення наукових, науково-популярних, дитячих програм та передач;

- створення онлайн-платформи обміну та збереження телерадіоконтенту.

Важливо зазначити, що помилки у виборі стратегії розвитку регіону та способів використання його ресурсів будуть обходитися суспільству,

населенню регіону значно дорожче, ніж помилки у виборі промислових технологій, секторальної організації виробництва.

В умовах переформатування владних повноважень слабкою ланкою модернізації соціальної інфраструктури в межах соціогуманітарного простору регіону є управлінський аспект стратегічного планування, що має складатися з чотирьохрівневої системи управління:

- 1 рівень - центральні органи державної влади;
- 2 рівень - місцеві органи виконавчої влади;
- 3 рівень - органи місцевого самоврядування;
- 4 рівень – інститути громадянського суспільства.

Отже, виникає необхідність у розробці управлінської моделі соціогуманітарного простору в межах стратегічного планування (рис. 5).

До управлінських завдань центральних органів державної влади в умовах децентралізованого управління слід віднести:

- розробка нормативно-правових засад планування та реалізації стратегій;

- координація реалізації стратегій, що фінансуються з державного бюджету;

До управлінських завдань місцевих органів виконавчої влади слід віднести:

- координація процесу створення та реалізації стратегії області;

- залучення приватних ресурсів для досягнення цілей стратегічного розвитку області;

- моніторинг реалізації стратегії, що фінансуються із обласного бюджету;

- взаємодія з органами місцевого самоврядування;

- нагляд та контроль за реалізацією стратегії.

Необхідною умовою утвердження нашої країни як високорозвиненої та соціальної держави, головною метою функціонування якої є задоволення життєвих потреб населення, наявність позитивних зрушень у сфері життєзабезпечення населення є удосконалення системи місцевого самоврядування. Слід зазначити, що місцеве самоврядування є сполучною ланкою між державою та громадянським суспільством.

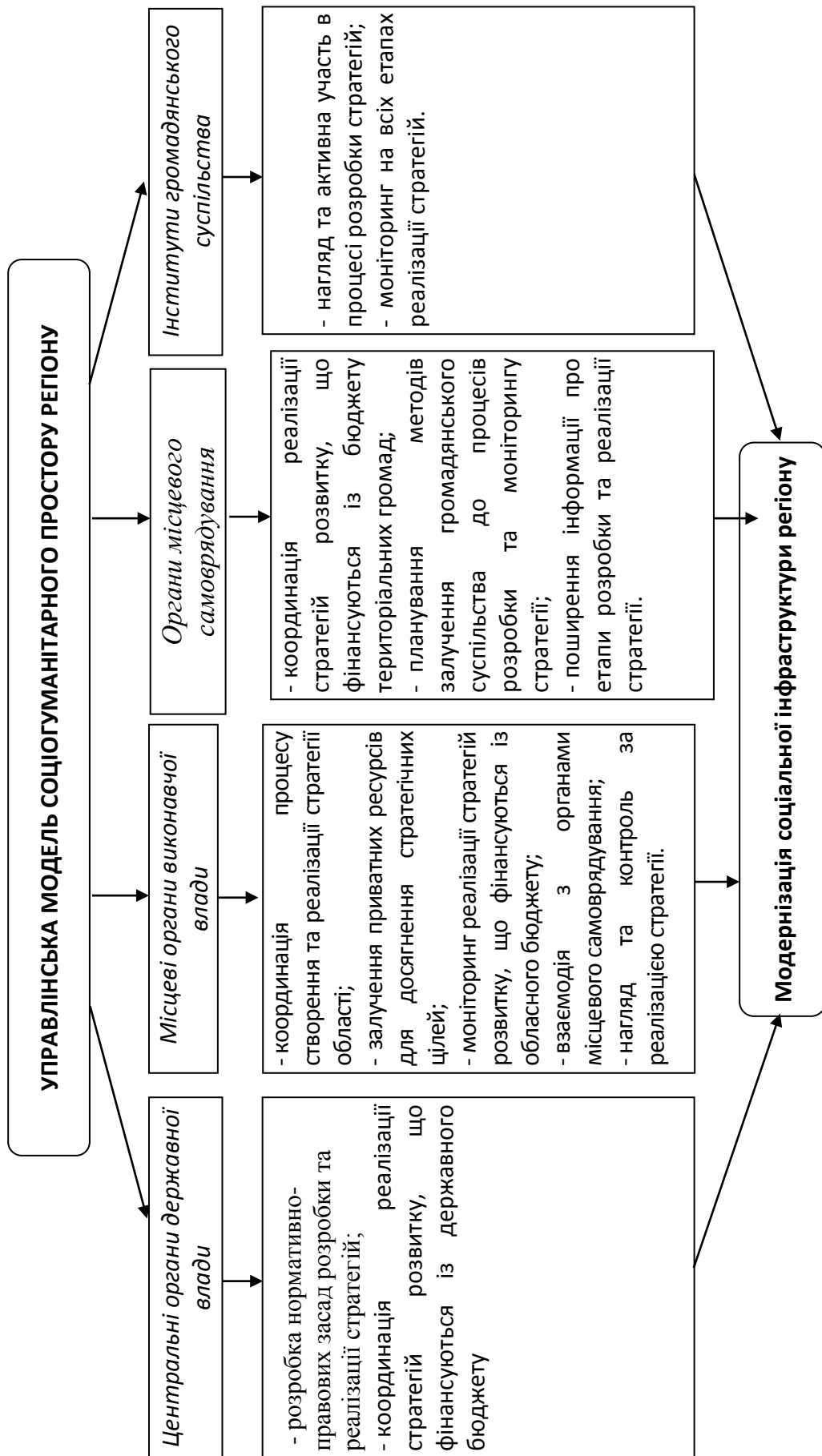
До управлінських завдань органів місцевого самоврядування слід віднести:

- координація реалізації стратегій розвитку, що фінансуються з бюджету територіальних громад;

- планування методів залучення громадянського суспільства до процесів розробки та моніторингу стратегії;

- поширення інформації про етапи розробки та реалізації стратегії.

Важливу роль в управлінських процесах при стратегічному плануванні відіграють інститути громадянського суспільства. Стратегії створюються людьми і для людей, з огляду на це участь громадськості в процесах розробки, реалізації та моніторингу стратегії є надважлива.



Отже, до управлінських дій інститутів громадянського суспільства слід віднести:

- нагляд та активна участь в процесі розробки стратегії;
- моніторинг на всіх етапах реалізації стратегій.

Запропонована управлінська модель соціогуманітарного простору регіону дозволить сформувати ефективні територіальні громади на засадах людиноцентризму, а також спрямувати регіони України за європейською траєкторією сталого розвитку.

Список використаних джерел

1. Ревко А. М. Соціогуманітарний простір та його вплив на розвиток регіональних господарських систем: дис. на здобуття наук. ступеня доктора економічних наук: спец. 08.00.05 «Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка» Чернігів, 2020. 471 с.
2. Бутко М. П., Ревко А. М. Особливості функціонування соціогуманітарного простору в умовах децентралізованого управління: досвід Польщі та уроки для України. *Економіка України*. 2019. №7-8. С. 71 - 88.
3. Simmel Georg. The Sociology of Georg Simmel, Compiled and Translated by Kurt Wolff, Glencoe, IL: Free Press, 1950.
4. Raymond Ledrut. La forme et le sens dans la société. Librairie des Méridiens, 1984. 192 p.
5. Jałowiecki B. Przestrzeń Społeczna. Encyklopedia Socjologii. T. 3. Domański H. i in. (red.). Warszawa: Oficyna Naukowa, 2000.
6. Бутко М. П., Ревко А. М. Соціальна інфраструктура як каталізатор модернізації соціогуманітарного простору регіонів України. *Регіональна економіка*. 2017. №4 (86). С. 28 - 37.
7. Rao P. K. The Economics of Transaction Costs : Theory, Methods and Applications. Palgrave Macmillan, 2003. 197 p.
8. Пустовійт Р. Ф., Кочума Р. Ф. Пріоритетні напрями вдосконалення інституційного середовища розвитку людського потенціалу в Україні. *Фінансовий простір*. 2013. № 1. С. 70 - 81. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Fin_pr_2013_1_16.pdf (дата звернення: 20.06.2019)
9. Бутко М. П. Біфуркаційний стан державотворчого ядра України в умовах реалізації євроінтеграційного курсу. *Економіка України*. 2017. № 10. С. 49–64.
10. Бутко М. П., Ревко А. М. Соціальні імперативи якісного розвитку продуктивних сил регіонів України: монографія / за заг. наук. кер. д-ра екон. наук, проф. М. П. Бутка. Чернігів : Черніг. нац. технол. ун-т, 2016. 276 с.
11. Бородіна О. М., Прокопа І. В. Майбутнє сільського сектору України – від екстрактивного використання до інклюзивного розвитку. *Економіка України*. 2008. №11-12 (684-685). С. 104 - 121.
12. Marlier E., Atkinson A., Cantillon B. and Nolan B. The EU and Social Inclusion. Facing the Challenges. Bristol: Policy Press. 2007.
13. Sachs I. Inclusive Development Strategy in an Era of Globalization. Work Paper No. 35. Geneva: International Labour Organization, 2004. P. 1-28. URL: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.6665&rep=rep1&type=pdf> (Last accessed: 20.06.2019).
14. Стратегія сталого розвитку України до 2030 року. Проект-2017. 112 с. URL: https://www.undp.org/content/dam/ukraine/docs/SDGreports/UNDP_Strategy_v06-optimized.pdf (дата звернення: 20.06.2019).

15. Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31.03.2016 №79. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16> (дата звернення 20.06.2019).

Igor Oliychenko, Doctor of Public Administration, professor

THE MAIN DIRECTIONS OF OPTIMIZATION OF THE SYSTEM OF SOCIAL PROTECTION OF PERSONS AFFECTED BY MAN-MADE ACCIDENTS

In recent decades humanity has experienced a significant number of major catastrophes resulting from the introduction of new technologies and incompetent attitude towards their application. However, the Chernobyl catastrophe remains the biggest man-made catastrophe in the history of mankind. The problem of social protection of those affected by the accident at the Chernobyl AES is urgent for the Ukrainian community. For years a lot of problems remain unresolved: the degeneration of the affected territories, the increase in mortality, the morbidity of children, the high level of people with disabilities, the extremely unbalanced and inappropriate nutrition, the lack of access of the population to modern housing facilities (heating, water supply in particular, this applies to rural residents). Extremely a serious problem caused by the Chernobyl catastrophe - these are the consequences of socio-psychological and mental character, and not only for the victim's population nia, but also for the entire population of Ukraine. In the mass consciousness the dangerous formation of the victim's psychology occur, which suppresses vital activity, initiative, forms the position of passive waiting for help [1].

The investigate of the system of social protection were performed in researches such scientists as A. Basiluk, N. Boretska, L., D. Gallagher, B. Zaichuk, I., Kirilenko, E. Libanova, M. Liborobin, B. Nadtochiy, V. Skuratsky, M. Hansley Terence, J. Hendshel, P. Townsen, Y. Shklarsky and others However, despite the significant achievements of these authors remain poorly studied issues related to improvement the system of social protection of individuals affected by the Chernobyl accident.

The researches of the system of social protection shows that the problem of implementing effective system of enhancing the level of social protection of individuals affected by the Chernobyl accident is investigated not enough. Therefore this problem is particularly relevant.

The purpose of the study is to analyze the current state of realization of social protection of people who are affected as a result of the Chernobyl disaster, the definition of existing problems and the formulation of ways of their solution at the present stage.

Natural disasters and man-made accidents in recent years cause more and more massive damage to society, due to population growth, rising costs of potential insurance objects and their concentration in certain regions. The accident at the Chernobyl Nuclear Power Plant has convincingly shown that nuclear power is potentially very dangerous, while ignoring this factor leads to severe consequences. The safety of existing nuclear power units must be achieved by appropriate technical and organizational measures [7].

The legal regulation of the social protection of those affected by the Chernobyl accident in Ukraine is determined, first of all, by the Law of Ukraine "On the Status and Social Protection of Citizens Affected by the Chornobyl Catastrophe", which sets out the main provisions for the implementation of the constitutional right of affected citizens as a result of the Chernobyl disaster, to protect their lives and health, and creates a unified procedure for determining the categories of zones of radiation-polluted territories, living conditions and labor activities on them, socially the protection of the injured population [7].

This Law defines the basic provisions for the implementation of the constitutional right of citizens affected by the Chernobyl disaster to protect their lives and health and establishes a unified procedure for determining the categories of zones of radioactive contaminated territories, living conditions and working conditions for them. The law is aimed at protecting the citizens affected by the Chornobyl catastrophe and solving the related medical and social problems that arose as a result of radioactive contamination of the territory.

The law defines the principles of the State policy in the field of social protection of victims of the Chernobyl disaster and the creation of living and working conditions in contaminated areas:

- The priority of life and health of people who suffered from the Chernobyl disaster, the full responsibility of the state for the creation of safe and harmful working conditions;

- Integrated healthcare, social policy and using contaminated areas, based on national programs on these issues, and taking into account other areas of economic and social policy, advances in science and the environmental protection;

- Social protection of people, full reparation for the victims of the Chornobyl catastrophe;

- The use of economic methods of improving life through the policy of preferential taxation of citizens who suffered from the Chernobyl disaster and their associations;

- Implementation of measures for professional reorientation and upgrading of the affected population;

- Ensuring coordination of activities of state bodies, institutions, organizations and associations of citizens that solve various problems of social protection of the affected population, as well as cooperation and consultation between state bodies and victims (their representatives), between all social groups in decision making social protection at the local and state levels;

- International cooperation in the fields of health care, social protection, labor protection, use of world experience in organizing work on these issues.

The boundaries of contaminated territories are established and reviewed by the Cabinet of Ministers of Ukraine on the basis of expert opinions of the National Commission on Radiation Protection of the Population of Ukraine, the Academy of Sciences of Ukraine, the Ministry of Health of Ukraine, the Ministry for Population Protection from the Consequences of the Chernobyl Disaster, the Ministry of Agriculture of Ukraine, the Environmental Protection Agency of Ukraine, the State Committee of Ukraine on Hydrometeorology on the submission of the Regional Councils and approve the Verkhovna Rada of Ukraine [11].

During the years of independence in Ukraine, developed a legal framework for dealing with the consequences of the Chernobyl disaster:

1. Resolution of the Verkhovna Rada of the Ukrainian Soviet Socialist Republic "On the Concept of Population Accommodation on the Territories of the Ukrainian SSR with Increased Levels of Radioactive Contamination as a result of the Chornobyl Catastrophe" of February 27, 1991 No. 791-XII [10].

2. Law of Ukraine "On the Legal Regime of Territory Contained by Chornobyl Disaster Consequence of Radioactive Contamination" of February 27, 1991 No. 791a-XII. [5] The amendments were introduced 16 times after the adoption of this Law. The last adoption of 14.07.2016, there is also an official interpretation of the Law in the Decision of the Constitutional Court N 24-rp / 2009 (v024p710-09) dated 06.10.2009.

3. Law of Ukraine "On the Status and Social Protection of Citizens Affected by the Chornobyl Disaster" of February 28, 1991 N 796-XII. [8] Changes were introduced 47 times after the adoption of this Law. There are also three official interpretations and clarifications in the Constitutional Court Decisions.

4. Law of Ukraine "On the National Program for Overcoming the Consequences of the Chornobyl Catastrophe for 2006-2010" of March 14, 2006, No. 3522-IV [5]. The changes in this document have not been made;

5. Major government decisions: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated July 23, 1991 No. 106 "On the organization of implementation of the resolutions of the Supreme Soviet of the RSFSR on the procedure for the

enactment of the laws of the Ukrainian SSR", "On the legal regime of the territory that was exposed to radioactive contamination as a result of the Chernobyl disaster" and "On the Status and Social Protection of Citizens Affected by the Chernobyl Catastrophe".

The list of settlements classified as radioactive contamination zones, as well as lists of settlements, residents of which receive monthly cash aid due to restrictions on the consumption of local food products, as well as those whose wages are paid at higher rates and official salaries have been approved by these Resolutions. The total number of legal acts dealing with all aspects of overcoming the consequences of the Chernobyl disaster reaches more than a thousand. At the same time, by the end of 2014, the legislative base on the Chernobyl issues on rehabilitation of the affected population and territories was aimed mainly at preserving the existing condition of the affected areas and granting benefits and compensations to the population, rather than the comprehensive overcoming of the consequences of the accident and the revival of these territories. Only the adoption of the Law of Ukraine "On Amendments and Recognition as Lack of Validity, Certain Legislative Acts of Ukraine" dated 28.12.2014 No. 76-VIII eliminated an unrealizable mechanism for reviewing the boundaries of radioactive contamination and created conditions for the return of former territories of radioactive contamination to normal radiological parameters of operating conditions [4].

Faced with the problem of overcoming the consequences of the Chernobyl disaster, the state was able to develop and implement a system of measures of social and economic protection, including providing medical and social care, creating a safe environment for residence, the implementation of socio-economic and radiation-ecological rehabilitation of contaminated areas, their revival and dynamic development. Experience managing Postchernobyl situation shows significant work to overcome the consequences of the accident and the transition to normal living conditions in the territories of radioactive contamination. In a similar situation, there were other countries. For example, Japan after the earthquake of the accident at the Fukushima-1 nuclear power plant.

Consequently, the analysis of recent studies on the calculation of socio-economic losses caused by emergencies in different countries of the world, makes it possible to distinguish the following approaches of foreign states in the social protection of the population affected by emergencies and crash [1]:

1. A payment-based approach based on a court decision as compensation for loss of life or health that has caused moral harm with an individual approach to each victim. In the countries of Western Europe and the USA the average amount of compensation for the loss of health and death of a person - about 250 thousand dollars. USA. The largest amounts per person (\$ 1.85 million) were paid to the

families of victims after the accident in Locker in 1988. In some cases, payments amounted to 10 million dollars US per family. The average amount of compensation paid by the state to each victim of the terrorist attacks in New York on September 11, 2001, was about \$ 1.5 million. USA. The airline Air France has estimated compensation for each passenger crash on Concorde, almost 3 million German marks

It should be noted that the amount of court fees depends on the amount of material and moral damage to the plaintiff or his family. In Ukraine, the legislation sets a limit on the amount of payments for moral damages. In the event of accidents at work, it amounts to 200 minimum wages (about 13 thousand USD), in the case of road traffic accidents - about 10 thousand dollars. USA. For other cases, this limit is not set at all.

2. An approach based on voluntary payouts. In this case, voluntary payments are made in order to reduce the threat to life and health or the amount of remuneration for the voluntary performance of hazardous work. Voluntary payments are determined through surveys of various categories of citizens and the establishment of fair amounts of social compensation. Surveys conducted abroad showed a close correlation between the size of the voluntary payment and the circumstances associated with the risk to life. This raises difficulties in evaluating its value. Abroad, the limit of possible estimates is 180 thousand - 1 million dollars. USA.

Determining the cost of living for this approach has significant differences. This is due to the fact that they also depend on the material losses of the victims, and on their social status and individual perception of moral harm. Therefore, this approach requires a large-scale survey of different categories of citizens.

3. An approach based on economic assessments in industries using sources of ionizing radiation [9]. Here, the definition of compensation in connection with a loss of life or health is associated with loss of gross national product (GNP) and compensation for physical and mental harm. In this case, the term "cost of radiation dose" or "cost of risk" is used. The range of such compensation in the United States and Europe is from 2 thousand to 5 million dollars. USA. The amount of moral damage under this approach can exceed the loss of GNP by tens of times.

The above approaches are based on subjective assessments and cannot be directly used to calculate the corresponding compensation or carry out a valuation of social damages.

There are also other approaches that give a more objective assessment, since they are based on a mathematical analysis of socio-economic indicators.

4. Insurance-based compensation approach, which defines both the amount of cash compensation equivalent to the amount placed in the form of a deposit bank

deposit at a real interest rate that provides the family of the deceased breadwinner with the family income previously established [12].

5. An approach based on the definition of personal capital. The amount of compensation is defined as the sum of annual income of a citizen during his lifetime. The volume of personal capital for persons who cannot receive income on their own, are determined by reference to the legal minimum wage [13].

6. An approach based on determining the losses of the national economy [9]. The determining factor here is the national income generated by a citizen throughout his life, taking into account the costs of wages and deductions to the Pension Fund and social insurance funds. The approach makes it possible to estimate the losses of the national economy from the death of a person or the loss of her ability to work.

7. An approach based on the determination of indirect value. The amount of compensation is defined as the cost of treatment, care and rehabilitation of patients and the cost of health care measures, social benefits, etc. Here, the range of received compensation values is estimated for a particular person, taking into account significant deviations caused by a large number of factors influencing the result of observations. Compensation increases in proportion to the gross national product, primarily based on annual family income, annual earnings, health care expenditures and social benefits that are directly related to the real magnitude of this indicator [1].

In 2017 there are 1 million 961 thousand people have a status of the victims of the Chernobyl catastrophe. They received social support from the state, among them: 210 thousand participants in liquidation of the consequences of the accident at the Chernobyl Nuclear Power Plant; 1 million 751 thousand victims of the Chernobyl disaster, including 418 thousand victims of children. In addition, there are 38,000 people entitled to benefits stipulated by the Law of Ukraine "On the Status and Social Protection of Citizens Affected by the Chornobyl Catastrophe" (wife (husband), guardian of a child of deceased citizens whose death is related to Chernobyl catastrophe, citizens who participated in the elimination of other nuclear accidents, nuclear tests, military exercises involving the use of nuclear weapons). During the last 3 years (2017 compared to 2014), the number of citizens affected by the Chernobyl disaster has decreased by 170,353 people, of which the number of participants in the Chernobyl disaster recovery has decreased by 33,209 victims of the Chernobyl catastrophe - on 137 144 persons, including victims of children - on 43 597 people.

Every year, by the laws of Ukraine on the State Budget of Ukraine for the relevant year, based on the actual financial resources of the state, the allowances, compensations and guarantees for certain categories of citizens are foreseen. For

the implementation of the program "Social protection of citizens affected by the Chernobyl catastrophe" UAH 48.1 million was foreseen in Chernigiv oblast in 2018, which covers about 30 thousand citizens of the corresponding status and enjoy benefits through social protection bodies of the population. The largest amount of money, which is UAH 35.6 million, is intended to compensate for foodstuffs received monthly for victims of categories 1 in the amount of 398.40 UAH and category 2 - UAH 199.20. For the payment of sanatorium and resort services for the victims of category 1 and children with disabilities, whose disability is related to the consequences of the Chernobyl disaster, UAH 4.8 million is provided. The rest is the feeding of children in educational institutions located in radioactive contaminated territories, compensation for working citizens and other payments [1].

By order of the Ministry of Social Policy of Ukraine dated January 23, 2018, No. 75 (registered with the Ministry of Justice of Ukraine on January 31, 2018, No. 123/31575), "On Establishment of the Amount of Cash Compensation of Food Prices for Citizens Affected by the Chernobyl Catastrophe for 2018" the amount of monetary compensation for the cost of food products for 2018, which in Chernihiv region for citizens affected by the Chernobyl catastrophe, classified as category 1, is UAH 398.40, in the category 2 - 199.20 UAH.

The Cabinet of Ministers of Ukraine adopted the Resolution No. 31 "On the establishment of the amount of cash assistance to compensate for the cost of travel vouchers for sanatorium and health facilities and recreation facilities in 2018" dated January 25, 2018, which provides cash assistance for the compensation of the cost of travel by cashless transfer to sanatorium and spa facilities and recreation facilities for the provision of services, the size of which tanovlyat for:

- Persons belonging to category 1, - UAH 6 822;
- Persons classified in category 1 with diseases of the nervous system (with the consequences of injuries and diseases of the spine and spinal cord) - UAH 20,685;
- Children who have a disability associated with the Chernobyl disaster, and one of the parents or the person who replaces them - UAH 13545.

For victims of categories 1 and children who have a disability associated with the Chernobyl disaster who do not wish to receive spa treatment, starting from 2018, it is provided for receiving cash compensation at their request, the amount of which is 35 per cent effective on January 1, the corresponding year of one subsistence minimum for people who have lost their ability to work. This is determined by the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 8, 2017 No. 838 "On the amount of the average cost of a trip to pay cash compensation instead of a voucher for citizens affected by the Chernobyl catastrophe" [3].

An important condition for achieving social stability in society is the reform of the system of social protection, the main purpose of which is to expand the social base of transformations on the basis of stabilizing the living standard of the population, reducing the burden of the consequences of economic reforms on the most vulnerable sectors of the population, taking measures to social adaptation of the population to these transformations.

Among the main directions of reforming this sphere are: development of pension provision and pension insurance; introduction of health insurance system; reforming the system of social assistance, development of targeted assistance; social security for women, children and youth; provision of opportunities for people with disabilities equal to other citizens to participate in various spheres of society's life, etc. Improvement of social insurance involves measures aimed at legislative, organizational, financial, human resources provision of social insurance on the basis of the Constitution of Ukraine [15].

An essential component of social policy today is the reform, first of all, of the structural mechanisms of the system of social security of a person who put the worker into absolute dependence on the state system of social protection. The resolution of such contradictions involves, first of all, the expansion and deepening of the socio-economic base of the social security system of the population. It should be based on redistribution of functions on social protection of the population and, above all, financial responsibility for its implementation between state authorities; employers and employees. Such a redistribution will expand the socio-economic space of increasing social security of the population, will allow to significantly weaken a powerful tax press on state and local budgets, increase the regulatory effectiveness of the state forms of social protection of the population and provide social guarantees.

On this basis, one should draw attention to the main directions of social policy in Ukraine:

- Increase of welfare of the population at the expense of personal labor input, entrepreneurship and business activity;
- Providing appropriate unemployment benefits, saving jobs, retraining specialists who have lost their jobs;
- The implementation of a pension reform that will ensure a fair system of pension payments, taking into account the employee's labor contribution;
- Providing targeted assistance to the most in need of money and in kind;
- Ensuring stable financing and state support for the development of social sectors (education, science, culture);
- Broad support for family, maternity and childhood.

One of the areas for improving the mechanisms of social protection of the population should be to increase the role of non-governmental organizations in the

development of a comprehensive system of social assistance in order to improve their activities in the field of social protection of the population. It is necessary to develop legal, regulatory and legal foundations of charity, to provide certain tax privileges when implementing social projects and programs whose implementation today is not provided or insufficiently provided by the government of the country [14].

Government agencies, on the one hand, and public organizations in these bodies, on the other hand, should pay great attention to establishing constructive cooperation among themselves: to solve complex problems together, to find a compromise, to help each other to better overcome the consequences of the Chernobyl catastrophe. Due to this approach, Ukraine will gradually develop a stable tendency towards constructive joint work. There can be no other way than development and mutual understanding in a democratic state [16].

The identification and implementation of mechanisms to support public initiatives in the interests of the victims of the Chernobyl catastrophe in territorial communities of different types should become one of the priority areas of the work of local self-government bodies. It is also worth noting that local self-government bodies do not sufficiently use such mechanisms of community activism as general meetings and public hearings.

The accident at the Chernobyl Nuclear Power Plant has led to a unique multifaceted ecological catastrophe, which in its scale is defined as planetary. The exceptional nature of the disaster has also been manifested in the multiplicity of the negative social phenomena that it caused. In order to solve the urgent problems caused by this accident, it is advisable to implement the following ways: to systematize legal acts in the field of social protection of citizens affected by the Chernobyl disaster; to create a single coordinating state body in the sphere of implementation of the state policy on social protection of citizens; to create proper conditions for the participants in the Chernobyl disaster consequences, in particular to improve social and domestic services, to provide appropriate social support and material assistance; to expand the tasks of the State Register of Ukraine of people who suffered as a result of the Chernobyl disaster, namely, to regulate the use of information about victims in granting privileges and compensations, appointment of pensions, etc.; adopt the concept of long-term development and the mechanism for ensuring the economic activity of areas that have been exposed to radioactive contamination; to change the ecological criterion in the form of an estimation of the average density of pollution of territories as a basis for granting of compensations and privileges on the criterion determining the harm caused to health (radiation dose); to facilitate the expansion of a network of public organizations that would address the problems of people affected by the Chernobyl accident.

References

1. Oliychenko I. Enhancing the level of social protection of individuals affected by the chernobyl accident. Public administration, research and development: scientific journal / Chernihiv National University of Technology. Chernihiv : Chernihiv National University of Technology, 2019. № 1 (7). P. 17-26.
2. Analitychni dani "Vsebichna otsinka ryzykiv vnaslidok avarii na ChAES". Kyiv, 2010/
3. Departament sotsialnoho zakhystu naseleння Chernihivskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii. Ofitsiinyi sait <http://upsz.cg.gov.ua/index.php?id=6115&tp=1&pg=>
4. Zakon krainy "Pro vnesennia zmin ta vyznannia nevykonanniam deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy" № 76-VIII, vid 28.12.2014 r.
5. Zakon Ukrainy "Pro Natsionalnu prohramu podolannia naslidkiv Chornobylskoi katastrofy na 2006-2010 roky" № 3522-IV. vid 14 bereznia 2006 r.
6. Zakon Ukrainy "Pro pravovyi rezhym terytorii, shcho zaznala radioaktyvnoho zabrudnennia vnaslidok Chornobylskoi katastrofy" vid 28 liutoho 1991 roku
7. Zakon Ukrainy «Pro status i sotsialnyi zakhyst hromadian, yaki postrazhdaly vnaslidok Chornobylskoi katastrofy» № 796-12, redaktsiia vid 20.01.2018.
8. Zakon Ukrainy «Pro status ta sotsialnyi zakhyst hromadian, yaki postrazhdaly vnaslidok Chornobylskoi katastrofy» № 796-12, Redaktsiia vid 20.01.2018
9. Mizhnarodni osnovni normy bezpeky dlia zakhystu vid ionizuiuchykh vyprominiuvan i bezpechnoho povodzhennia z dzherelamy vyprominiuvannia - Viden: MAHATE. - 1997. - 382 s.
10. Postanova Verkhovnoi Rady URSR vid 27.02.1991 № 791-XII «Pro Kontseptsiuu prozhyvannia naseleння na terytoriiakh Ukrainskoi RSR z pidvyshchenymy rivniamy radioaktyvnoho zabrudnennia vnaslidok Chornobylskoi katastrofy». Elektronnyi resurs. Rezhym dostupu: <http://zakon>
11. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20 sichnia 1997 r. № 51 "Pro zatverdzhennia Poriadku vydachi posvidchen osobam, yaki postrazhdaly vnaslidok Chornobylskoi katastrofy"
12. Iurchenko Yu.D. Reformuvannia v konteksti yevrointehratsii // Sotsialnyi zakhyst: Inform. ta nauk.-vyrob. zhurn. - 2003. - № 11. - S. 18-19.
13. Consolidated Versions of the Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union / Official Journal of the European Union. Volume 55, October 2012
14. Current trends of public management: collective monograph / collection of scientific papers; edited by Shkarlet Serhiy [Shkarlet S, Oliychenko I, Ditkovska M., and others] - Košice, Slovakia, 2017 - 193 p
15. Ditkovska M. Analysis of the system of providing administrative services by public authorities in the field of public registration / M. Ditkovska / Public administration, research and development: scientific journal / Chernihiv National University of Technology. – Chernihiv : Chernihiv National University of Technology, 2017. – № 4, electronic resource <http://pa.stu.cn.ua/>
16. Spicker P. Principles of social welfare: an introduction to thinking about welfare state. – London, 1993.

Maryna Ditkovska, PhD in Public Administration, associate professor

INCREASING THE LEVEL OF SOCIAL PROTECTION OF PEOPLE IN NEED OF STATE SUPPORT

Recent years of the development of independent Ukraine are characterized by difficult socio-economic conditions, a permanent deterioration of the medical and demographic situation, the quality of health and life of citizens complicated by the conduct of the anti-terrorist operation (ATO). As a result: significant destruction of infrastructure in the temporarily occupied territories, violation of the usual, coherent life of thousands of Ukrainians, the emergence of victims and migrants, an increase in the number of military personnel, the loss of life and health of thousands of citizens, etc. Expansion of the categories of people who need state support and the emergence of a new range of needs of the population of Ukraine substantially actualize the need to review issues related to state social support of the population in general, participants in the antiterrorist operation and their families in particular, with compulsory study and taking into account the real conditions of life the country and its inhabitants. In connection with the emergence in Ukraine of a new category of citizens - participants of the antiterrorist operation - there was a need to determine the peculiarities of their legal status and level of social protection. The study of the state of social protection of the participants in the antiterrorist operation is very relevant, since many questions arise as to who is a participant in the antiterrorist operation, which normative acts define their legal status, which types of social protection and which benefits members of the ATO and their families get, where and how they can be received [1].

The problems of improvement of the system social protection of persons in need of support from the state were studied in many scientific works of domestic scientists including: A. Alexandrova, A. Basiluk, N. Boretska, L. Vernigora, V. Volyk, D. Gallagher, B. Zaichuk, I. Kalachova, V. Kirilenko, E. Libanova, M. Liborobin, B. Nadtochiy, V. Skuratsky, M. Hansley Terence, J. Hendshel, P. Townsen, Y. Shklarsky and many others.

Degree of the study the system of social protection of persons does not meet the need of a modern practice that does not allow operatively and constructively solve the current problems. In spite of thorough researches the system of social protection of persons the processes of improvement of the system of social protection of persons in need of support from the state insufficiently studied. Therefore, it should be noted that there is a need for further developments in determining the features building a social protection system in Ukraine [1].

The purpose of this study is to synthesize theoretical approaches, analyze the current state and develop proposals for improving the system of social protection

of people in need of state support at the present stage of state formation. The object of the study is the process of improving the system of social protection of the participants in the antiterrorist operation and members of their families, at the present stage of state-building. The subject of the study is theoretical and methodological aspects of the improvement of the system of social protection of the participants of the antiterrorist operation and members of their families, at the present stage of state formation [1].

Social protection is a system of state measures and institutions that provide decent material and social status of citizens, optimal living conditions. Social guarantees are a system of obligations of the state to its citizens in order to meet their vital social needs. As a state's activity, social protection is one of the areas of social policy, such as employment, health care system, housing policy, education, etc.

The strategy of social protection is aimed at the welfare of people. There are four strategies for social protection aimed at improving well-being:

- 1) growth (acceleration of economic development);
- 2) redistribution (horizontal and vertical);
- 3) social security and solidarity (redistribution of income of the person between different periods of his life, assistance provided to a person in distress, social insurance as a product of solidarity and mutual assistance);
- 4) collective approaches (actions aimed at supporting society as a collective body) [10].

The four categories presented can be divided into two main strategies for social protection aimed at improving well-being:

1) Growth. This implies an acceleration of economic development, which is the main task of economic policy, but is directly related to social protection, since the relationship between them is quite tight. The most widespread arguments are as follows: countries that are characterized by the most active growth of the national product spend the most on social protection; Countries that are able to maintain a high level of taxation are more likely to provide wider social benefits; rich countries are much closer to equality than the poor.

2) Redistribution. This strategy includes all types of resource redistribution: vertical (when resources are passed from rich to poor or vice versa); horizontal (from one group to another: from families that do not have children - from parents, from men to women, from healthy to disabled people); redistribution of resources from one phase of the life cycle of an individual to another. This strategy involves both redistribution through social insurance and redistribution through the general tax system [1].

In connection with the continuation of the antiterrorist operation in Ukraine, the number of families who have been in difficult life circumstances is increasing,

their material and moral and psychological situation deteriorates. In connection with the military conflict, Ukraine suffered not only human losses, but also significant psychological and social deformations, and increased the incidence of post-traumatic stress disorder not only among the members of the ATU, but also members of the families of servicemen whose emotional state is affected by severe psychological stress. This led to the emergence of a new category of personnel - servicemen who perform tasks in the area of the anti-terrorist operation. Therefore, there is a need to provide social guarantees to ATO members, members of their families, wounded servicemen, as well as families whose members died during the ATO, in particular, in terms of improving social protection and financial and material conditions of these categories of persons.

The Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine and the public during the 2014-2016 years laid the foundations for a legal framework for the social protection of anti-terrorist participants and members of the families of the victims. The implementation of state policy in the field of social protection and retirement provision of veterans is currently carried out by 19 entities: 4 state agencies with special status, 7 ministries, 8 other central executive authorities, as well as local executive bodies and local self-government bodies. The State Service for War Veterans Affairs and ATO Participants are the central executive body of Ukraine, whose activities are directed and coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Minister of Social Policy. During 2014-2016, measures were taken to increase the level of social and legal guarantees to ATO participants and members of their families [1].

In accordance with the Procedure for granting the status of a participant in the fighting to persons who defended the independence, sovereignty and territorial integrity of Ukraine and took direct part in the antiterrorist operation, ensuring its implementation (Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 20, 2014 No. 413) by the State Service for War Veterans and participants Antiterrorist operation, an interdepartmental commission for consideration of materials on the recognition of participants in hostilities was established [5].

The Unified Register of Anti-Terrorist Participants includes information on the provision of the status of a participant in hostilities to persons who participated in the anti-terrorist operation in the different departments (Table 1).

The Verkhovna Rada of Ukraine adopted the Law of Ukraine "On Amendments to Article 11 of the Law of Ukraine "On Social and Legal Protection of Servicemen and their Family Members", which provides for mandatory psychological, psychosocial rehabilitation of participants of the ATO after the fulfillment of tasks in combat conditions in the respective Centers with reimbursement of the cost of travel to these centers and back [3].

Table 1

Information on the provision of the status of a participant in hostilities
to persons who participated in the anti-terrorist operation

Department	Number of participants
Ministry of Defense	186 418
Ministry of Internal Affairs	31 031
National Guard	24 386
Security	7 847
Foreign Intelligence Service	36
Administration of the State Border Guard Service	15 985
Administration of the State Special Transport Service	1 234
Department of state security	422
Administration of State Special Communication	649
State Emergency Services	3 774
General Prosecutor of Ukraine	143
National Police of Ukraine	2265
Employees of enterprises, institutions and organizations	247

The Service for War Veterans and participants in the anti-terrorist operation includes 5 centers of social and psychological rehabilitation of the population. For the purpose of professional adaptation, the Service has created and updated a database of institutions, organizations, institutions in the management of the Ministry of Health, the Ministry of Social Policy, the Ministry of Defense, the Ministry of Internal Affairs, other law enforcement agencies, as well as oblast, Kyiv city, state administrations and have the opportunity to provide services on social and professional adaptation of participants in the antiterrorist operation [1].

Chernihiv oblast received more than UAH 38,000 in 2017 in order to pay participants to the anti-terrorist operation to compensate for travel expenses to rehabilitation institutions for psychological rehabilitation. In addition, in order to provide psychological assistance to ATO participants and their families members, the local departments of social protection of the population of the region have established cooperation with health authorities, education and public organizations to attract specialists from psychologists. An anti-crisis council was established in Chernihiv, which systematically conducts training with military personnel on the prevention of post-traumatic syndrome. Assistance in acquiring behavioral skills in combat stress is provided. On the basis of the communal medical and preventive

institution "Chernihiv Regional Hospital of Veterans of War" the Center for Medical Rehabilitation for participants of the antiterrorist operation operates [2].

The program of social support for the participants of the antiterrorist operation and their family members in the Chernihiv region for 2017-2018 was approved by the decision of the ninth session of the regional council of the seventh convocation on May 17, 2017. Conclusions and suggestions. The program was developed to fulfill the tasks specified in the Decree of the President of Ukraine No 150 of March 18, 2015 "On additional measures for the social protection of the participants of the antiterrorist operation", the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 31, 2015, No. 359-p "On approval of the plan of measures for medical, psychological, professional rehabilitation and social adaptation of the participants in the antiterrorist operation" [6, 7].

The program takes into account a set of measures aimed at social, financial, legal and psychological support of ATO participants and their families, social adaptation, professional rehabilitation of servicemen, provision of social and household care to their families, monitoring and quality control of various types of services. Within the framework of the Program implementation additional financial mechanisms are envisaged for solving problems of this category of citizens at the expense of the regional budget. Also, local programs of social protection of certain categories of citizens have been developed. They support participants of antiterrorist operations and members of their families. The privileges for payment of housing and communal services to certain categories of citizens and families of participants of the ATO have been approved and implemented in the oblast [1].

Also, in order to increase the level of awareness of the population of the region, in particular ATO members and members of their families on issues of information and legal protection and provision of all guarantees provided by the state in accordance with the current legislation of Ukraine, the Program provides, at the expense of the regional budget, the development and distribution among the demobilized participants of the ATO legal collections and social advertising on relevant topics.

Implementation of the Program will promote medical and social adaptation, psychological rehabilitation, vocational training and retraining of ATO participants, social protection of members of their families, as well as provision of financial support to members of families of deceased ATO participants. The implementation of the tasks and activities of the Program envisages the restoration and prevention of violated functions resulting from injury, the optimal realization of the physical and socio-psychological potential of the troops participating in the ATO, with a view to their rapid integration into society [1].

Social rehabilitation of people who returned from the ATO zone should include the possibility of sending servicemen to special rehabilitation centers where psychologists, psychotherapists, social workers would work with them. Especially for this purpose it is necessary to create centers of recreational therapy, which would carry out recover's measures.

Particular attention is also needed to improve the military medical service, an important component of the armed forces, which cares about the preservation and strengthening of health and the combat capability of the troops, since the human resource is the most important. Physical, moral and psychological preparation, training is a contribution to the successful activity of the Armed Forces of Ukraine.

In order for people to benefit from social assistance, they must be provided with information on where and on what conditions they can get it. The main task of providing information and legal assistance is: to improve the awareness of the population about the main directions of implementation and the state of implementation of reforms in Ukraine; ensuring the coverage by the mass media activities of executive authorities and local self-government bodies, and disclosing of socially important topics [8].

Information and legal assistance should be based on the principles of freedom to create, receive, use and disseminate information; objectivity, authenticity, completeness and accuracy of information; harmonizing the interests of man, society and the state in information activities; the mandatory publication of information that is important public importance; restriction of access to information solely on the basis of law; minimization of negative informational influence and negative consequences of functioning of information and communication technologies; preventing the illegal distribution, use and violation of the integrity of information; harmonization of information legislation and the whole system of domestic legislation [9].

The quality of providing information and legal support depends on:

- Interaction of qualified specialists of executive bodies, local self-government with mass media and public relations;

- Proper maintenance of official websites of executive authorities, local governments, enterprises, institutions and organizations of all forms of ownership, by highlighting the main areas of activity of the body, providing easy access to public information and describing the services provided;

- Placement in the Public reception room, thematic stands about the work of the body;

- Ensuring the uninterrupted operation of the corresponding "hot" telephone lines, where it is possible to solve the issues of the overwhelming majority of citizens promptly;

- Events of information and explanatory, law-education and legal work (organization and holding of conferences, seminars, meetings, trainings and roundtables on topical issues);

- Creation of appropriate conditions for the acquisition of legal knowledge and skills by the population in their application;

- Access to sources of legal information for all citizens, including people with disabilities.

In order to provide qualified legal assistance to counterterrorist operations participants and members of their families on social privileges under imperfect legislation, it is necessary to continue the practice of creating a network of free legal aid. These centers provide free primary and secondary care.

Free primary legal aid covers such types of legal services as providing legal information, advice and legal clarifications, making statements, complaints and other legal documents (other than procedural), providing assistance in securing access to secondary legal aid and mediation [1].

Secondary legal aid includes protection from prosecution; realization of representation of interests of persons in courts, other state bodies, bodies of local self-government, to other persons; drafting of procedural documents.

Another problem of social protection of the participants in the war for Independence of Ukraine is the lack of an effective mechanism for solving housing problems of veterans of the ATO. Although there is a Comprehensive Program for Housing of Servicemen, Personnel and Chiefs, Customs Officers and their Family Members, in Ukraine, however, due to chronic lack of funding, the effectiveness of the program as a tool for resolving housing problems of military personnel is extremely low. Therefore, there are examples of housing construction cooperatives, which, on personal transactions, at preferential prices of builders, start their own projects [4].

Particular attention was paid to the issue of the free provision of land plots to the ATO participants, as evidenced by the frequent cases of protest actions of ATO fighters in different regions of the country. Due to the lack of free areas, the problem of speculation with land is increasing in large cities and their suburbs. Instead, there is an alternative; it is possible to replace the land with ATO participants on individual apartments. Obviously, the option with the allocation of apartments - better than the ground, because it sounded quite rightly remarks to the public that to build a house - not cheap pleasure. Not all families, especially the dead ATO participants, have such an opportunity.

In Ukraine, in recent years, a new category of people in need of social assistance has appeared - servicemen who perform tasks in the area of the anti-

terrorist operation. It is necessary to develop an effective mechanism for the implementation of social protection in this area and to create one state body that will be responsible for the effective implementation of the state strategy of social protection of veterans. Ukraine provides a wide range of social protection systems for this category of citizens. However, in spite of this, in practice, gaining the legal status of the ATO participant, and consequently, the corresponding social protection, is quite difficult in connection with the unclear mechanism for the implementation of legal norms. In addition, the effective implementation of social protection not only ATO participants, but also other citizens directly depends on the financial well-being of the country. It's necessary to improve the social protection of those in need in the Chernihiv region, in particular by developing, approving and implementing appropriate programs that will be financed by regional and district budgets. These measures foresee: granting status to ATO participants who directly participated in hostilities in the composition of volunteer battalions that were not included in the bodies specified by the legislation of Ukraine; payment of one-time assistance to families of deceased combatants after dismissal from service as a result of injury or illness associated with the performance of duties of service; free of charge living in hostels of members of the families of deceased ATO participants who attend full-time study in vocational or higher education institutions for the purpose of obtaining vocational or higher education.

References

1. Ditkovska M. Improving the system of social protection of persons who require support from the state. Public administration, research and development: scientific journal / Chernihiv National University of Technology. Chernihiv : Chernihiv National University of Technology. 2018 № 1 (5). С. 31- 38.
2. Zakon Ukrainy «Pro status veteraniv viiny, harantii yikh sotsialnoho zakhystu» № 3551-12, Redaktsiia vid 05.05.2018
3. Zakon Ukrakhny «Pro sotsialnyi i pravovyi zakhyst viiskovosluzhbovtziv ta chleniv yikh simei» № 2011-12 Redaktsiia vid 21.03.2018 r.
4. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pytannia zabezpechennia zhytlom deiakykh katehorii osib, yaki zakhyshchaly nezalezhnist, suverenitet ta terytorialnu tsilisnist Ukrainy, a takozh chleniv yikh simei» № 719 vid 19 zhovtnia 2016 r.
5. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Poriadku nadannia ta pozbavlennia statusu uchasnyka boiovykh dii osib, yaki zakhyshchaly nezalezhnist, suverenitet ta terytorialnu tsilisnist Ukrainy i braly bezposeredniu uchast v antyterorystychnii operatsii, zabezpechenni yii provedennia» № 413 vid 20 serpnia 2014
6. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo medychnoi, psykhologichnoi, profesiinoi reabilitatsii ta sotsialnoi adaptatsii uchasnykiv antyterorystychnoi operatsii» № 359-r vid 31 bereznia 2015 r.

7. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro dodatkovi zakhody shchodo sotsialnoho zakhystu uchasnykiv antyterorystychnoi operatsii» № 150/2015 vid 18.03.2015

8. Oliychenko I. The improvement of the system of rendering administrative services at the regional level // Public administration, research and development: scientific journal / Chernihiv National University of Technology. – Chernihiv : Chernihiv National University of Technology, 2017. – № 4, electronic resource <http://pa.stu.cn.ua/>

9. Oliychenko I., Ditkovska M. E-government as an instrument of managing the development of socio-economic systems /I. Oliychenko, M. Ditkovska // Problems and prospects of economics and management : scientific journal / Chernihiv National University of Technology. – Chernihiv : Chernihiv National University of Technology, 2017. – № 4 (12). – 200 p. – P. 69-75

10. Spicker P. Principles of social welfare: an introduction to thinking about welfare state. – London, 1993.

Самійленко Г.М., к.е.н., доцент

МОТИВАЦІЯ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ТА МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

В сучасних умовах реформування державної та місцевої влади, адаптації її до європейських стандартів та вимог, розбудови України як європейської держави актуальним постає питання мотивації як вагомого фактора, який впливає на підвищення ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Саме державні службовці та посадові особи органів місцевого самоврядування є візитною карткою владних установ та організацій, від їх праці, дій та компетентності залежить результативність роботи органів влади. Проте тільки здійснення вмілого управлінського впливу на кадри органів державної та місцевої влади з врахуванням реалізації функції мотивації здатне позитивно відобразитися на функціонуванні державних та місцевих органів влади. Мотивація в системі управління відноситься до однієї з основних функцій. Ефективне управління можливе за умови розуміння мотивів і потреб працівників, а також правильного використання стимулів до праці. Мотивація як чинник підвищення професійної компетентності та кар'єрного зростання державних службовців посідає важливе місце в поліпшенні управлінської сфери і потребує розуміння мотиваційних механізмів поведінки працівників та дослідження структури трудової мотивації [1].

Вивченню різнобічних питань присвячених мотивації займалися такі закордонні та вітчизняні науковці як А. Маслоу; К. Альдерфер, Ф. Герцберг,

Дж. Аткинсон, Д. МакКлелланд, В. Врум, С. Адамс, Л. Портер, Е. Лоулер, Е. Локк, Б. Ф. Скіннер, А.М. Колот, Д.П.Богиня, О.Є. Кузьмін, Ф.І. Хміль тощо. Серед вітчизняних вчених, які займалися дослідженням проблем мотивації в системі державного та місцевого управління слід зазначити Л. Артеменко, І. Артим, В. Бондар, О. Нечосіна, М. Нинюк, В. Щегорцова тощо.

При наявності значної кількості наукових робіт з даної тематики, ряд питань не знайшли ґрунтовного вивчення. Зокрема, виявлення специфіки та особливостей мотиваційних аспектів діяльності працівників органів державної та місцевої влади та побудова системи мотивації в органах державної та місцевої влади не дістали достатнього відображення в наукових дослідженнях [1].

Метою даного дослідження є вивчення теоретичних засад мотивації задля виявлення її особливостей в системі державних та місцевих органів влади, з'ясування практичних аспектів мотивації праці державних службовців та посадових осіб органів місцевої влади, формування системи мотивації державних та місцевих органів влади.

Мотивація – це процес стимулювання працівників до здійснення ефективної діяльності, спрямованої на досягнення цілей організації. Мотивація необхідна для ефективного виконання прийнятих рішень і запланованих завдань.

Мотивація є рушійною силою, яка шляхом задоволення певних потреб працівників, примушує діяти їх з максимальним зусиллям для досягнення певних цілей.

Вперше термін “мотивація” запровадив у науковий обіг А. Шопенгауер, на його думку мотивація – «це причинність, видима зсередини» [2]. Після цього дефініція “мотивація” набула широкого вжитку в різних наукових сферах в контексті з'ясування причин поведінки людини (рис. 1).

Поняття “мотивація” в своїй еволюції пройшло певні історичні етапи – від політики “батога і пряника” (покарання і винагороди) до “концепції людських ресурсів” (сприйняття працівника як ключової фігури на виробництві, від якої залежать кінцеві результати виробничої діяльності) [3].

Мотивація у широкому розумінні – це процес спонукання працівників до діяльності для досягнення цілей організації.

Аналіз наукових праць з питань мотивації виявив, що вона класифікується за наступними ознаками, які наведені у табл. 1.

Якщо мотивацію розглядати як процес впливу на поведінку людини факторів, то її можна розподілити на шість послідовних стадій (табл. 2) [8].

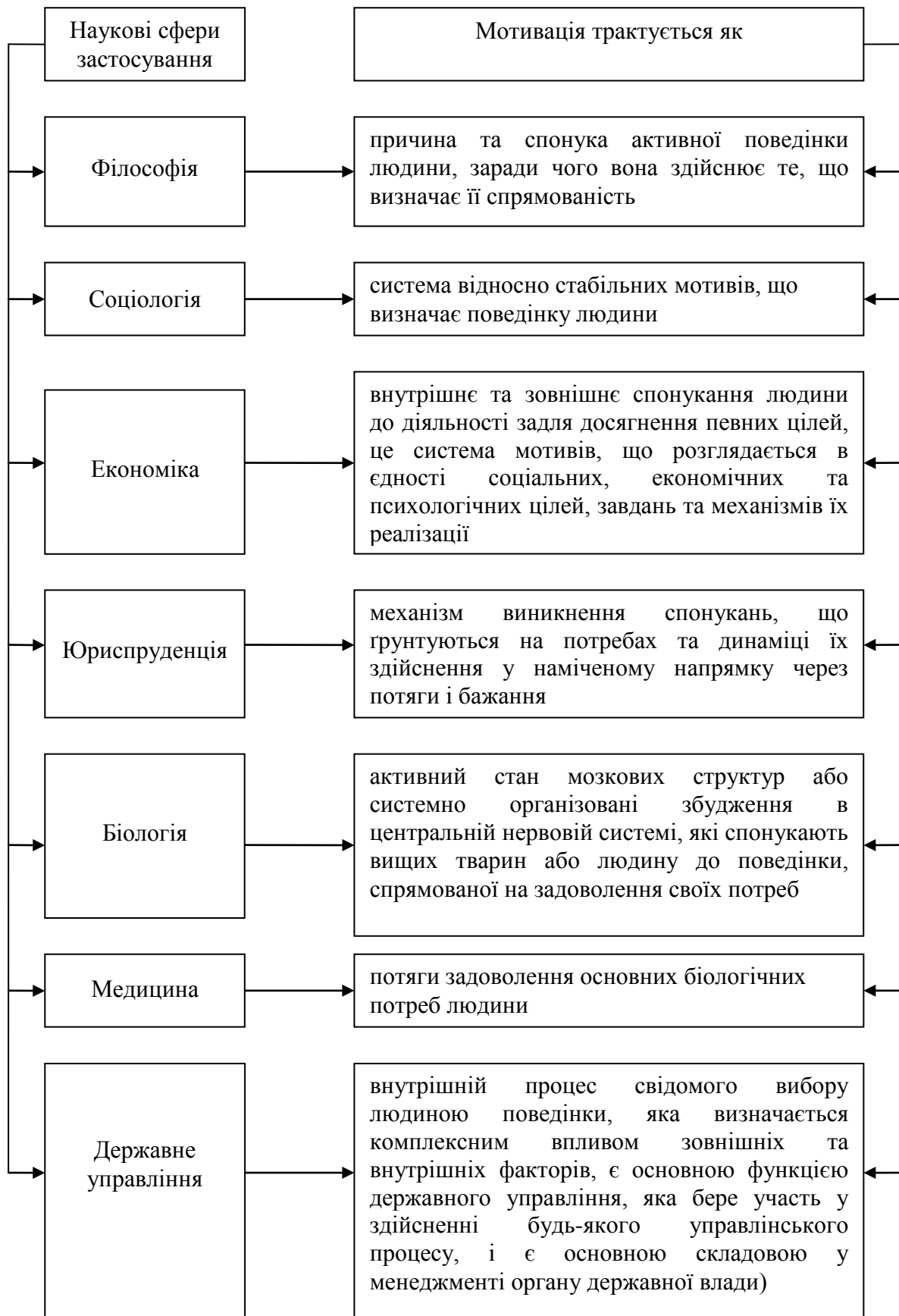


Рис. 1. Наукові сфери застосування та специфіка тлумачення дефініції "мотивація"

Таблиця 1

Класифікація мотивації

Класифікаційна ознака	Вид мотивації	Зміст
За основними групами потреб:	матеріальна	Це прагнення до достатку, більш високого рівня життя – залежить від рівня доходу особистості, його структури, диференціації доходів в організації і суспільстві, дієвості системи матеріальних стимулів, що застосовуються в організації
	трудова	породжується безпосередньо роботою, її змістом, умовами, організацією трудового процесу, режимом праці. Це внутрішня мотивація людини, сукупність її внутрішніх рушійних сил поведінки, пов'язаних з роботою
	статусна	є внутрішньою рушійною силою поведінки людини, пов'язаної з її прагненням посісти більш високу посаду, виконувати складнішу і відповідальну роботу, працювати в престижних, соціально значущих сферах організації
За способами, що застосовуються:	нормативна	це спонукання людини до певної поведінки за допомогою ідейно-психологічної дії: переконання, навіювання, інформування тощо
	примусова	ґрунтується на застосуванні влади і загрози незадоволення потреб працівника у разі невиконання ним відповідних вимог
	стимулювання	дія не на особу як таку, а на зовнішні обставини за допомогою благ - стимулів, спонукаючих працівника до певної поведінки
За джерелами виникнення мотивів:	внутрішня	виявляється тоді, коли людина, вирішуючи завдання, формує мотиви
	зовнішня	коли дія на суб'єкт відбувається ззовні
За спрямованістю на досягнення цілей фірми:	позитивна	сприяє ефективному досягненню цілей (матеріальне заохочення у вигляді персональних надбавок до окладів і премій, підвищення авторитету працівника і довіри до нього в колективі, доручення особливо важливої роботи тощо)
	негативна	перешкоджає досягненню цілей (матеріальні стягнення (штрафні санкції), зниження соціального статусу в колективі, психологічна ізоляція працівника, створення атмосфери нетерпимості, пониження на посаді)

Джерело: [1; 4 - 7]

Таблиця 2

Мотивація як процес

Стадія	Зміст	Характеристика
1	2	3
Перша стадія	виникнення потреби	Потреба виявляється як відчуття людиною нестачі чогось. Ця нестача дає про себе знати і "вимагає" свого задоволення

1	2	3
Друга стадія	пошук способів задоволення потреби	Наявність потреби вимагає від людини певної реакції. Люди по-різному можуть домагатись усунення потреби: задовольнити, не помічати. Але в більшості випадків виникає необхідність щось зробити, здійснити, вжити певних заходів
Третя стадія	визначення цілей, напрямків дій	Людина визначає, що їй треба конкретно отримати та зробити для задоволення потреб
Четверта стадія	виконання конкретних дій	На цій стадії людина докладає зусиль для того, щоб досягти поставлених цілей
П'ята стадія	отримання винагороди за виконані дії	Зробивши певні зусилля, людина отримує те, що має задовольнити потребу або те, що вона може обміняти на бажаний об'єкт. На цій стадії з'ясовується, наскільки здійснення людиною збігається з очікуваним результатом. Залежно від цього відбувається послаблення, збереження або посилення мотивації.
Шоста стадія	задоволення потреби	Залежно від рівня задоволення потреби, величина винагороди і її адекватності зробленим зусиллям людина припиняє діяльність до виникнення нової потреби або продовжує пошуки заходів для задоволення потреби наявної

Джерело: [8]

Вивчення наукових праць з питань мотивації засвідчив існування різних трактувань цього поняття у сфері державного та місцевого управління (табл. 3).

Таблиця 3

Дослідження визначення поняття "мотивація" в системі державного управління та місцевого самоврядування

Автор (и)	Визначення поняття
1	2
Л. Артеменко [9]	механізм у державному управлінні, а отже мотиваційний механізм – це сукупність способів досягнення позитивної соціально значущої мети державного управління шляхом залучення потенціалу правового, матеріального, інформаційного, психологічного впливу на всю систему державного управління в цілому, на елементи цієї системи, у тому числі окремих осіб, що виконують певні функції в апараті державного управління або взаємодіють з ним (громадяни, юридичні особи)
І. Артим [10]	матеріальні та нематеріальні стимули за належне виконання відповідних функцій та обов'язків.
В.Д. Бондар [11]	це сукупність внутрішніх та зовнішніх мотиваторів, які реалізуються через систему позитивних та негативних способів впливу на мотиваційне поле працівників органів державного управління та посадових осіб місцевого самоврядування з метою досягнення соціально значимих результатів в їх діяльності.

1	2
Ю. Глушак А. Ліпінцев [12]	процес спонукання себе та інших до діяльності з метою досягнення особистих цілей чи цілей організації.
В. Максимішин Є. Матвіїшин [13]	сила, що ґрунтується на задоволенні певних потреб, змушуючи людину діяти з максимальними зусиллями для досягнення особистих чи організаційних цілей.
В. Малиновський [14]	функція державного управління, без якої неможлива ефективна діяльність будь-якого керівника і, відповідно, будь-якого органу виконавчої влади, вона вимагає від керівників розвинутих здібностей спонукання виконавців до вищого рівня напруження зусиль, досягнення ефективних результатів праці функція державного управління, без якої неможлива ефективна діяльність будь-якого керівника і, відповідно, будь-якого органу виконавчої влади, вона вимагає від керівників розвинутих здібностей спонукання виконавців до вищого рівня напруження зусиль, досягнення ефективних результатів праці
О. Машков Н. Нижник С. Мосов [15]	процес спонукання членів організації до діяльності для досягнення цілей організації.
А.Ф. Мельник, А.Ю. Расіна, Н.М. Кривокульська [16]	функція, що є основною складовою у менеджменті органу державної влади
О. Нечосіна [17].	динамічний процес формування мотиву (як основи вчинку)
М. Нинюк [18]	це та рушійна сила, яка базується на задоволенні певних потреб, примушує людину діяти з максимальними зусиллями для досягнення певних цілей
О.Ю. Оболенський та інші [19]	актуальний напрямок підвищення ефективності управлінської діяльності
Г.С. Одінцова, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та інші [20]	функція державного управління, яка бере участь у здійсненні будь-якого управлінського процесу
С. Озірська [21]	це рушійна сила, яка, базована на задоволенні певних потреб, примушує людину діяти з максимальним зусиллями для досягнення певних цілей.
Г. Райт [22]	ключовий чинник при визначенні того, як в організації виконують свої функції й обов'язки
В. Щегорцова [23].	сукупність факторів-мотиваторів, що впливають на трудову поведінку людини, спонукають її до діяльності, визначають цілі поведінки

Проведений аналіз визначення терміну мотивація показав наступне:

- відсутність єдиного розуміння категорії «мотивація» в системі державного управління та місцевого самоврядування;
- існування великої кількості визначень поняття мотивації свідчить про його складність, багатогранність та багатоаспектність;
- на основі вивченого різноманіття трактувань вищезазначеного терміну можна виокремити наступні підходи до його розуміння: процес спонукання;

сукупність мотивів; стан особи; сукупність рушійних (внутрішніх та зовнішніх) сил; сукупність певних (об'єктивних і суб'єктивних) чинників; управлінська діяльність [1, 25].

Кожний зазначений підхід дає змогу розглянути та вивчити термін мотивація лише з одного боку, підходу, тому найбільш доцільно застосовувати інтегральний або комплексний підхід. Згідно з яким мотивацію потрібно розглядати як систему, яка складається з взаємопов'язаних внутрішніх та зовнішніх мотиваторів, що забезпечує ефективну діяльність державних установ та організацій, органів місцевого самоврядування, а також включати сам процес мотивації (запровадження, реалізації, оцінки видів та способів мотивації у системі державного управління та місцевого самоврядування) та результат який вона дає (успішний, ефективний та мотивований колектив державної установи та органу місцевого самоврядування) [1, 25].

Отже, з врахуванням вищевикладеного, термін мотивація в органах державного управління та місцевого самоврядування слід розглядати, на нашу думку, як основну функцію державного та місцевого управління, яка спрямовує державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування до плідної та ефективної роботи, сприяє розкриттю та кращому використанню їх трудових здібностей та потенціала, заохочує до довготривалої та відповідальної праці [1].

Отже, процес мотивації є складним, багатоаспектним, динамічним, суб'єктивним тощо. Мотиви людини, що спонукають її до дії не є сталими, вони змінюються з часом, від обставин, ситуацій тощо, а також є унікальними для кожної людини .

Мотивація базується на двох категоріях: потреби (відчуття фізіологічної або психологічної нестачі чого-небудь) і винагороди (це те, що людина вважає цінним для себе) [26, с. 9].

На діяльність посадових осіб органів місцевого самоврядування впливає не окремий мотив, а їх набір, комплекс, сукупність, при цьому окремі мотиви відіграють основну функцію, а інші – другорядну. Особливість праці працівників органів державної та місцевої влади визначає і специфіку мотиваційних аспектів діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування та окреслює їх основні мотиви (рис. 2).

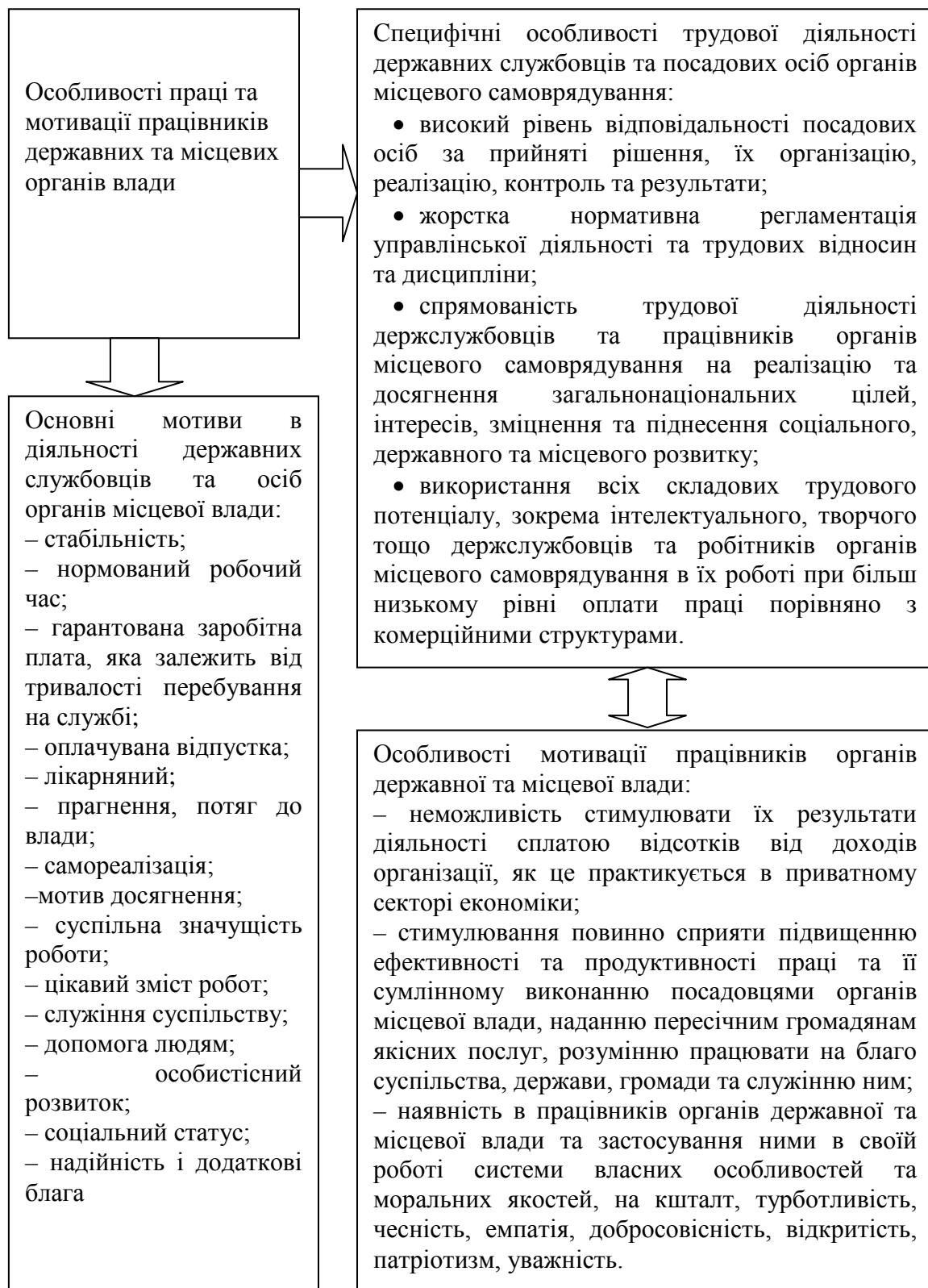


Рис. 2. Особливості праці та мотивації працівників державних та місцевих органів влади

Мотивацію державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування можна поділити на матеріальне та нематеріальне (моральне) стимулювання (рис. 3).

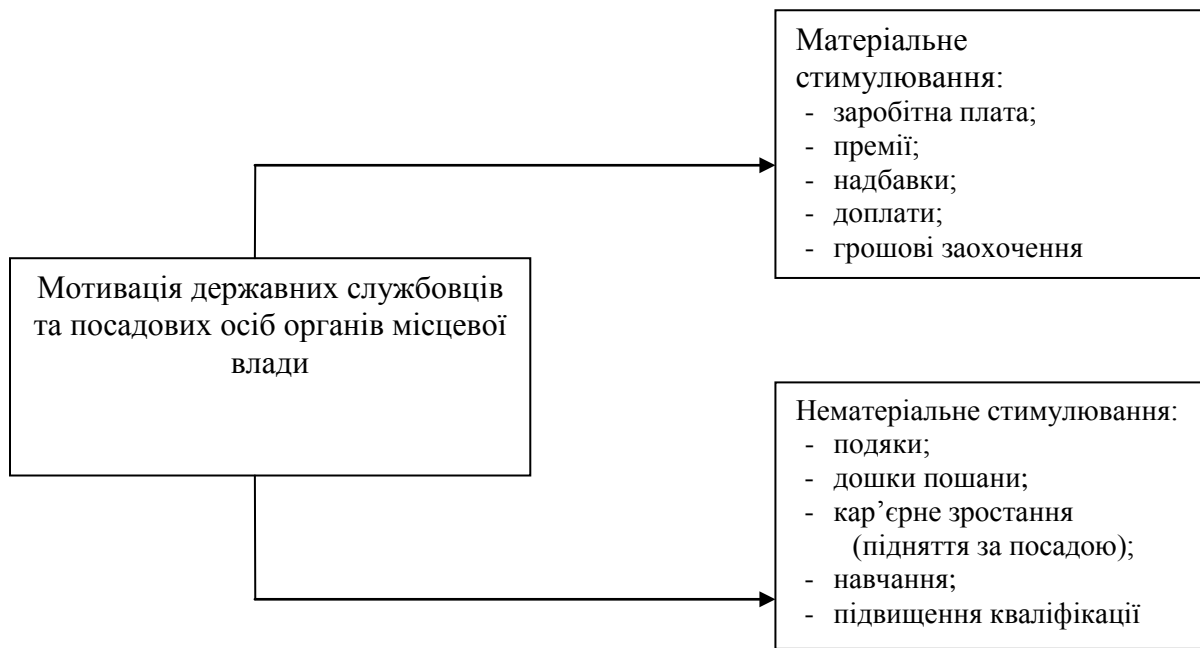


Рис. 3. Мотивація працівників органів державної та місцевої влади

Матеріальна мотивація – це прагнення до певного рівня добробуту, певного матеріального стандарту життя. Матеріальна мотивація трудової діяльності залежить від цілого ряду чинників, а саме: рівня і структури особистого доходу; матеріального забезпечення наявних грошових доходів; дієвості системи стимулів, що застосовуються в організації.

Однією з найважливіших форм мотивації в державній службі та в органах місцевого самоврядування є процес формування і використання систем матеріальних стимулів до праці. Вивчення й аналіз розвитку матеріального стимулювання праці свідчать, що за характером дії на колективи працівників та окремих виконавців можна застосувати соціально-психологічні, економічні, організаційні фактори, при чому формування систем матеріальних стимулів повинно передбачати здійснення трьох етапів: встановлення мети, ресурсного забезпечення і побудови систем матеріальних стимулів [1].

Велику роль у практиці управління персоналом відіграє і статусна мотивація як рушійна сила поведінки державного службовця, пов'язаної з бажанням обійняти вищу посаду, виконувати складнішу, відповідальнішу роботу, працювати в сфері діяльності, яка вважається суспільно корисною.

Система матеріальних стимулів праці складається з різноманітних спонукальних мотивів, які доповнюють один одного і пов'язані єдиним процесом зацікавленості у трудовій діяльності. У процесі формування і використання систем стимулів закладаються необхідні спонукальні мотиви трудової діяльності, здійснюється орієнтація працівників на конкретні поточні та кінцеві результати. Умови і порядок стимулювання, встановлені в

процесі формування і використання систем матеріальних стимулів праці, передбачають види, характер і розміри матеріального заохочення та матеріальних санкцій [1].

Одним із важливих матеріальних стимулів на державній службі та в органах місцевого самоврядування є гарантія належної оплати праці державного службовця та працівника органу місцевої влади. Оплата праці державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для належного виконання службових обов'язків, сприяти укомплектуванню апарату державних органів компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю [1].

Інформація щодо матеріального стимулювання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування нашла своє відображення у Законі України "Про державну службу" та в Законі України "Про службу в органах місцевого самоврядування".

В Законі України "Про службу в органах місцевого самоврядування", зокрема, зазначається, що посадові особи одержують заробітну плату, розмір якої має забезпечувати достатній життєвий рівень. Умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Кабінетом Міністрів України [27].

В Законі України «Про державну службу» держава забезпечує достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання службових обов'язків, заохочує їх до результативної, ефективної, добросовісної та ініціативної роботи [28].

Заробітна плата державних службовців складається з посадового окладу, надбавки за вислугу років, надбавки за ранг державного службовця, премії (у разі встановлення) та інших виплат [28]. Посадовий оклад – це винагорода за виконану роботу відповідно до встановлених норм праці (посадових обов'язків). Він є першою складовою структури заробітної плати державного службовця та належить до його основної заробітної плати. Через диференціацію розмірів посадових окладів забезпечується диференціація розмірів заробітної плати працівників залежно від складності виконуваної роботи і кваліфікації робітника. Виходчи з цього в розвинутих країнах частка посадового окладу становить у заробітній платі державних службовців, здебільшого, 75-80%.

Інші складові структури заробітної плати є специфічними для державної служби. Надбавки, надбавки за вислугу років, за ранг, виплати за додаткове навантаження, премії належать до додаткової заробітної плати державного службовця.

Фонд оплати праці державних службовців формується за рахунок коштів державного бюджету, а також коштів, які надходять до державного бюджету в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ. Порядок використання таких коштів, які надходять до державного бюджету, затверджується Кабінетом Міністрів України. Скорочення бюджетних асигнувань не може бути підставою для зменшення посадових окладів та надбавок до них [28].

Тоді як джерелом формування фонду оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування є місцевий бюджет [27].

До системи матеріальних стимулів праці на державній службі та в органах місцевого самоврядування можна віднести надання відпусток. Зокрема – це надання щорічної відпустки тривалістю 30 календарних днів, якщо законодавством не передбачено більш тривалої відпустки, з виплатою допомоги для оздоровлення у розмірі посадового окладу. Щорічна основна оплачувана відпустка надається з виплатою додаткової грошової допомоги у розмірі середньомісячної заробітної плати. Якщо державний службовець звільнився, не використавши право на відпустку, йому виплачується середній заробіток за час невикористаної відпустки. Державним службовцям, які мають тривалий стаж державної служби, надається щорічна додаткова оплачувана відпустка у такому співвідношенні: за кожний рік державної служби після досягнення п'ятирічного стажу державної служби державному службовцю надається один календарний день щорічної додаткової оплачуваної відпустки, але не більш як 15 календарних днів. Щорічна основна оплачувана відпустка надається з виплатою додаткової грошової допомоги у розмірі середньомісячної заробітної плати. Державним службовцям, які мають стаж державної служби понад п'ять років, надається додаткова відпустка тривалістю один календарний день. Починаючи з шостого року стажу державної служби ця відпустка збільшується на один календарний день за кожний наступний рік та її тривалість не може перевищувати 15 календарних днів [29].

Також згідно Закону «Про державну службу» державному службовцю можуть надаватися додаткові відпустки у зв'язку з навчанням, творчі відпустки, соціальні відпустки, відпустки без збереження заробітної плати та інші види відпусток [28].

Творча відпустка надається працівникам для закінчення дисертаційних робіт, написання підручників тощо. Умови, тривалість, порядок надання та її оплати визначаються Кабінетом Міністрів України.

Щодо посадових осіб органів місцевого самоврядування, то згідно з Законом України “Про службу в органах місцевого самоврядування”,

посадовим особам, які мають стаж служби в органах місцевого самоврядування понад 10 років, надається додаткова оплачувана відпустка тривалістю до 15 календарних днів. Порядок і умови надання додаткових оплачуваних відпусток встановлюються Кабінетом Міністрів України [27].

Мотивуючим чинником виступає створення належних умов праці персоналу державної служби, включаючи надання відповідних приміщень, організаційно-технічне, інформаційне та допоміжно-обслуговуюче кадрове забезпечення.

Заходи нематеріального стимулювання та заохочення також спрямовуються на підвищення ефективності державної діяльності. З підвищенням ролі людського фактора з'явилися психологічні методи мотивації. Дослідження показали, що похвала, звеличення, визнання, акцент на позитивних якостях людини, оголошення подяк, присвоєння звань, видача спеціальних відзнак сприяє успішній кар'єрі, ефективній праці і виступає не менше вагомим фактором мотиваційної політики в порівнянні з матеріальними стимулами.

Отже в статті 53 Закону «Про державну службу» за бездоганну та ефективну державну службу, за особливі заслуги передбачені наступні види морального заохочення державних службовців: 1) оголошення подяки; 2) нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу; 3) дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному цим Законом; 4) представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота); 5) представлення до відзначення державними нагородами [28].

Задля повноти та системності вивчення мотивації працівників органів державної та місцевої влади необхідно сформулювати та реалізувати дієву та ефективну систему мотивації. Система мотивації органів місцевого управління – це структура, яка складається з внутрішніх та зовнішніх мотиваторів, що функціонує з метою підвищення ефективності діяльності [11]. Розглядаючи склад системи мотивації органів місцевої влади, слід виокремити дві основні складові: суб'єкт управління (керівники всіх рівнів органів місцевої влади) та об'єкт управління – система мотивів. Входом до зазначеної системи будуть виступати цілі органу місцевого самоврядування (як своєрідний мотивуючий засіб), а також потреби, інтереси та цінності працівника цього органу. Виходом системи мотивації – підвищення продуктивності праці та покращення результатів діяльності працівників органу місцевої влади (зокрема, скорочення плинності кадрів, підвищення рівня кваліфікації працівника тощо) (рис. 4).

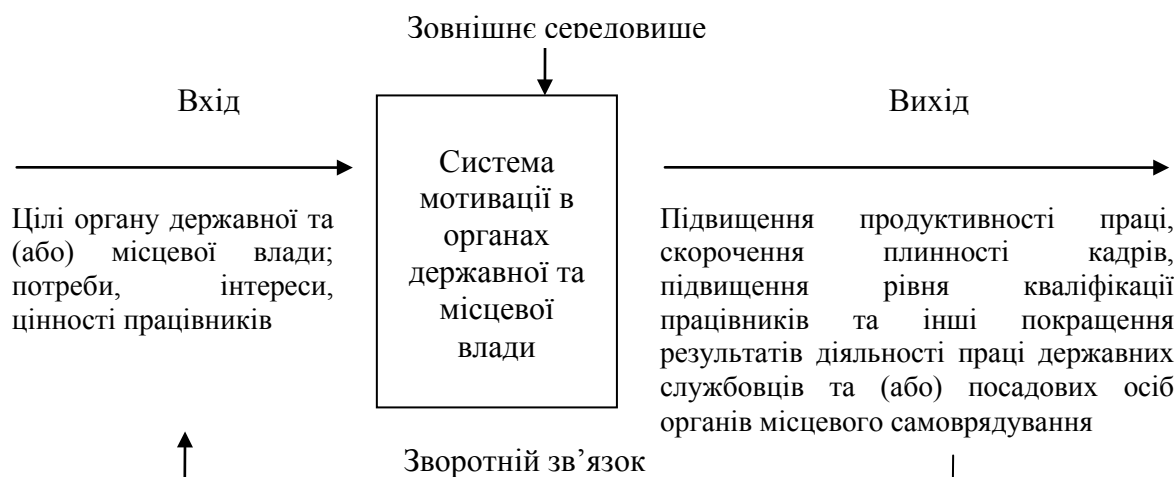


Рис. 4. Мотивації в органах державної та місцевої влади з точки зору системного підходу

У межах даного дослідження вивчено ряд теоретичних положень щодо дефініції «мотивація», зокрема з'ясовані наукові напрями та специфіку її розуміння, досліджено визначення поняття "мотивація" в системі державного управління та місцевого самоврядування, запропоновано його власне тлумачення. Вивчено та розкрито особливості праці та мотивації працівників державних та місцевих органів влади, сформульовано їх основні мотиви, серед яких стабільність; гарантована заробітна плата, яка залежить від тривалості перебування на службі; прагнення, потяг до влади; самореалізація; мотив досягнення; суспільна значущість роботи; надійність і додаткові блага тощо. Досліджено мотиваційні аспекти праці державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування в розрізі матеріального та нематеріального стимулювання та застосований системний підхід до вивчення мотивації в системі органів державної та місцевої влади [1].

Отже, мотивація працівників державного управління та посадових осіб органів місцевого самоврядування є однією з найважливіших їх функцій. Вона вимагає спеціальних вмінь, наполегливості й розуміння людської природи. Адже в основі поведінки кожної людини лежать певні мотиви: внутрішні прагнення, цінності, які зумовлюють спрямованість їхньої активності та її форми. Їх розуміння дає ключ до пояснення поведінки кожної особи і можливостей впливу на неї.

Список використаних джерел

1. Самійленко Г.М. Мотиваційні аспекти праці в системі органів державної та місцевої влади. Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток: електронний науковий журнал. Чернігівський національний технологічний університет. Чернігів: ЧНТУ, 2019. № 1 (7). С. 51-65.

2. Шопенгауэр А. Полн. собр. соч. : в 4-х т. Москва, 1990. Т. 1. 317 с.
3. Бондар В.Д. Теоретичні засади мотивації в контексті підвищення ефективності державного управління *Ефективність державного управління*: зб. наук. праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Львів : ЛРІД УНАДУ, 2006. № 11. С. 11 – 17.
4. Виноградова О.В., Пілігрим К.І. Сутність мотивації персоналу як основи розвитку підприємства. *Бізнес Інформ*. 2013. № 12. С. 339-347.
5. Дімітрієва С.Д. Шляхи підвищення мотивації персоналу. *Культура народів Причорномор'я*. 2011. № 216. С. 46-49.
6. Замула І.В., Шиманська К.В. Поняття мотивації працівників, її види та зв'язок із системою бухгалтерського обліку. *Міжнародний збірник наукових праць*, 2011. Випуск 2 (20). С. 201 – 211.
7. Мочерний С.В. Економічний словник – довідник. Київ: Феміна, 1995. 368 с.
8. Колот А.М. Мотивація, стимулювання і оцінка персоналу: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 1998. 188 с.
9. Артеменко Л. В. Мотиваційний механізм у державному управлінні: поняття та структура: зб. наук. праць. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2004. № 1. С. 98–109.
10. Артим І. І. Зміст та методологія поняття «Ефективність державного управління». *Ефективність державного управління*: зб. наук. праць Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2002. № 1-2. С. 21–26.
11. Бондар В. Д. Вдосконалення системи мотивації в органах місцевого самоврядування в Україні. URL: <https://eprints.oa.edu.ua/2386/1/Стаття%20Донецьк%202012.pdf>
12. Глушак Ю. І., Ліпенцев А. В. Основні поняття та теорії мотивації. Соціально-економічна ефективність державного управління: теорія, методологія та практика: матеріали щорічної науково-практичної конференції [Львів, 23 січня 2003 р.] / Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Львів: ЛРІДУ, 2003. Ч. 1. С. 167–170.
13. Максимішин В., Матвіїшин Є. Мотиваційний моніторинг – засіб підвищення ефективності роботи державних службовців. *Ефективність державного управління*: зб. наук. праць Львівського регіонального інституту державного управління Української Академії державного управління при Президентові України. Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2004. № 5. С. 449 – 455.
14. Малиновський В. Функція мотивації управлінської праці. *Вісник УАДУ*, 2003. № 3. С. 165 - 170.
15. Машков О., Мосов С., Нижник Н. Системний підхід до керівництва організацією: функції мотивації. *Вісник УАДУ*. 1998. № 1. С. 132–137.
16. Мельник А. Ф., Расіна А. Ю., Кривокульська Н. М. Менеджмент державних установ і організацій : навч. посіб. Тернопіль: Економічна думка, 2006. 320 с.
17. Нечосіна О. Застосування різних типів мотивації в популістському управлінському впливі. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. Одеса : ОРІДУ УАДУ, 2002. № 90. С. 159–167.
18. Нинюк М. Шляхи вдосконалення організаційної роботи щодо формування етичної культури державних службовців. *Вісник УАДУ*. Київ: УАДУ, 1999. № 3. С. 238 – 248.

19. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: монографія / за заг. Ред. О. Ю. Оболенського. Хмельницький: Поділля, 1999. 570 с.
20. Державне управління і менеджмент навч. посіб. у табл. і схем. / за заг. ред. Г. С. Одінцової. – Харків: ХарРІ УАДУ, 2002. 492 с.
21. Озірська С. М. Про доцільність та потреби вивчення мотивації професійної поведінки державних службовців. *Вісник УАДУ*. № 3–4. Київ: УАДУ, 1997. С. 34–44.
22. Райт Г. Державне управління пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. Київ: Основи, 1994. 191 с.
23. Щегорцова В. М. Проблеми формування та удосконалення системи мотивації праці державних службовців. *Державне будівництво: зб. наук. праць*. – Харків, 2007. № 1. С. 24–35.
24. Дікань Л. В., Синюгіна Н. В. Сучасні підходи до визначення сутності мотивація. *Економіка розвитку*, 2007. № 3(43). С.55 – 57.
25. Бондар В. Д. Мотивація діяльності органів місцевого самоврядування: поняття та основні теоретичні положення. Державне управління: удосконалення та розвиток. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=435>
26. Кузьмін О. Є. Теоретичні та прикладні засади менеджменту : навч. посіб. Львів: НУ "Львівська політехніка, "Інтелект – Захід", 2002. 228 с.
27. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 28.12.2007 №107-VI від. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
28. Про Державну службу: Закон України від 10.12.2015 №889-VIII. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
29. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / В. А. Дерезь (відп. ред.). Київ : фоп Москаленко О. М., 2017. 796 с

Наукове видання

**ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ПЕРЕФОРМАТУВАННЯ ВЛАДНИХ
ПОВНОВАЖЕНЬ**

КОЛЕКТИВНА МОНОГРАФІЯ

Комп'ютерна верстка і макетування
Технічне редагування

М. П. Бутко
К. П. Гузь

Підписано до друку 02.12.2020. Формат 60×84/16.
Ум. друк. арк. – 20,46. Тираж 300 пр. Замовлення № 543/20.

Редакційно-видавничий відділ Національного університету «Чернігівська політехніка»
14035, Україна, м. Чернігів, вул. Шевченка, 95.
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців,
виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції
серія ДК № 7128 від 18.08.2020 р.