

ISSN: 2663-7944

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ
ПИТАННЯ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ**

**THEORETICAL AND APPLIED ISSUES
OF STATE-BUILDING**

[Електронний ресурс]

*Електронне
наукове фахове видання*

*Electronic
scientific professional edition*

Випуск 25 Issue

Одеса – 2019 – Odessa

УДК: 342.5.

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb.v0i25>

Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України.
Протокол № 241/10-8 14 листопада 2019 року

Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах.
вид. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові
України. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. – Вип. 25. – 102 с.

© ОРІДУ НАДУ
при Президентові України, 2019.

Редакційна колегія:

Іжа М.М. – доктор політичних наук, професор, Заслужений діяч освіти України (м. Одеса) (головний редактор).

Попов С.А. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса) (заступник головного редактора).

Маєв А.П. – кандидат наук з державного управління, (м. Одеса) (відповідальний секретар).

Ахламов А.Г. – доктор економічних наук, професор (м. Одеса).

Безверхнюк Т.М. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Вольська О.М. – доктор наук з державного управління, доцент (м. Херсон).

Воронжак П.В. – кандидат економічних наук, доцент (м. Ірпінь).

Воронов О.І. – доктор наук з державного управління, доцент (м. Одеса).

Голинська О.В. – кандидат наук з державного управління, доцент (м. Одеса).

Гончарук Н.Т. – доктор наук з державного управління, професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Дніпро).

Гречко Т.К. – кандидат наук з державного управління (м. Київ).

Драгомирецька Н.М. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Карпенко О.В. – доктор наук з державного управління, доцент (м. Київ).

Карпенко Л.М. – доктор економічних наук, професор (м. Одеса).

Колісніченко Н.М. – кандидат наук з державного управління, доцент (м. Одеса).

Кривцова В.М. – кандидат історичних наук, доцент (м. Одеса).

Куничка М. – кандидат економічних наук (м. Братислава, Словаччина).

Куруц М. – доктор соціологічних наук (м. Братислава, Словаччина).

Марущак В.П. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Миколайчук М.М. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Парубчак І.О. – доктор наук з державного управління, професор (м. Львів).

Пахомова Т.І. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Піроженко Н.В. – кандидат наук з державного управління, доцент (м. Одеса).

Полом М. – кандидат наук з соціально-економічної географії (м. Гданьск, Польща).

Попов М.П. – кандидат наук з державного управління, доцент (м. Одеса).

Приходченко Л.Л. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Саханєнко С.Є. – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

Стрельцов В.Ю. – доктор наук з державного управління, професор (м. Харків).

Хаджирадєва С.К. – доктор наук з державного управління, професор (м. Київ).

Чеботар С.П. – доктор філософії хабалітований з політичних наук (м. Кишинів).

E d i t o r i a l b o a r d :

Izha Mykola – Doctor of Political Sciences, Full Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa) (*Editor in chief*).

Popov Serhii – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa) (*Deputy editor in chief*).

Maiev Andrii – PhD of Public Administration (Odessa) (*Executive secretary*).

Akhlamov Anatolii – Doctor of Economics, Full Professor (Odessa).

Bezverkhniuk Tetiana – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

Volska Olena – Doctor of Public Administration, Docent (Kherson).

Voronzhak Pavlo – PhD of Economics, Docent (Irpin).

Voronov Oleksandr – Doctor of Public Administration, Docent (Odessa).

Holynska Olesia – PhD of Public Administration, Docent (Odessa).

Honcharuk Nataliia – Doctor of Public Administration, Full Professor, Honoured Worker of Science and Technology of Ukraine (Dnipro).

Hrechko Tetiana – PhD of Public Administration (Kyiv).

Drahomyretska Nataliia – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

Karpenko Oleksandr – Doctor of Public Administration, Docent (Kyiv).

Karpenko Lidiia – Doctor of Economics, Full Professor (Odessa).

Kolisnichenko Natalia – PhD of Public Administration, Docent (Odessa).

Kryvtsova Valentyna – PhD of Historical Sciences, Docent (Odessa).

Kunychka Mykhaylo – PhD of Economics (Bratislava, Slovakia).

Kurucz Milan – Doctor of Social Sciences (Bratislava, Slovakia).

Marushchak Volodymyr – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

Mykolaichuk Mykola – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

Parubchak Ivan – Doctor of Public Administration, Full Professor (Lviv).

Pakhomova Tetiana – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

Pirozhenko Nataliia – PhD of Public Administration, Docent (Odessa).

Polom Marcin – PhD of Socio-Economic Geography (Gdansk, Poland).

Popov Mykola – PhD of Public Administration, Docent (Odessa).

Prykhodchenko Liudmyla – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

Sakhanenko Serhei – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

Streltsov Volodymyr – Doctor of Public Administration, Full Professor (Kharkiv).

Khadzhyradieva Svitlana – Doctor of Public Administration, Full Professor (Kyiv).

Cebotari Svetlana – PhD habilitat of Political Sciences (Chisinau, Moldova).

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Князєва Олена.

ІНСТИТУЦІЙНА ДОВІРА У СУЧАСНОМУ УКРАЇНСЬКОМУ СОЦІУМІ:
ЗАГАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ 7

Ровинська Катерина, Мінаков Олександр.

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ
СУДОВОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ 18

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Азарова Ірина.

ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА МЕТОДІВ
УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ В ПУБЛІЧНІЙ ТА КОМЕРЦІЙНІЙ СФЕРАХ 27

Бачинська Катерина, Марущак Олена.

ПОДАТКИ І ПРАВО: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ 32

Куспляк Галина, Куспляк Ігор.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ
МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ В КАПІТАЛЬНОМУ БУДІВНИЦТВІ 42

Макарова Ірина, Сметаніна Людмила.

СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ
В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ 52

Робочий Віктор.

МОДЕЛЬ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ
ТОВАРАМИ ПЕРШОЇ НЕОБХІДНОСТІ 58

Якубовський Олексій.

СУЧАСНА РЕГІОНАЛЬНА КАДРОВА ПОЛІТИКА
ТА НОВА МОДЕЛЬ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ 66

Яценко Володимир.

СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я
В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ 77

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Нагорна Ірина.

ФОРМУВАННЯ СПРИЯТЛИВИХ УМОВ РОЗВИТКУ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД 86

Смачний Віталій.

СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
ТА СТРАТЕГУВАННЯ ЇХ РОЗВИТКУ:
ЧИННИКИ СПІВВІДНОШЕННЯ 92

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Kniazieva Olena.

TRUST IN POLITICAL INSTITUTIONS IN THE MODERN UKRAINIAN SOCIETY: GENERAL TENDENCIES AND METHODOLOGICAL ASPECTS	7
--	---

Rovynska Kateryna, Minakov Alexander.

ESTABLISHING AND DEVELOPING THE INSTITUTE OF COURT MANAGEMENT IN UKRAINE	18
---	----

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Azarova Irina.

COMPARATIVE CHARACTERISTICS OF PROJECT MANAGEMENT METHODS IN PUBLIC AND COMMERCIAL AREAS	27
---	----

Bachynskay Ekaterina, Maruhschak Olena.

TAXES AND LAW: A COMPARATIVE ANALYSIS	32
---------------------------------------	----

Kuspliak Galina, Kuspliak Igor.

FOREIGN EXPERIENCE IN REALISATION OF MANAGEMATE MECHANISMS IN CAPITAL CONSTRUCTION	42
---	----

Makarova Irina, Smetanina Lyudmila.

THE ESSENCE OF THE INFORMATION MANAGEMENT CONCEPT IN PUBLIC GOVERNANCE	52
---	----

Robochyi Viktor.

MANAGEMENT MODEL OF POPULATION PROVISION WITH THE ESSENTIAL GOODS	58
--	----

Yakubovsky Oleksii.

CONTEMPORARY REGIONAL CADRES' POLICY AND A NEW MODEL OF ITS IMPLEMENTATION	66
---	----

Yatsenko Volodymyr.

STRATEGIC MANAGEMENT OF THE HEALTH CARE SYSTEM IN THE CONTEXT OF CURRENT REFORMS IN UKRAINE	77
--	----

LOCAL GOVERNMENT

Nagorna Irina.

FORMATION OF FAVORABLE CONDITIONS FOR DEVELOPMENT OF LOCAL COMMUNITIES	86
---	----

Smachnyi Vitalii.

COOPERATION OF LOCAL COMMUNITIES AND THE STRATEGY OF THEIR DEVELOPMENT: FACTORS OF THE RELATIONSHIP	92
--	----

УДК 323.21

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb.v0i25.184823>

Олена Князєва

*доцент кафедри регіональної політики та публічного адміністрування
ОРІДУ НАДУ при Президенті України, к.соц.н.*

ІНСТИТУЦІЙНА ДОВІРА У СУЧАСНОМУ УКРАЇНСЬКОМУ СОЦІУМІ: ЗАГАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

У статті розглянуті актуальні методологічні та методичні питання вивчення довіри у сучасному українському соціумі. Предметом даної статті є саме інституційна довіра – довіра індивідів до соціальних та політичних інститутів, їх представників, інституційних практик. Для українського суспільства, враховуючи сучасні процеси трансформації суспільної системи та процеси реформування політичної сфери, питання довіри набуває особливої ролі. На основі огляду сучасних теорій довіри та аналізу даних емпіричних досліджень автор розкриває основні методологічні аспекти вивчення та загальні тенденції інституціональної довіри.

Ключові слова: довіра; інституційна довіра; політична довіра; партикулярна довіра; узагальнена довіра; міжособистісна довіра

Olena Kniazieva

*Associate Professor of Public Administration and Regional Studies Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD of Sociological Sciences*

TRUST IN POLITICAL INSTITUTIONS IN THE MODERN UKRAINIAN SOCIETY: GENERAL TENDENCIES AND METHODOLOGICAL ASPECTS

Article considers actual methodological issues of researching trust in political institutions in the modern Ukrainian society. Considering modern processes of social system transformation and processes of political reformation, the issue of trust is particularly important. On the basis of review of the modern trust theories and analyses of empirical studies, the author reveals general methodological aspects of researching trust in political institutions in the modern Ukrainian society.

Despite the existence of numerous Ukrainian and foreign publications dealing with the issue of trust in political institutions, lots of problems still remain unsolved and debatable.

These problems are revealed in the article:

1) theoretical interpretations of trust in political institutions: despite the frequent use of the «trust in political institutions» in the literature, its definition isn't clearly defined;

2) issue of trust in political institutions origin/nature (main reasons/factors in actual circumstances);

3) issue of impacts of trust in political institutions (research in the context of reverse communication): the impact of trust in political institutions on the society and the impact of trust in political institutions on political institutions. One issue still remains debatable: either trust in political institutions is the reason or the result of the political institutions efficiency?

4) issue of the relationship between trust in political institutions and interpersonal trust;

5) issue of measurement of this complicated and multidimensional phenomenon: lacking the original methodology of levels and effects of trust in political institutions measurement.

Analyses of scientific researches shows the lack of measurement criteria and measurement methodology of trust in political institutions in large-scale surveys.

Key words: trust; trust in political institutions; political trust; particularized trust; generalized trust; interpersonal trust; impacts of trust in political institutions.

Постановка проблеми. Конфуцій якось відмітив, що правителям потрібно три джерела: зброя, їжа та довіра. В разі крайньої потреби можна відмовитися від озброєння, продовольства, але не від довіри народу, бо якщо «народ перестане довіряти, то державі не встояти» [1]. Довіра є важливою характеристикою людських відносин як на рівні міжособистісного спілкування, так і на інституційному.

Проблема довіри громадян до політичних і державних інститутів є актуальною і популярною як у науковців так і управлінців. Показники довіри до соціальних і політичних інститутів є присутніми практично в усіх світових, загальнонаціональних і регіональних дослідженнях провідних соціологічних центрів. Проте за наявності великої кількості емпіричних досліджень не вирішеною залишається безліч методологічних і методичних проблем. Тому дослідження даної теми є актуальним як для теоретиків так і для практиків. Крім того, аналіз наукових джерел показує наявність прогалин у критеріях оцінювання та методиці вимірювання довіри, зокрема довіри до органів державної влади, громадських та політичних інститутів тощо.

Особливості національного характеру, історичні чинники, соціальні і революційні потрясіння наклали свій відбиток на атмосферу (не)довіри в сучасному українському суспільстві. Соціологічні дослідження в Україні, що проводились впродовж періоду незалежності різними соціологічними центрами, показували суперечливий характер феномену довіри в українському суспільстві (див. табл. 1). Таким чином, сьогодні інституційна довіра, під якою розуміється перш за все довіра суспільства соціальним і політичним інститутам їх представникам, інституційним практикам виступає як джерело сили державної влади і одночасно показник її ефективності. У свою чергу, недовіра ключовим соціальним інститутам означає неможливість для самих інститутів влади істотно впливати на політичні і соціальні процеси в суспільстві. Не можна не погодитися із справедливим твердженням Ф. Фукуями про те, що «ефективність політичних інститутів залежить від наявності довіри не у меншій мірі, ніж прибутковість комерційних підприємств, і зниження його рівня вимагає активнішого втручання держави, якій доведеться розробляти і упроваджувати певні правила для регулювання суспільних стосунків» [2]. Більш того, коли суспільство стикається з «синдромом недовіри» (термін П. Штомпки) до політичного режиму, економічній і суспільній системі в цілому (подібна ситуація спостерігалася останніми роками в Україні), альтернативним виходом для людини стає довіра в рамках товариських стосунків примордіальних (початкових) соціальних груп: сім'ї, етносу, релігійної спільноти і ін. В той же час, на думку Штомпки, доповнюючи один одного і вплітаючись в культуру суспільства і особи, персоніфіковану і неперсоніфіковану довіру утворюють нова якість – базова довіра [6].

Протягом усього періоду існування незалежної України існувала проблема дефіциту довіри між владою та суспільством. В результаті багаторічних реформ в українському суспільстві спостерігалось розчарування населення діяльністю соціальних і політичних інститутів (органів державної влади, різних правоохоронних органів, ЗМІ), падіння довіри. Влада, яка не користується підтримкою населення і якій люди не довіряють – з точки зору системного підходу – в принципі не життєздатна (хоч термін «життя» такої влади досить не визначено). Не випадково саме дефіцит довіри населення Верховній раді України послужив одним з головних аргументів для її розпуску у травні 2019 року і оголошення позачергових виборів. «Головним аргументом для розпуску Верховної Ради є дуже низька довіра громадян України до цієї інституції – 4 %. Це – оцінка роботи парламенту і найвагоміший аргумент для припинення його повноважень», – заявив Президент України Володимир Зеленський.

Таблиця 1.

Рівень довіри інститутам за результатами національних щорічних моніторингових досліджень (1992-2019 років) (Середній бал**: шкала 1-5)

	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2019
сім'ї та родичам	4,5	4,6	4,5	4,6	4,5	4,4	4,5	4,6	4,6	4,5	4,6	4,6	4,5	*
співвітчизникам	3,1	3,2	3,2	3,1	*	3,4	3,4	3,4	3,4	3,3	3,4	3,5	3,4	*
сусідам	3,3	3,3	3,2	3,2	*	3,3	3,3	3,4	3,4	3,3	3,4	3,5	3,3	*
колегам	3,3	3,3	3,3	3,2	3,5	3,4	3,4	3,5	3,5	3,4	3,4	*	*	*
церкві та духовенству	3,1	3	3	3,1	3,3	3,4	3,4	3,5	3,5	3,3	3,3	3,3	3,1	3,1
астрологам	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,3	2,4	2,2	*
ЗМІ (ТВ, радіо, газети)	2,7	2,7	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,6	2,5	2,5	2,7
податковій інспекції	*	*	*	*	*	2,3	2,5	2,5	2,4	2,3	2,2	2,2	2,2	*
міліції/поліції	2,3	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3	2,4	2,4	2,9	2,1	2,1	2,2	2,2	2,5
прокуратурі	*	*	*	*	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,1	2	2	2,1	2,2
судам	*	*	*	*	2,3	2,4	2,4	2,4	2,3	2,1	2	2	2	2,2
президенту	2,3	2,6	2,1	2,7	2,2	2,3	2,7	2,5	2,3	2,2	2,8	2,1	2	3,2
Верховній Раді	2,3	2,1	2,1	2,1	2,1	2,2	2,5	2,3	2,9	2	2,1	1,9	1,9	2,5
Уряду	2,3	2,3	2,1	2,4	2,2	2,3	2,5	2,4	2,4	2,1	2,4	1,9	1,9	2,5
Місцевим органам влади	*	*	*	*	2,3	2,5	2,5	2,5	2,6	2,4	2,5	2,5	2,4	2,5
Армії	3,2	3,1	3	3,1	3,1	3,1	3	3	2,5	2,8	3,1	3,1	2,9	2,7
Профспілкам	*	*	*	*	2,5	2,6	2,6	2,6	3	2,5	2,4	2,6	2,5	2,7
Політичним партіям	*	2	2,1	2,1	2,1	2,2	2,4	2,2	2,5	2	1,9	1,9	1,9	2,3
Комуністичній партії	2,3	2,1	2,4	2,2	*	*	2,2	2,2	2,2	2,1	1,6	1,8	1,7	*
Керівникам держ. підприємств	2,5	2,3	2,3	2,4	*	*	2,7	2,6	2,2	2,5	2,4	*	*	*
Приватним підприємцям	2,4	2,4	2,4	2,5	*	*	2,6	2,7	2,6	2,5	2,6	*	*	*
Банкам	*	*	*	*	2,1	2,3	2,6	2,6	2,6	2,2	2,2	2	2,2	2,4
Страховим компаніям	*	*	*	*	1,9	2,1	2,2	2,3	2,1	2,1	2,1	*	2,8	*
Благодійним фондам	*	*	*	*	*	2,4	2,4	2,6	2	2,5	2,5	2,9	3,1	3
вченим України	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	3,4	3,3	*	*
Волонтерам	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	3,3	3,4	3,2	3,4

* Дані відсутні

** Середній бал розраховувався для 5-ти бальної шкали, де 1 - повна недовіра, а 5 - повна довіра.

Тому, в наш час одним з найважливіших завдань, що стоять перед органами державної та публічної влади в Україні, є завдання завоювання довіри населення по відношенню до неї самої, до соціальних і політичних інститутів, їх представників, різних інституційних практик і процедур. Вивчення і накопичення в українському соціумі культури недовіри і подолання дефіциту довіри можливо при використанні міждисциплінарного підходу – на основі одночасної реалізації публічно-управлінських, соціологічних, психологічних і політологічних підходів. Міждисциплінарний підхід повинен стати запорукою формування реальних умов для розвитку довіри між владою та суспільством в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання довіри між владою і суспільством хвилюють сьогодні багатьох: і владу, і бізнес, і громадських активістів і пересічних громадян. Саме довіра сьогодні це найреальніший, найдієвіший механізм інтеграції суспільства. На рівні емпіричних досліджень розрізняють кілька типів довірчих відносин (В. С. Вахштайн, 2018): 1) міжособистісну довіру – довіру до знайомих людей; 2) узагальнену довіру – довіру до людей в цілому; 3) довіру до інститутів. Відомий український соціолог В. Паніотто виділяє два вида довіри – узагальнену довіру (generalized trust) і партикулярну довіру (particularized trust) (Паніотто 2012). Узагальнена довіра – це готовність розглядати інших людей як частину свого морального співтовариства, довіра до незнайомих людей. Партикулярна довіра – це довіра до конкретних осіб, яких людина знає особисто (сім'я, друзі). Узагальнена довіра принципово відрізняється від партикулярної довіри тим, що вона поширюється на осіб, про яких довіряючи сторона не має безпосередньої інформації. Деякі, використовуючи по суті той же самий критерій, виділяють вертикальну і горизонтальну довіру: під вертикальною довірою розуміють довіру до соціальних і політичних інститутів (уряду, органам правопорядку, церкві, профспілкам), а під горизонтальною – довіру до людей.

У науковій літературі приводиться багато різних за об'ємом і змістом визначень «довіри». Як наукові категорії – вони мають складну багаторівневу структуру. У дискусіях з приводу довіри можна виділити, принаймні, три головні напрями [4]: 1) історично орієнтовані дослідження дженералістів, які розглядають «довіру» як основоположне і структуруюче поняття глобалізації західної цивілізації (Фукуяма та ін.); 2) об'єднує ряд концепцій, представлених відомими соціологами (Е. Гідденс, Е. Зелігман, М. Лагершпец, Дж. Коулман та інш.). Зокрема, Зелігман розглядає довіру, як відчуття відповідальності, боргу, обов'язку (персоніфікована довіра), з одного боку, з іншого боку, довіра асоціюється з певними соціальними інститутами, з діяльністю яких пов'язані надії на майбутнє; 3) широко поширеним є напрямом, в рамках якого довіра розглядається як соціальний капітал (Фукуяма, Коулман, Патмен і ін.).

Інтерес до теми довіри посилюється в періоди нестабільності і соціальних змін, коли недовіра до політичного устрою або режиму з боку широких верств населення стає ресурсом трансформації суспільства. Крім того, теоретики довіри стверджують, що питання про довіру актуалізується в ситуаціях невизначеності і ризику (Н. Луман, Н. Штомпка).

У науковій літературі багато уваги зазвичай приділяється впливу інституціональної довіри на суспільство, а саме вважається:

1) чим вище інституціональна довіра, тим стійкіше суспільна система (Собольова, 2014);

2) масова сліпа довіра владі може бути розглянута як джерело деградації і крах суспільства. У цьому контексті рівень недовіри до неефективної влади можна розглядати частково як конструктивний елемент суспільного розвитку (Макеев 2014);

3) висока інституційна довіра сприяє соціально-політичній активності і позитивному відношенню до політиків, що діють, і соціальних організацій. Низька інституційна довіра стає причиною формальної комунікації, представляє загрозу безпеці держави і суспільства в цілому (Левашов 2006) та ін.

Мета статті: на основі узагальнення сучасних методологічних підходів до інституційної довіри та аналізу даних емпіричних досліджень розглянути основні тенденції, причини та ефекти інституціональної довіри у сучасному українському соціумі.

Виклад основного матеріалу. Етимологія терміну «інституційна довіра» йде своїми коренями в необхідність розрізнення міжособистісної довіри – довіри між індивідами (Interpersonal Trust: I-TR) і політичної довіри (Political Trust: P-TR).

У рамках досліджень громадянського суспільства і держави сучасні дослідники в якості найважливішою виділяють проблему походження довіри до інститутів державної влади (Trust in Political Institutions) і проблему взаємозв'язку інституціональної довіри

(Political of Institutional Trust) з міжособистісною довірою (Interpersonal Trust) (Лукин: 2005; Терин 2018).

Науковці виділяють декілька ключових відмінностей інституціональної довіри від міжособистісної: 1) інституціональна довіра може розглядатися як феномен макрорівня, коли йдеться про кроскультурні дослідження; 2) інституціональна довіра не зв'язана з конкретною ситуацією взаємодії, предметом і об'єктом довіри, тоді як ці елементи є невід'ємним контекстом формування міжособистісної довіри; 3) об'єктом інституціональної довіри є «незнайомиць», «чужий», «узагальнений інший» тоді як міжособистісна довіра – це довіра до конкретного індивіда; 4) інституціональна довіра – це в основному досвід нашої довіри, придбаний нами соціальний капітал, міжособистісна довіра – гнучкіший феномен, залежний від ситуативних чинників і досвіду надання довіри або в схожій ситуації, або певному контрагентові [8].

На думку Р. Інглегарта, довіра до держави і міжособистісна довіра не знаходяться в прямій залежності один від одного. Більш того, вони практично не залежать один від одного: «...рівень довіри до уряду серед американської громадськості за останні декілька десятиліть різко впав: у 1958 лише 24 відсотки американців виказували недовіру національному уряду, а в 1992 році ця цифра склала не багато ні мало як 80 відсотків. Занепад довіри до уряду не знайшов своє віддзеркалення в зменшенні міжособистісної довіри, яка залишалася відносно стабільною і скоротилося лише в незначній мірі. Воно явно слідувало іншому напрямку розвитку, і це дозволяє передбачити, що міжособистісна довіра не визначалася практичним досвідом американського населення в політичній сфері» [5].

Попри те, що в науковій літературі термін «інституційна довіра» використовується досить часто, чіткого його визначення немає. Вчені і дослідники при визначенні «інституційна довіри» часто ототожнюють поняття «інституційна довіра» і «політична довіра». Як відзначає український дослідник Ю. Самчук, «довіра політична» ґрунтується переважно на довірі громадян до влади, уявленні про те, за якими правилами вони повинні діяти. Довіра політична, або міра визнання суспільством законності влади (легітимності), може бути раціональною і нераціональною. Стійка політична довіра громадян до влади ґрунтується на визнанні тих політичних дій, які відповідають цінностям і нормам традиційної культури і моралі на основі таких чинників: раціонально-цільового, коли влада забезпечує виконання поставлених цілей; правового – визнання суспільством політичних дій у рамках існуючої правової системи; соціально-економічного, який ґрунтується на політиці, здатній забезпечити населенню високий рівень життя [9, с. 111]

У рамках дослідження політичної довіри склалися дві теоретичні традиції інтерпретації політичної довіри: культурологічна і інституціональна.

Культурологічна теоретична традиція інтерпретації довіри представлена теоріями політичної культури Г. Алмонда і С. Верба, Р. Інглегарта, Р. Путмана. Ці теорії виходять з гіпотези про екзогенну – по відношенню до політичної сфери, природи політичної довіри. З культурологічної точки зору, *політична довіра є продовження міжособистісної довіри, яка формується в період ранньої соціалізації і робить вплив на подальші індивідуальні оцінки політичних інститутів*. Політична довіра розглядається тут як складова соціального капіталу (Social Capital), а міжособистісна довіра (виходячи з положення про екзогенність походження політичної довіри) розглядається в якості основи формування політичної довіри.

У рамках культурологічного напрямку виділяють макрокультурологічні і мікрокультурологічні теорії довіри. Макрокультурологічні теорії підкреслюють схожість національних традицій, норм, цінностей, мікрокультурологічні – фіксують увагу на відмінностях індивідуального досвіду соціалізації. Наприклад, макрокультурологічні теорії бачать джерело політичної недовіри, характерне для країн демократичного транзиту, в авторитарній культурі пострадянських країн і країн Східної і Центральної Європи [10]. Навпаки, мікрокультурологічні теорії бачать джерело недовіри в механізмах соціалізації, що здійснює міжпоколінну трансмісію авторитарних цінностей [11].

Критика культурологічної теоретичної традиції зосереджена в основному навколо положень про перехід міжособистісної довіри на рівень політичної довіри. Френсіс Фукуяма в зв'язку з цим висунув тезу про «радіус довіри» (Radius of Trust), під якою розуміється ефект розширення міжособистісної довіри до рівня політичної довіри. Ф. Фукуяма звертає увагу на те, що при схожості рівня міжособистісної довіри радіус довіри відрізняється в різних країнах, що суперечить тезі про переростання міжособистісної довіри в політичну. Річард Роуз вказує на наявність інверсійного зв'язку між соціальними групами і інститутами, яка характеризується переміщенням вектору громадської довіри у напрямі цивільних структур і втратою довіри політичним інститутам в т. з. суспільствах «пісочного годинника». Схожі концепції висувують Джоуль. Брем і У. Рон, Діана Муц, К. Ньютон та ін. [12].

Інституціональні концептуальні інтерпретації політичної довіри акцентують увагу на ендогенній природі довіри і раціональності довіри (тобто його обумовленості внутрішньополітичними факторами, пов'язаними з політичним і економічним курсом уряду, оцінки громадянами рівня ефективності політики, що проводиться). Логіка теорії така, що інституціональна довіра розглядається слідством, а не причиною ефективності діючих політичних інститутів. Якщо політичні інститути діють ефективно, то вони генерують довіру, інакше – скептицизм і недовіра. Інституціональні положення представлені в роботах Джоулю. Колемана, П. Дазгупти, К. Оррена, С. Скоурнека, К. Шепсла та ін.

Інституціональні теорії як і культурологічні диференційовані на макро- і мікротеорії. Макроінституціональні теорії довіри акцентують увагу на такій проблемі як загальні показники ефективності політики, ефективності управління, зниження корупції, результати якої детермінують інституціональний і політичний вибір громадян. Мікроінституційні теорії в якості значимих детермінуючих чинників виділяють індивідуальні цінності і соціальне положення громадян.

Тема політичної довіри досліджується не лише в аспекті аналізу причин і чинників довіри, але також у рамках реверсивного зв'язку, а саме ефектів довіри. Ця тема торкнулася Марком Хетерингом [13] у рамках інтегрального інституціонального аналізу, що сполучає на базі інституціонального два описаних вище підходів – інституціональний і культурологічний. Цей підхід також припускає, що політична довіра є відображенням стану задоволеності або незадоволення громадянським суспільством діючими політичними елітами і інститутами.

Довіра розглядається Хетерингом і як незалежна змінна, здатна виконувати роль індикатора, що вимірює рівень специфічної і дифузної підтримки інституціональної структури громадянським суспільством. Взаємозалежність довіри і інституціональної підтримки в громадянському суспільстві означає, що, будучи в певний момент втраченим, політична (не) довіра веде до втрати інституціональної підтримки, відновлення якої надзвичайно проблематично. Це, у свою чергу, підриває умови і здатність правлячих політичних еліт проводити ефективну політику, породжує зростання недовіри і незадоволення політикою, що проводиться, веде до втрати інституціональної підтримки, і до змін в інституціональній структурі.

Російський дослідник Латов Ю. В. визначає інституційну довіру, як довіру до тих організацій (уряду, бізнесу, ЗМІ, профспілкам), які грають ключову роль в генеруванні і виконанні громадських «правил гри». Чим вище інституційна довіра, тим сталою є громадська система [14].

Довіра в цілому, і інституційна довіра, зокрема є зовнішнім каменем концепції соціального капіталу (може розглядатися і як джерело і як результат соціального капіталу) (Колеман, Фукуяма, Портман), соціального порядку, ризику (Штомпка, Гидденс) і так далі. Досі немає розуміння дослідників про того, хто і коли ввів поняття інституціональна довіра в науковий обіг.

Аналітично виділяють декілька аспектів інституційної довіри:

- ідентифікація з цінностями або цілями інститутів (наш президент, наша армія, наша наука і тому подібне); ідентифікація з політичними лідерами, що очолюють або репрезентують інститути;
- можливість звернення до послуг (ресурсам) відповідного інституту, потенційний доступ до нього;
- прагматична оцінка виконуваних інститутами функцій;
- ілюзії, надії на отримання благ, захист від загрози, викликані очікуваннями інституціональних дисфункцій;
- уявлення про ціну дотримання і недотримання інституціональних умов і вимог, готовність мінімізувати репресивний тиск відповідного інституту зверненням до ресурсів інших груп і тому подібне

Таке розуміння довіри виникає внаслідок ситуацій, що постійно повторюються і множаться, в яких держава складає з себе відповідальність за колишні соціальні зобов'язання.

Прикладні аспекти дослідження «інституційної довіри». Серед методичних чинників, які впливають на результати дослідження довіри до політичних і державних інститутів, в першу чергу слід звернути увагу на шкали вимірювання цього складного та багатогранного феномену.

Серед дослідників довіри дуже популярною є модель Мішлера-Роуза. У єдиний блок інституційної довіри включені і міжособистісна і політична довіра. Методика припускає вимір наступних параметрів [15]:

- довіра до політичних інститутів і силових структур (партії, парламент, профспілки, поліція, суди, прем'єр-міністр або президент, армія);
- довіра до інститутів громадянського суспільства (приватне володіння, церква, преса, телебачення і радіо і інше)
- довіра до інших людей.

Другий блок в моделі Мишлера – Роуза включає макроіндикатори ефективності функціонування політичних інститутів як чинника формування довіри. Ця складова розроблена з урахуванням макроінституціональних підходів до інтерпретації довіри і передбачає виявлення:

- 6-тизначного індексу зміни цього рівня, які в сукупності складають індикатори ефективності політичних реформ, здійснюваних у рамках трансформованої інституціональної структури. У цей же блок входять і макроекономічні індикатори.

Третій блок індикаторів концептуальної моделі Мишлера-Роуза сполучає макро- і культурологічні, а також інституціональні аспекти мікрорівнів політичної довіри.

Результати, отримані за допомогою цієї моделі, виявляють детермінуючу роль, передусім, макроінституціональних факторів політичної і міжособистісної довіри. До таких чинників відносяться: оцінка на індивідуальному рівні політичної і економічної діяльності уряду, індивідуальні оцінки активності уряду, зокрема сприйняття справедливості нового режиму; оцінки мікрорівнів – результатів діяльності політичних інститутів по забезпеченню свободи і створенню умов для реалізації можливостей особистого впливу на ухвалення політичних рішень, а також оцінки мікрорівнів міри корумпованості режиму.

У інтерпретації довіри моделі Мишлера-Роуза необхідно враховувати наступне.

1. Значущість макроінституціональних ефектів, опосередкованих на мікрорівні ціннісними орієнтаціями індивідів, продуктами національної культури і соціалізації, що являються чинниками довіри непрямої дії.

2. Чинник переважання в суспільствах постсоціалістичного транзиту не стільки довіри, скільки недовіри і скептицизму по відношенню до політичних інститутів.

3. Різної природи міжособистісної і інституційної довіри.

Проблема вимірювання інституційної довіри в масових опитуваннях. Зазвичай рівень інституційної довіри визначається за допомогою питання: «Якою мірою Ви довіряєте...(далі слідує перелік цих інститутів)?» При цьому залишається відкритим питання, як розуміють довіру до політичних і соціальних інститутів респонденти в масових опитуваннях?

Чи однакове значення вкладають різні респонденти в поняття довіри? А якщо однозначного розуміння терміну у респондентів немає, то наскільки методично коректним є це питання. З точки зору українського соціолога В. Вишняка «коректнішим є питання про відношення громадян до сутнісних характеристик довіри, а не про використання багатозначного терміну «довіра». На думку В. Вишняка «отримані за допомогою такого показника оцінки і будуть показниками рівня довіри політичним і державним інститутам» [16, с. 142].

Серед методичних чинників, які впливають на результати дослідження інституціональної довіри, в першу чергу, слід звернути увагу на шкали вимірювання, які бувають вербалізованими (сформульовані словами) і невербалізованими (оцінки по 5-ти або 10-ти бальній шкалі). Використання різних шкал істотно впливає на результат досліджень.

Загальні закономірності інституційної довіри в сучасному українському суспільстві. Далі звернемося до довіри громадян України до соціальних інститутів і інститутів влади. Результати аналізу даних п'яти хвиль Європейського соціального дослідження (2004-2012 рр.) свідчать про те, що за показниками інституційної довіри (парламенту, політикам, політичним партіям, судовій системі і тому подібне) Україна знаходилась на крайніх позиціях і демонструвала один з найнижчих в Європі загальних рівнів довіри [7, с. 20]. Не давали підстав для оптимізму і дані моніторингових досліджень Інституту соціології НАНУ, які ведуться з 1992 року. Щоб оцінити, в якій мірі сучасні українці довіряють різним соціальним інститутам, проаналізуємо середні значення, що характеризують рівень довіри до різних соціальних і політичних інститутів за результатами загальнонаціональних моніторингових досліджень, які проводяться Інститутом соціології НАНУ.

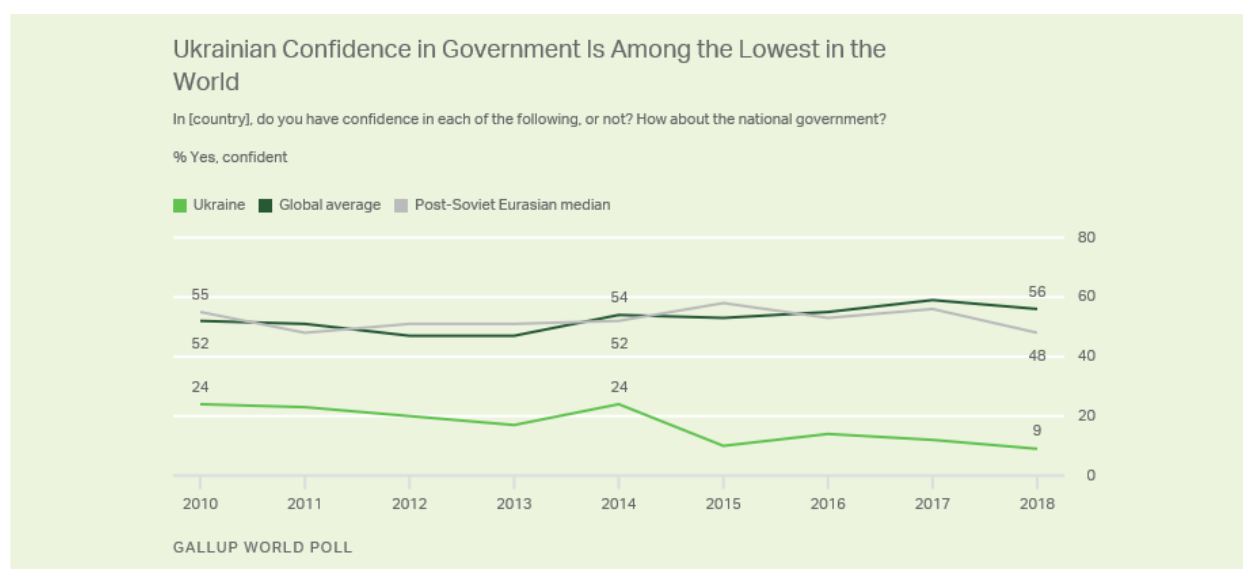
Серед соціальних інститутів респонденти більш всього довіряють сім'ї, церкві, добродійним фондам. Їх рейтинг залишається досить високим і майже не міняється. Навпаки, динаміка змін і міра довіри до президента до 2018 року мала стійку тенденцію до зниження. У 2018 році президент, Верховна Рада і політичні партії мали найнижчі рейтинги довіри, що дає можливість стверджувати, що прихід до влади нового президента і його політичної сили був зумовлений. Ситуація значно змінилася після виборів шостого президента України. Уже у вересні за даними опитування Центру Разумкова президенту Зеленському довіряли 79 %. За цим показником глава держави випереджає всі органи влади і соціальні інститути – навіть солдатам, волонтерам, поліції і представникам церкви українці довіряють менше. Білш того, в історії України ще жоден глава держави не мав настільки високий рівень довіри.

Результати дослідження проведеного соціологічною службою Центру Разумкова¹, свідчать про те що найчастіше громадяни України після Президента висловлюють довіру

¹ Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 6 по 11 вересня 2019 року. Було опитано 2018 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей за вибіркою, що репрезентує доросле населення країни за основними соціально-демографічними показниками. Вибірка опитування будувалася як багатоступенева, випадкова із

волонтерським організаціям (їм довіряють 69 % опитаних), Церкві (63 %), Збройним Силам України (74 %), Державній службі з надзвичайних ситуацій (64 %), добровольчим батальйонам (62 %). До інституцій, який довіра висловлюються частіше, ніж недовіра, відносяться також Державна прикордонна служба (їй довіряють 63 % опитаних), Національна гвардія України (64 %), ЗМІ України (56 %), громадські організації (52 %). Недовіра найчастіше висловлюється ЗМІ Росії (80 %), політичним партіям (63 %), судовій системі (72 %), Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (53 %), Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) (54 %), Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК) (68 %), Верховному Суду (59 %), Антикорупційному суду (50 %), Конституційному Суду (56 %), Національному банку України (51 %).

Цікаво, що за даними дослідження міжнародної асоціації Gallup² українці мали найнижчий рівень довіри до уряду у світі – у 2018 році лише дев'ять відсотків жителів країни довіряли владі. Це набагато нижче середнього рівня довіри до уряду в пострадянських країнах, де він складає 48 відсотків, а також у середнього показника в світі (56 %) у 2018 році. Як зазначено в дослідженні, низький рівень довіри до влади фіксується в Україні вже десятиліття. Під час президентства Віктора Януковича, який під час Євромайдану втік до Росії і пізніше був заочно засуджений за державну зраду, рівень довіри до уряду складав 24 відсотки. На початку президентства Петра Порошенка з'явилися ознаки того, що глава держави почав відновлювати довіру громадян. Тоді 24 відсотки мешканців були впевнені в уряді і 48 відсотків схвалювали роботу президента. Однак поступово рівень довіри падав, оскільки українці побачили, що уряд не в змозі виконати вимоги протестувальників часів Революції гідності. З 2015 року рівень довіри українців до влади не перевищував 14 %.



По даним, отриманим у вересні 2019 року в ході загальнонаціонального опитування Центром Разумкова, довіра до президента виявилася дуже велика: немає нікого і нічого, хто і що викликало б в свідомості українців більшу довіру, ніж президент. Довіра до шостого президента не лише більша, ніж довіра до будь-яких інших інститутів, але і є «джерелом»

квотним відбором респондентів на останньому етапі. Теоретична похибка вибірки (без врахування дизайнефекту) не перевищує 2,3 % з імовірністю 0,95.

Джерело: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-diialnosti-vlady>

² Джерело: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-nedovira-do-vlady-ukrayina-rekord-gallup/29834005.html>

будь-якої іншої довіри. І данні моніторингових досліджень Інституту соціології АНУ і данні досліджень Центру Разумкова свідчать про те, що при зростанні довіри до президента відбувається зростання до інших соціальних інститутів. Довіра до президента виступає чинником, що обумовлює інституційну довіру в цілому.

Висновки. Аналіз динаміки інституціональної довіри громадян України свідчить, що вона дуже мало або зовсім не пов'язана з динамікою соціально-економічної ситуації в Україні і її оцінок в масовій свідомості громадян [Вишняк, 2006]. Оскільки показники довіри до влади є суб'єктивними і відносними, то оцінити їх рівень можливо тільки в зіставленні з іншими показниками довіри: до інших інститутів в одному дослідженні, до одних і тих же інститутів в інших дослідженнях, у тому числі і міжнародних.

Радіус довіри (висловлювання Фукуями) в Україні обмежений сімейними зв'язками і контактами з найближчим оточенням. Найдинамічніше змінюється за роки незалежності України рівень довіри громадян до президентів України. Після президентських виборів президенти України отримують кредит довіри громадян, який в період між виборами зникає. Найбільш високим був кредит довіри в 2005 році після обрання Віктора Ющенка – йому довіряли майже половина виборців (за даними ІС НАН України) і в 2019 році після обрання Володимира Зеленського – йому довіряють майже 80 % (за даними Центра Разумкова).

Важливість та необхідність дослідження проблеми інституційної довіри пов'язана з необхідністю реалізації Україною Цілей Сталого Розвитку, що є частиною Порядку денного в галузі розвитку на період до 2030 року, прийнятого світовими лідерами на історичному Саміті ООН у вересні 2015 року. Глобальні цілі офіційно вступили в силу 1 січня 2016 року. Протягом наступних п'ятнадцяти років країни будуть спрямовувати свої зусилля на подолання всіх форм бідності, на боротьбу з нерівністю та на усунення негативних проявів кліматичних змін.

Цілі сталого розвитку в Україні становлять нову систему взаємоузгоджених управлінських заходів за економічним, соціальним та екологічним (природоохоронним) вимірами, спрямовану на формування суспільних відносин на засадах довіри, солідарності, рівності поколінь, безпечного навколишнього середовища. Слід зазначити, що одна з цілей сталого розвитку безпосередньо наголошує на формуванні довіри в суспільстві задля досягнення інших цілей розвитку суспільства. Довіра регулює сферу взаємовідносин між суб'єктами на міжособистісному та інших рівнях, в нормуючи формальні, публічні та інституційні сфери.

Проблема довіри є однією з ключових у сучасному українському соціумі. В сучасних теоріях соціальної довіри підкреслюється, що для підвищення соціально-економічного рівня та доброту населення та впровадження в Україні Стратегії сталого розвитку необхідна підтримка довірчих відносин на всіх рівнях соціальної організації – від міжособистісних контактів до ставлення громадян до держави, соціальних і політичних інститутів і влади.

Отже результати дослідження такого складного багатофакторного явища як «інституційна довіра» в контексті виявлення причин та довіри між різними елементами українського суспільства можуть бути використані в процесі підвищення згуртованості вітчизняного соціуму задля реалізації цілей сталого розвитку, попередження соціальних та інших конфліктів, підвищення ефективності соціально-політичних, економічних та інших реформ. Політика сталого розвитку не може бути реалізована у повному обсязі і достатньо ефективно, якщо в суспільстві немає довіри суспільства до інститутів публічної влади і навпаки.

Література.

1. Переломов Л. С. Конфуций и конфуцианство с древности по настоящее время (V в. до н. э. – XXI в.). Москва: Стилсервис, 2009. 704 с.

2. Фукуяма Ф. Доверие. Социальные добродетели и созидание благосостояния» [1995].
3. Еремичева Г., Симпура Ю. Недоверие как социальная проблема современной России // Журнал социологии и социальной антропологии 1999 Год, том II, выпуск 4.
4. Инглегарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия: Последовательность человеческого развития Москва: Новое издательство, 2011. 464 с. (Библиотека Фонда «Либеральная миссия»).
5. Штомпка П. Социология социальных изменений / Под ред. В. А. Ядова; пер. с англ. А. С. Дмитриева. Москва: Аспект-Пресс, 1996.
6. Общество без доверия / Под редакцией Е. Головахи, Н. Костенко, С. Макеева. Киев: Институт социологии НАН Украины, 2014. – 338 с.
7. Zak, Paul J. and Knack, Stephen (2001), Trust and Growth, *Economic Journal*, P. 295–312.
8. Шорина И. Н. Институциональное доверие в современном российском обществе (региональный аспект). *Вестник ТГУ*. 2013. Вып. 8 (124).
9. Вишняк А. Доверие к политическим институтам // Общество без доверия / Под редакцией Е. Головахи, Н. Костенко, С. Макеева. Киев: Институт социологии НАН Украины, 2014. – 139-166.
10. Keenan E. Muscovites Political Folkways. *Russian Review*. 1986. Vol. 45. P. 115–181; J
11. Eckstein H., Fleron F., Hoffman E. P., Reisinger W. M. Can Democracy Take Root in Post-Soviet Russia? Explorations in State-Society Relations. Lanham, H. D.: Rowman and Littlefield. 1998; Hedland S. Russia's Market Economy: A Bad Case of Predatory Capitalism. London: UCL Press. 1999; Joyce J. M. The Old Russian Legacy // *Foreign Policy*. 1984. Vol. 55. P. 132–153.
12. Fukuyama F. The Great Disruption: Human Nature and the Reconstruction of Social Order. New York: Free Press. 1999; Newton K. Social and Political Trust in Established Democracies // *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance* / Pippa Norris Ed. Oxford, UK: Oxford University Press. P. 169-187; Mutz D. Impressional Influence. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 1998; Brehm J., Rahn W. Individual-Level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital // *American Journal of Political Science*. 1997. Vol. 41. P. 999-1023; Muller E., Seligson M. Civic Culture and Democracy: the Question of Casual Relationships // *American Political Science Review*. 1994. Vol. 88 P. 635-652; Hetherington M. J. The Political Relevance of Political Trust // *American Political Science Review*. 1988. Vol. 92. P. 791-808; Rose R. Russia as an Hour-Glass Society: A Constitution Without Citizens // *East European Constitutional Review*. 1995. Vol. 4 N 3. P. 34–42.
13. Hetherington M. The Political Relevance of Political Trust // *American Science Review*. 1998. Vol. 92. N 4. P. 791–808; Craig S. The Malevolent Leaders: Popular Discontent in America. Boulder, CO: Westview. 1993; Hibbing J. R., Theiss-Morse E. Congress as Public Enemy: Public Attitudes Toward American Political Institutions. New York: Cambridge University Press. 1995; Rosenstone S., Hansen M. Mobilization, Participation, and Democracy in America. New York: Macmillan. 1993.
14. Сасаки Масамиси, Давыденко В. А., Латов Ю. В., Ромашкин Г. С., Латова Н. В. *Журнал институциональных исследований*, 2009. №1.

УДК 351.87:342.56](477)

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb.v0i25.184866>**Kateryna Rovynska***Associate Professor of the Department of State Studies and Law
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration***Alexander Minakov***PhD student of the Department of State Studies and Law of the
ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

ESTABLISHING AND DEVELOPING THE INSTITUTE OF COURT MANAGEMENT IN UKRAINE

The article analyzes and systematizes the main historical periods of judicial reform, which were accompanied with the normative detailing of the status of court employees and their powers, as well as characterizing the general features of court management. The organizational principles for the appointment of administrative officials in the courts and their functional responsibilities are outlined. As a result, key components of the functioning and development of the courts in Ukraine have been identified in comparison with foreign historical models.

Key words: court management; court; organization of work in the court; court apparatus; State Court Administration

Катерина Ровинська*доцент кафедри державознавства і права
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.***Олександр Мінаков***аспірант кафедри державознавства і права
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України*

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ СУДОВОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Предметом дослідження даної статті виступають історичні витoki зародження судового управління та адміністрування як особливого виду управлінської діяльності з боку влади, який має свої специфічні ознаки та традиції. Визначаючи значущі етапи історичного розвитку цього виду управління нами було зроблено спробу визначити загальні риси, що були притаманні судовому управлінню та адмініструванню на різних етапах розвитку держави та судової влади зокрема.

Зародження інституту судового управління як складового елементу судової системи в Україні тривало майже півтора століття з моменту становлення судів як окремих установ, відокремлених від інших державних органів. Початок становлення судів як відокремлених державних установ у дореволюційні роки історики та юристи пов'язують із запровадженням європейських стандартів при реформуванні державного апарату.

Ключовим органом суддівського управління та адміністрування нами визначено апарат суду, який мав у різні періоди не тільки відмінну від сучасної форму, але й різні функції та процедуру функціонування/призначення. Так, наприклад, у середині XIX ст. функції апарату суду в сучасному розумінні виконувала канцелярія суду, яка утворювалась в окружних судах, судових палатах та касаційних департаментах Урядового Сенату.

Визначено, що у результаті становлення радянської влади на території сучасної України основні принципи організації роботи працівників суду, завдання, що на них покладалися, визначалися більшою мірою не через призму підвищення ефективності роботи

суду, а забезпеченням реалізації єдиної політичної влади. Подальший розвиток судової системи у взаємовідносинах судів та державних органів будувалися на засадах неприхованої безумовної субординації, в силу якої суди підкорялися таким органам, що, безумовно, позбавляло судову владу незалежності та самостійності, а віддітак й безпристрасності у відправленні правосуддя.

Звернувшись до європейського історичного досвіду створення та функціонування структур, подібних до апарату суду в Україні, то їх специфіка почала проявлятися у XX ст. Було сформовано два принципових підходи до побудови апаратів судів: або апарат суду виконує виключно організаційне забезпечення діяльності суду (Франція, Швейцарія тощо), або на апарат суду в передбачених законом випадках покладається виконання функцій судді (Німеччина, Австрія та ін.) [21]. Таку тенденцію необхідно враховувати в Україні, особливо з огляду на початок нового етапу судової реформи. Слід обрати подальший варіант розвитку, і помилкою може стати бажання поєднати характерні риси обох підходів розвитку судового апарату.

Ключеві слова: судове управління; суд; організація роботи суду; апарат суду; Державна судова адміністрація

Problem Statement. Judicial power, as an independent branch of state power, is a self-sufficient and coherent institution of the state that has both internal and external mechanisms of governance and regulation. In the context of ongoing judicial reform, which has now received a new impetus in connection with the adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine on 16 October 2019 of the draft Law of Ukraine «On Amendments to Certain Laws of Ukraine on the Activity of Judicial Governments» [1], good court management and administering must ensure the efficient and transparent functioning of the judicial system and the provision of justice. In this context, considerable attention should be paid to one of the subjects of the court management and administering, that is – of the court apparatus.

The Law of Ukraine “On Judiciary and Status of Judges” [2] defines the court apparatus as the main subject of organizational support for the work of the respective court. The work of the court apparatus is to facilitate the provision of justice through the organizational support of court activity. However, it should be noted that the responsibilities for organizational support of court activity were not always entrusted to the court apparatus, which was preceded by the process of formation and development of the mentioned institute.

Analysis of Recent Research and Publications. The issues of court management and administering, organizational support of the activity of the courts, the structure and the order of activity of the court apparatus were studied by V.D. Brintsev, O. Yu. Dudchenko, I. E. Marochkin, L.M. Samsin, V. V. Serdyuk, D. P. Fiolevsky, I. V. Yurevich, P. Shpenova, and others. However, recent legislative changes in the civil service in Ukraine and the reform of the judiciary require a thorough analysis and understanding of the peculiarities of the establishment of a court management institution to take them into account in the new model of the judiciary.

Highlighting previously unresolved parts of the overall problem and setting the problem. Most scholars, when examining the specifics of court management, focus on the structure of the court and the status of judges. Our study covers another aspect of this issue. Therefore, this article is an attempt to analyze and systematize the main historical periods in reforming courts, which were accompanied with a normative specification of the status of court officials and their powers.

Outline of the main research material. The emergence of the court management institute as an integral part of the judicial system in Ukraine has lasted for almost a century and a half since the establishment of the courts as separate institutions separated from other state bodies. The beginning of the formation of courts as separate state institutions in the pre-revolutionary years, historians and lawyers associated with the introduction of European standards in reforming the state apparatus. By that time there was already a practice in European countries of separating courts from other bodies. The English political elite, based on the knowledge and experience of leading thinkers of the time,

was one of the first to realize that it was impossible for them to be high judges in their respective countries. This sentiment has been spread to other European countries. For example, Friedrich-Wilhelm I (King of Prussia), threatened to execute anyone who would dare to seek his assistance in a court.

In the XIX century in scientific works, the Western European experience in the field of the judiciary was studied [3, p.1392], but this was not always taken into account at the legislative level. Thus, in order to increase its influence on the judicial system, Tsar Alexander II conducted a judicial reform in 1864, in particular, he signed a decree of the Government Senate, which approved the «Establishment of judicial institutions». Its Art. 11 provided the presence of: 1) offices; 2) bailiffs; 3) attorneys; 4) candidates for judicial office; 5) notaries [4] at court places.

It is to be noted that in the middle of the XIX century, the functions of the court apparatus were performed by the office of the court. It was formed in the district courts, chambers of commerce and cassation departments of the Government Senate. The chambers of the first two types of courts included the clerks of court and their assistants, the clerks of the last court - the clerks of court and their assistants. In addition, the court offices could have had such positions as archivist, profit-distributor (accountant at the present day), a clerk [5], and notaries, court bailiffs and others [6, p. 46] at the courts.

The requirements to the main positions of an office were rather high, almost like for judges. In particular, the Vice-Secretary, Secretary or their assistants could be persons who hold a university degree or a degree from other higher school certifying a course graduation from the sciences in law, or an examination in these sciences, or who have proven their knowledge in the judiciary sphere.

According to the Regulations of Court Guidelines, November 20, 1864, the clerks of district courts, their assistants, clerks of court chambers and their assistants, and other clerks of the respective courts were appointed as presidents of such courts (Art. 218). The Vice-Secretaries of the cassation departments of the Government Senate were approved by the Minister of Justice on the submission of the Attorney-General, and the assistants of the Secretary-General and other officials of the Office were appointed by the Attorney-General (Art. 217) [5].

The dismissal of court clerks, disciplinary actions were carried out by the person who appointed them to the post. The cassation departments' employees were entitled to bring the Minister of Justice to disciplinary action after receiving explanations. The Secretaries of the Chambers of Courts and District Courts have been held liable to disciplinary action by the presidents of the respective courts. The lower ranks of the chancery of the courts were at the discretion of the Chief Prosecutors.

In addition, the persons who were employed by the courts, included bailiffs, attorneys and notaries. The bailiffs worked at the cassation departments of the Government Senate, the judicial chambers, and the district courts, which relied on the notices of the parties and the execution of the actions entrusted to them by a judge or the presiding judge. Bailiffs of the district courts, in addition to these duties, were responsible for the enforcement of judgments and other related actions within the district of the court where those bailiffs were working.

The jurors worked in court and were responsible for the election and assignment of the parties to the case, the accused and other persons involved in the proceedings. Notaries worked under the supervision of court places and were responsible for committing acts and other activities within their competence [4].

The reform of the court system, which had started during the reform of 1864, took place in 1917. As a result of the establishment of Soviet power in the territory of modern Ukraine, the basic principles in organizing the work of court employees, the tasks that they were entrusted, were determined mostly not because of improving the efficiency of the court, but because of ensuring the implementation of a single political power.

The researchers note that the Bolsheviks took into account the French experience in organizing the work of the court during the crisis period [7, p. 13-14]. It is known that the first post-

revolutionary years were not only the years of the conquest of power, the civil war and the reflection of military intervention, deep economic and socio-political transformations, but also the active search for acceptable structures of law enforcement agencies, including courts, in those conditions. New judicial authorities began to emerge spontaneously in the early days of Soviet power. Their organization and procedure differed significantly from what was typical in the former courts [8, p. 230], while the role of the supporting staff in the court was minimized. As a result, the period of total “absorption” of the court with its apparatus by the Ministry of Justice (People's Commissariat of Justice) began.

At the same time, a new round of organizational support for judicial activity began to emerge from this period as a form of public administration. It should be noted that this provision was made by different authorities at different times. As noted, the Ministry of Justice of Ukraine and its territorial bodies have been entrusted with the long-term authority for organizational support of the functioning of general courts.

In fact, the development of events related to the release of the courts from the influence of the executive bodies is largely a history of the relations between the courts and the justice authorities, since these executive authorities have for a long time exercised control over the courts, their management and so on. As noted above, in the pre-revolutionary period, certain judicial authority over the offices of the courts was exercised by the justice authorities, which can be assessed as participating in the organizational support of the judicial bodies. A detailed analysis of judicial reform was conducted by OV Fedkovych in her research, who noted that in 1864 the Ministry of Justice had such powers in the field of organization and activity of the justice bodies as supervising the proceedings in the courts, observing the internal rules of the courts for the personal actions of court employees, resolving personnel issues, conducting audits, etc. [9, p. 8].

The Ministers of Justice of the Russian Empire, even after the judicial reform of 1864, during which the autonomy of courts from other state (administrative) bodies had been declared, were allowed, either personally or through their own apparatus, firstly of the prosecutors who were directly subordinated to them (the Ministers of Justice were at the same time the prosecutors general) to supervise the courts and take the necessary measures from their point of view to eliminate the violations found. It was the duty of the prosecutors in district courts to report to the highest prosecutors (prosecutors of the Chambers of Commerce or the Attorney General at the Government Senate) or to the Minister of the violations found [10, p. 6].

In October 1917, this ministry was abolished and, accordingly, it was replaced by the People's Commissariat of Justice of the Russian Soviet Federal Socialist Republic - RSFSR (People's Commissariat of the RSFSR). This renaming did not solve the problems in determining the proper relationship between the courts and the executive bodies. Being formed on November 8, 1917, the People's Commissariat of the RSFSR was immediately given very broad powers to influence the courts.

From the first days the main task for the existence of the People's Commissariat of the RSFSR and its local bodies was to create a new court system instead of the destroyed one. The first step was the development of the draft Decree on Court No. 1 [11]. The practical implementation of this and many other legislative acts adopted during the establishment of the Soviet judicial system required considerable efforts related to the creation of specific courts, recruitment to them (old judges and other court employees, as a rule, did not cooperate with the new authorities or had been removed), providing the necessary facilities, etc.

As a result, during the first decades, the cooperation of courts and justice authorities was built on the principles of unconcealed unconditional subordination, whereby courts were subordinated to such bodies. The justice authorities directly formed or abolished courts, issued mandatory instructions, circulars and other prescriptions, but also controlled their activities, had the authority to intervene directly in decisions on specific cases, until they were annulled and given instructions on what those decisions were to be.

In 1956-1963 such a construction of relations between courts and justice bodies, undoubtedly, did not comply with the principle of independence of the judiciary, was criticized and served as one of the reasons for the abolition of the Ministry of Justice of the USSR and its bodies throughout the country [12].

The reform of the executive authorities, on the one hand, improved the process of justice provision, and on the other hand, suspended the performance of the functions of the judicial authorities by the state. The functions of these bodies were delegated to the Supreme Courts of the Union and its Autonomous Republics, oblast, regional courts and courts equal to them (courts and notaries management issues), as well as to the local councils of People's Deputies (general administration of the Bar, material and technical support of courts, recruitment of court personnel and other employees, etc.). To improve the legislation, its systematization and codification, a Legal Commission under the Council of Ministers of the USSR and legal commissions under the Councils of Ministers of the Union Republics, including the Council of Ministers of the Ukrainian SSR, were created.

This solution has caused a number of negative consequences for the courts. First of all, it deprived the courts of the essential assistance to their activity, which was carried out by the bodies of justice, namely material - technical, resource, personnel, and organizational support. As a consequence, the courts, whose primary and sole purpose was to provide justice, found themselves in a difficult position as they had to carry out a considerable part of the work previously done by the justice authorities. In doing so, the courts have lost their independence even more because their leaders had to be dependent on central or local executive authorities. Therefore, in August 1970, in connection with the consideration of measures on further improvement of the work of the courts and other law enforcement agencies, it was considered appropriate to re-establish the Ministry of Justice of the USSR and the Ministries of Justice of the Union and Autonomous Republics, as well as their system of local institutions. On August 30, 1970, the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR issued a corresponding Decree. However, the structure and functions of the Ministry of Justice were fully approved only in mid-1972, following the adoption of the Regulation on the Ministry of Justice of the RSFSR [10, p. 6] by the Council of Ministers of the RSFSR (Resolution of June 21, 1972).

Historical analysis shows that the reform of the judiciary and the executive authorities took into account the errors. These bodies should (in no way) act to the detriment of the independence of the courts, but the judicial authorities retained, although for a limited extent, the right to review the activities of the courts. For example, the Ministry of Justice and its authorities may review the "organization of work" of the courts, although in practice, in the guise of auditing the organization of work, it was permissible to check all the activities of the courts, including the provision of justice.

The next step in the establishment and development of the institution of the court apparatus and organizational support of court activity was the adoption of the Law of the Ukrainian Soviet Socialist Republic «On the Judiciary of Ukraine» of June 5, 1981, which states that the provision of work of courts in the provision of justice, the generalization of judicial practice and other activities of the courts of the Ukrainian SSR rely on the apparatus of the courts. The structure and staffing of the apparatus of the district (city) People's Court are approved by the Head of Justice Department of the Executive Committee of the oblast, Kyiv City Council of People's Deputies within the staffing and salary base established by the Minister of Justice of the Ukrainian SSR. The structure and staffing of the apparatus of the oblast, Kyiv city court are approved by the Minister of Justice of the Ukrainian SSR upon the submission of the chairman of the respective court. The apparatus of the Supreme Court of the Ukrainian SSR consists from the departments and other structural subdivisions that are necessary for the performance of functions related to the activities of the Supreme Court of the Ukrainian SSR. The structure and staffing of the Supreme Court of the Ukrainian SSR are approved by the Presidium of the Supreme Soviet of the Ukrainian SSR upon the submission of the Chairman of the Supreme Court of the Ukrainian SSR [13].

The collapse of the Soviet system and subsequent changes in Ukrainian legislation did not change the situation. Thus, the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of the Ukrainian SSR», «On the Judicial System of the Ukrainian SSR» of February 24, 1994 made changes to the fact that the structure and staffing of the apparatus of the district (city) court are approved by the Minister of Justice of the Crimea, heads of departments of justice of the oblast and Kyiv and Sevastopol city state administrations within the limits of staffing and payroll [14]. Organizational support of general courts was provided by the Ministry of Justice and only arbitration courts - by the Supreme Arbitration Court of Ukraine [15, p. 113].

Adoption of the Law of Ukraine «On the Judiciary of Ukraine» in 2002 significantly changed the regulation of organizational support for the work of the court. So, first, the law provided the creation of a new body - the State Judicial Administration of Ukraine, which in accordance with Art. 125 of the Law of Ukraine «On the Judiciary of Ukraine» of February 7, 2002 (in the first reading) was the central body of executive power, which provided organizational support for the work of courts of general jurisdiction, as well as other bodies and institutions of the judicial system in accordance with this Law. It was also noted that the organizational support of the activities of the Constitutional Court of Ukraine, the Supreme Court of Ukraine and higher specialized courts is carried out by the apparatus of these courts [152]. Secondly, for the first time at the legislative level, it was directly stated that the organizational support of the functioning of the court is exercised by its apparatus. For instance, Art. 130 of the Law proclaimed that the organizational support of the court is provided by its apparatus, which is headed by the head of the apparatus (head of the secretariat), who reports to the head of the court and coordinates its activity with the relevant territorial administration of the state judicial administration. The legal status of court employees is enshrined in the law of Ukraine «On civil service». In terms of remuneration, medical, logistical, transport, and sanatorium provision, court staff are classified as relevant officials of local, central or higher executive power. The structure and staffing of the Cassation Courts of Ukraine, the Courts of Appeal and the local courts shall be approved in accordance with the established procedure upon submission by the President of the Court, within the limits of the expenses for the maintenance of the respective court. The structure and staffing of the apparatus of the Supreme Court of Ukraine and the apparatus of the highest specialized court shall be approved by the presidium of the respective court upon the submission of the chairman of this court, within the limits of the expenses for the maintenance of this court. Departments, administrations, and other structural units may be established in the apparatus of the Supreme Court of Ukraine and the apparatus of the higher specialized court, which carry out their functions on the basis of regulations on the relevant unit approved by the President of the Supreme Court of Ukraine or the chairman of the higher specialized court. The staff of the courts also includes judges' assistants, scientific advisers and court administrators [16].

Thus, a step was taken towards strengthening the independence of the judiciary, since the organizational support of court activity plays an important role in the implementation of the principle of independence. At the same time, the assignment of responsibilities for the organizational support of the activity of the courts and the subordination of the court apparatus to the State Judicial Administration of Ukraine did not bring the mentioned activity outside the executive branch, since the law explicitly proclaimed that the State Judicial Administration of Ukraine is the central executive authority. This issue was not fully resolved with the adoption of the Law of Ukraine «On Judicial System and Status of Judges» [17] in 2010. The decision of the Council of Judges of Ukraine of October 22, 2010 No. 12 approved the provision on the State Judicial Administration of Ukraine, which started the process of establishing the State Court Administration (SCA) as a judicial authority. Thus, paragraph 1 of the provision stated that the SCA of Ukraine is a body in the judicial system, the activity of which is accountable to the Congress of Judges of Ukraine. The SCA of Ukraine implements the organizational support of the activity of the judiciary in order to create the proper conditions for the functioning of the courts and the activity of judges, represents the courts in relations with other state authorities, local self-government bodies

within the powers established by the law [18]. The next important step was the adoption of amendments to the Law of Ukraine «On Judiciary and Status of Judges» in 2015, where the status of the State Court Administration of Ukraine was substantially changed to «a body in the court system». And since 2016, in accordance with the Law of Ukraine “On Judiciary and Status of Judges” No. 1402-VIII [2] (hereinafter - the Law), the State Court Administration of Ukraine has become a state body in the justice system, which provides organizational and financial support to the activity of judicial authorities within powers established by the law. Thus, the position of the State Court Administration in the judicial system is fixed at the legislative level.

Following the statements of the law, the debate regarding the issue of the administrative powers of judges raised, since the functions that are not «of a judge» in nature and not necessarily have to be performed by judges should be transferred to other court staff as much as possible. In these circumstances, the head of the court delegates part of them to the head of the court apparatus to resolve management and administering issues [19]. In order to resolve these issues, the role of the head of the court apparatus (the head of the Secretary Office) has been changed.

Since 2005, almost all courts with five or more judges have been granted the opportunity under Art. 130 of the Law of Ukraine «On Judiciary» from 2002 to include the position of the head of the apparatus in the staffing of the court. This provision creates the precondition for the dismissal of court presidents from direct management of the offices and other structural subdivisions of the court.

When introducing the position of the head of the court apparatus in the court, the legislator was guided by the intention to release the chairman of the court from the part of administrative powers, which are not inherent to the judge, by transferring them to the head of the apparatus. Thus, when creating a position of the head of the court apparatus, it was assumed that he/she was entrusted with the authority to organize the work of the court, but the legislator, transferring some of the managerial powers to the head of the court apparatus, does not classify this position in the category of administrative posts [20, p. 33].

On September 30, 2016, amendments to the Constitution on justice issues and the new version of the Law came into force. For instance, the position of the head of the court apparatus is defined by the law and staffing regulations of the court, endowed with a number of powers regarding the organizational management of the court and exists to ensure the effective provision of justice. The current law has significantly changed the status of the courts and their heads. According to Art. 155 of the Law, the head of the court apparatus is personally responsible for the proper organizational support of the court, judges and the judicial process, the functioning of the Unified Court Information (Automated) System, informs the meeting of judges about its activities. He/she appoints the head of the local court apparatus, his/her deputy with the consent of the chairman of the respective court for the post and dismisses the chief of the respective territorial department of the State Court Administration of Ukraine, and appoints the heads of the Supreme Court, the highest specialized court, the court of appeal, and their deputies and dismisses the Chairman of the State Court Administration. The head of the court apparatus appoints and dismisses the employees of the court apparatus, applies incentives to them and imposes disciplinary sanctions. Judges' meetings may express distrust in the head of the court apparatus, which results in his or her dismissal. The selection of court staff is competitive.

Conclusions from this study and prospects for further intelligence in this direction.

European historical experience of creating and functioning of structures similar to the court apparatus in Ukraine demonstrates that their specificity began to manifest itself in the twentieth century. Two principled approaches to the construction of court apparatus have been formed: either the court apparatus performs exclusively the organizational support of the activity of the court (France, Switzerland, etc.), or the court apparatus in the cases provided for by a law is entrusted with the performance of the functions of a judge (Germany, Austria, etc.) [21]. This tendency must be taken into account in Ukraine, especially regarding the beginning of a new phase of judicial

reform. The further development alternative should be chosen. The desire to combine the features of both approaches to the development of the judiciary may be a mistake.

According to the analysis of structural changes in the judicial system of Ukraine under the new legislation, the domestic three-tier judicial system and three courts are characteristic of France and other countries of the Roman legal «family block». Therefore, in the perspective of further research, we consider it expedient to define the judicial system of Ukraine.

References.

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування: Проект Закону України № 1008 від 29.08.2019 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66251.
2. Про судоустрій і статус суддів: Закон України № 1402-VIII від 02.06.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>
3. Давыдов Н. В. По поводу 50-летия Судебных Установлений Императора Александра II. *Вестник права*. 1914. № 47. С. 1391–1396.
4. Учреждение судебных установлений. Российское законодательство X–XX веков: в 9-ти томах. Москва, 1984. Т. 8. С. 33–41.
5. Учреждение судебных установлений от 20.11.1864 р., ст. 121. URL: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3450/>.
6. Завадский В. Р. К вопросу о власти председателя суда. *Журнал Министерства юстиции*. 1896. № 6. С. 45–63.
7. Кожевников М. В. История советского суда 1917–1956 годы. Москва: Госюриздат, 1957. 383 с.
8. Гуценко К. Ф., Ковалев М. А. Правоохранительные органы учебник / под ред. К. Ф. Гуценко. 2-е изд., испр. и доп. Москва: Зерцало, ТЕИС, 1996. 328 с.
9. Федькович О. В. Роль органів юстиції в організації та забезпеченні функціонування системи правосуддя: автореф. ... канд. юрид. наук. Київ, 2007. 25 с.
10. Гусев А. В. Организационно-правовые проблемы становления института администраторов судов общей юрисдикции в Российской Федерации. *Российский судья*. 2002. № 2. С. 3–8.
11. Декрет Совет Народных Комиссаров (О суде) от 5 декабря (22 ноября) 1917 года. URL: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5312>.
12. Шпенова П. Ю. Роль органів юстиції в організації та забезпеченні функціонування системи правосуддя: автореф. ... канд. юрид. наук. Київ, 2007. 25 с.
13. Про судоустрій України: Закон Укр. Рад. Соціал. Республіки від 05.06.1981 р. № 2022-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2022-10>.
14. Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР Про судоустрій Української РСР: Закон України від 24.02.1994 р. № 4017-12. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4017-12/ed19940224?nreg=4017-12&ed=19940224&find=1&text=67&x=0&y=0#w11>.
15. Назаров І. В. Судові системи країн Європейського Союзу та України: генезис та порівняння: монографія. Харків: ФІНН, 2011. 432 с.
16. Про судоустрій України: Закон України від 07.02.2002 р.: Закон України № 3018-III від 07.02.2002 р. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 31. ст. 545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3018-14>
17. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2453-6>.
18. Положення про Державну судову адміністрацію України: затверджено рішенням Ради суддів України від 22.10.2010 р. № 12. URL: <https://od.court.gov.ua/tu16/norm/pol0/pol2/>.

19. Шпенова П. Ю. Организационное обеспечение судебной деятельности в Украине. *Legea și viața*. 2014. № 10. С. 202–206.
20. Дудченко О. Ю. Правовий статус осіб, які займають адміністративні посади в суді: монографія. Харків: Право, 2015. 160 с.
21. Малихіна А. О. Зарубіжний досвід організації та правового забезпечення роботи апарату суду. *Юрист України*. 2014. № 2(27). С. 18–23.

УДК 005.8:[35+339

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb.v0i25.184827>

Ірина Азарова

*доцент кафедри проектного менеджменту
ОРИДУ НАДУ при Президентові України, к.т.н.*

ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА МЕТОДІВ УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ В ПУБЛІЧНІЙ ТА КОМЕРЦІЙНІЙ СФЕРАХ

Публікацію присвячено дослідженню відмінностей застосування проектного підходу в публічній та приватній сферах. За сучасними стандартами з проектного менеджменту та законодавчими актами проаналізовано сутність проектної діяльності в публічній та комерційній сферах. Досліджено застосовувані підходи до цілепокладання та фінансування проектів, встановлено обмеження щодо проектної діяльності, включаючи види проектної документації, порядок їх погоджень, реєстрації та контролю. Визначено провідну роль застосування управління змінами для забезпечення «гнучкості» проекту у відповідь на мінливість оточення та інтересів зацікавлених сторін. Результати дослідження можуть слугувати основою для подальшого розвитку методології управління проектами у сфері державно-приватного партнерства.

Ключові слова: управління проектами; публічна сфера; приватна сфера; проекти державно-приватного партнерства.

Irina Azarova

*Associate professor of Project Management Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

COMPARATIVE CHARACTERISTICS OF PROJECT MANAGEMENT METHODS IN PUBLIC AND COMMERCIAL AREAS

Despite the high level of development of project management methodology in different fields, special attention is still needed to improve project management methods and programs implemented at the intersection of several different areas, such as public-private partnership projects. Formation of a methodology for managing such projects becomes possible only on the basis of identifying the specificities and specificity of the project activity in each of the industries. Therefore, this publication is dedicated to exploring the differences in the application of the project approach in the public and private spheres. The essence of project activity in the public and commercial spheres has been analyzed according to the modern standards of project management and legislative acts. Applied approaches to project goal setting and financing have been investigated, the procedure for applying standards and restrictions on project activity has been established, including the types of project documentation, the procedure for their approval, registration and control. The leading role of applying change management to ensure the flexibility of the project in response to the variability of the environment and stakeholder interests is identified. The study found that the methodology of managing the private sector and public sector projects, although it has some common ground, differs in many key approaches. Public-sector projects are broader and more complex, often beyond the reach of individual organizations or countries, require more time and resources to implement them, and their outcome can affect a wider audience. The low level of adaptability of public sector projects is caused by the high level of state regulation of this sphere. The results of the study can serve as a basis for further development of public-private partnership project management methodology.

Key words: project management; public sphere; private sphere; public-private partnership projects.

Постановка проблеми. Проектний підхід є поширеним та давно відомим інструментом розвитку різноманітних систем, що здатен забезпечити отримання унікальних результатів в умовах ресурсної і часової обмеженості та невизначеності мінливого оточення. В сучасному світі майже неможливо знайти галузь чи вид діяльності, де б не виконувались проекти у тому чи іншому вигляді. Саме проектний формат діяльності охоче використовується військовими та будівельниками, застосовується в галузі освіти та інформаційних технологій, в медійній сфері та в сфері публічного управління.

Проте, деякі фахівці вважають, що не зважаючи на досить тривалу історію свого розвитку, методологія управління проектами і досі знаходиться в стадії її формування. Так, наприклад, у фаховій літературі з проектного менеджменту [1, с. 95] поки що відсутнє загальноприйняте визначення проекту та сутності діяльності з управління проектами.

Не зважаючи на досягнутий у сучасних стандартах з управління проектами певний рівень формалізації методології управління проектами, науковцями і практиками постійно пропонується багато принципово нових підходів та методів, що потребують подальших досліджень і удосконалень [2]. Таким чином, особливої актуальності набуває обрання серед усього спектру розроблених в проектному менеджменті інструментів та методів, найбільш оптимальних підходів для здійснення проектної діяльності у певних сферах та галузях. Окремої уваги потребують методи управління проектами та програмами, що реалізуються на перетині кількох різних сфер, такі як проекти державно-приватного партнерства [3]. Формування методології управління такими проектами стає можливим лише на основі виявлення особливостей та специфіки проектної діяльності у кожній з галузей.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню методології управління проектами було присвячено праці таких вітчизняних науковців, як С. Бушуєв, В. Молоканова, В. Рач, А. Рибак, М. Сухонос, Ю. Тесля, С. Чернов, Т. Фесенко, та багатьох інших. Моделі та методи управління проектами в публічній сфері були розкриті у працях Т. Безверхнюк, О. Кулініча, В. Рача, Г. Старченко, А. Чемериса та ін. Цими та іншими науковцями було сформовано теоретико-методологічні основи управління проектами і програмами у різних галузях та сферах. Однак, дослідження методологічних відмінностей проектної діяльності у публічній та приватній (комерційній) сферах майже не проводилось.

Тому **метою** цього дослідження було обрано визначення відмінностей застосування проектного підходу в публічній та комерційній сферах, що має стати основою для подальшого розвитку методології управління проектами у сфері державно-приватного партнерства.

Визначення відмінностей застосування проектного підходу в публічній та комерційній сферах.

Виклад основного матеріалу. Провідний стандарт американського Інституту управління проектами Керівництво РМВoК [4] визначає проект як тимчасове підприємство, спрямоване на створення унікального продукту, послуги або результату. Серед основних причин появи проектів в Керівництві вказані вимоги ринку; стратегічні можливості та/або бізнес-потреби організації; соціальні потреби; захист оточуючого середовища; вимоги замовника; технологічний процес; юридичні вимоги. На думку автора цього дослідження, саме це визначення найбільш адекватно розкриває сутність проектної діяльності в комерційній сфері, хоча і не тільки в ній.

Для публічної сфери може бути застосоване наведене А. Чемерисом визначення проекту як «...комплексу взаємопов'язаних логічно-структурованих завдань і заходів, упорядкованих у масштабі часу, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки, адміністративно-територіальних одиниць чи територіальних громад, організацій та установ і здійснюються в умовах фінансових та інших ресурсних обмежень у визначені терміни» [5, с. 12]. Під проблемою в публічній сфері

дослідник розуміє стан, що породжується колективною потребою усунути розрив між реальним і очікуваним становищем, що і виконується за допомогою проекту.

Ще однією суттєвою характеристикою проектів у публічній сфері є те, що вони завжди спрямовані на розв'язання проблем, визначених у відповідних урядових документах-програмах, концепціях чи стратегіях у формі стратегічних пріоритетів та завдань. Тому управління проектами у публічній сфері А. Чемерис визначає як «...процес інституалізації у програмно-цільовий формат способів втручання державних органів влади чи органів місцевого самоврядування у соціальну дійсність з метою розв'язання публічної проблеми. При цьому в умовах обмеженого часу та ресурсів створюються унікальні продукти чи послуги, які не розроблялися раніше та відрізняються від існуючих аналогів» [5, с. 12].

Так, наприклад, законодавчо визначеною спрямованістю державних цільових програм є розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, що здійснюється з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджене за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [6]. Інші проекти в публічній сфері можуть бути спрямовані на розв'язання найважливіших проблем територіальних громад, організацій і установ, здійснюване в умовах фінансових та інших ресурсних обмежень у визначені терміни [5].

У більшості випадків в комерційній та публічній сфері під проектом розуміється комплекс документів, цілей, дій, ресурсів для їх здійснення та отриманих результатів. Але, у той же час, для проектів і програм, що фінансуються за участю інших країн і міжнародних організацій-донорів, проект є документом, яким визначаються спільні дії учасників проекту (донорів, виконавців, бенефіціарів, реципієнтів), а також ресурси, необхідні для досягнення цілей надання міжнародної технічної допомоги, в тому числі співфінансування з інших джерел, протягом встановлених строків [7]. Таке вузьке трактування проекту виносить за його рамки процеси цілепокладання проектної діяльності.

В публічній сфері також виділяють програмні проекти (наприклад, проекти програми ТЕМПУС, програми «Сусідство і партнерство»); дослідницькі проекти; проекти технічної допомоги. Окремо виділяють також проекти під оголошені конкурси та проекти, що розробляються за ініціативою проектодавця, такі як проекти розвитку. Цей вид проектів спрямований на чітке визначення (наприклад, за об'єктами: будівництво автостради, проведення реформи охорони здоров'я тощо) та управління інвестиціями, зміну усталених процедур у державному секторі.

Отже, у порівнянні з проектним менеджментом у приватній (комерційній) галузі, виконання проектів в публічній сфері носить більш масштабний і комплексний характер, часто виходить за рамки не тільки окремої організації, а й цілої країни. Реалізація таких проектів, як правило, більш тривала за часом і більш ресурсномістка. В їх реалізацію виявляються втягнутими безліч учасників і виконавців, а результат таких проектів впливає на більш широку аудиторію.

Відмінність управління проектами в публічній та комерційній сферах виникає також через різні підходи до визначення та ідентифікації проблем з наступним формуванням ідеї проекту. У публічній сфері проект, як правило, розпочинається, коли публічну проблему для розв'язання із застосуванням проектного підходу вже визначено у рамках процесів стратегічного планування. Визначення проблем часто відбувається без участі керівника і команди проекту. При управлінні проектами у комерційній сфері, згідно до останніх визначених у сучасних стандартах тенденцій [4, с. 73], керівники проектів активно залучаються до процесів виявлення бізнесових потреб та формулювання проектних цілей з метою підвищення результативності досягнення стратегічних цілей організацій за допомогою проектів.

Істотні відмінності виникають також в управлінні реалізацією проектів приватної та публічної сфер з урахуванням джерел їх фінансування. У проектному менеджменті приватної сфери застосування певних методик і стандартів носить добровільний характер на основі

вільного вибору проектного менеджера або вищого керівництва організацією. Особливістю більшості проектів публічної сфери є те, що деякі методологічні аспекти управління такими проектами закріплені законодавчо.

Так, деякі процедури управління державними цільовими програмами закріплені в законі України «Про державні цільові програми». Згідно з цим законом, обов'язковим є громадське обговорення програми в процесі її ініціації, державна експертиза проекту програми, конкурсний відбір виконавців робіт програми, особливі процедури оцінки ресурсів, затвердження та внесення змін до програми і т. д. Строго регламентується також форма деяких документів і звітності по програмі – наприклад, форма паспорта програми.

Для проектів і програм, що фінансуються за участю інших країн і міжнародних організацій-донорів, джерелом вимог до процесів проектного управління виступають вже як локальні українські закони, так і вимоги організацій-донорів. Так, наприклад, проекти публічної сфери, що виконуються із залученням фінансової підтримки Європейської Комісії (ЄК), згідно з вимогами ЄК, повинні управлятися на різних етапах проектного циклу з використанням логічного системного підходу (КСП). Для таких проектів також жорстко регламентується процедура їх оцінки, фінансування, контролю якості та успішності. Звітність по виконанню таких проектів повинна надаватися не тільки донорам, а й цільовим бенефіціарам та широкій громадськості тощо.

Згідно з українським законодавством, офіційні звернення до країн і міжнародних організацій-донорів щодо залучення та використання міжнародної технічної допомоги надсилаються через Міністерство економічного розвитку і торгівлі. Такі проекти (програми) підлягають обов'язковій державній реєстрації. Законодавством також регламентується форма окремих документів проекту - наприклад, форма плану закупівлі товарів, робіт і послуг, придбаних за рахунок міжнародної технічної допомоги. Оформлений план, згідно із законодавством, засвідчується донором або виконавцем і узгоджується бенефіціаром. Процедура внесення змін до цього плану також регулюється законодавчо.

Проекти (програми) підлягають перереєстрації в разі зміни донора, виконавців, реципієнтів, бенефіціара, назви, цілей, змісту, кошторисної вартості, термінів виконання проекту (програми).

Однак, найбільш характерною відмінністю в управлінні проектами публічної та приватної сфер є підхід до управління змінами. В проектному менеджменті комерційної сфери зміни визначаються як модифікації будь-якого формально контрольованого результату, компоненту плану управління проектом або документа проекту [4, с. 705], що забезпечують необхідну «гнучкість» проекту у відповідь на мінливість оточення та інтересів зацікавлених сторін. Існуюча методологія управління проектами в публічній сфері практично позбавлена інструменту управління змінами в проекті. Модифікація вимог до результатів державних проектів і програм за результатами моніторингу їх виконання стає неможливою через сувору вертикальну ієрархію управління та постановки стратегічних цілей. Отже, одна з найважливіших опцій проектного менеджменту – здатність управляти змінами – для проектів публічної сфери залишається майже недоступною.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведене дослідження показало, що методологія управління проектами приватного сектору та публічної сфери, хоча і має певну спільну основу, відрізняється за багатьма ключовими підходами.

Проекти публічної та приватної сфери різняться як за своїми цілями, так і за методами їх встановлення і досягнення. Для приватного сектору характерним є отримання переважно комерційних цінностей від реалізації проектів, проекти публічної сфери зазвичай мають більш широкий спектр соціальних, екологічних, освітніх та інших видів цілей, пов'язаних із вирішенням суспільних проблем розвитку держави. Управління проектами в публічній сфері, на відміну від приватної сфери, є предметом законодавчого регулювання та має забезпечувати міцний зв'язок із державними стратегічними документами. Відсутність інструментів управління змінами при виконанні проектів публічної сфери, що викликана

високим рівнем державного регулювання у галузі, призводить до зниження рівню адаптивності проектів публічної сфери та їх можливості реагування на мінливість оточення та інтересів зацікавлених сторін. Виникаюче при цьому обмеження «мобільності» управління проектами в публічній сфері є суттєвим недоліком з точки зору забезпечення дотримання комерційних інтересів приватної сфери. На думку автора цього дослідження, саме це ускладнює формування ефективних механізмів державно-приватного партнерства з застосуванням проектного підходу.

Тому подальше вдосконалення методології управління проектами в сфері державно-приватного партнерства може бути обране актуальним напрямком подальших досліджень.

Література.

1. Цогоев М. М. Современные подходы к определению понятия «Управление проектами». *Инновационная наука*. 2016. №4-2(16). С. 94–97.
2. Сербская О. В. Современные методы управления проектами. *Материалы Афанасьевских чтений*. 2016. №2 (15). С. 128–132.
3. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
4. Project Management Body of Knowledge (PMBOK) – 6 Ed. *Project Management Institute, Inc.* 2017. 756 с.
5. Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України. *Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO»*. Київ: ТОВ «Софія-А». 2012. 80 с.
6. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
7. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. № 153. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF>

УДК 336.22+336.221.24]-047.44

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb.v0i25.184830>

Ekaterina Bachynskay

*Associate Professor of State Studies and Law Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration*

Olena Maruhschak

*PhD student of State Studies and Law Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

TAXES AND LAW: A COMPARATIVE ANALYSIS

The article is devoted to the study of the interaction of taxes and law. A comparative characteristic of the constituent taxes and law is given. The legal mechanism of taxation is analyzed, its essence. It is shown that the relationship of taxes and law enriches them, creates a qualitatively new entity and significantly affects the socio-economic development of the state and society. It is substantiated that the law has the potential, through taxes, to influence the development of the economy, taking into account the objective nature of economic laws. Based on the essence of natural law, it is proved that taxes are a measure of justice and freedom among the state and society. The interaction of taxes and law leads to the creation of a mechanism for the legal regulation of taxation, which includes: the rule of law, legal relations and acts of application of the rule of law.

Key words: Taxes; law; legal mechanism of taxation; system of taxation; rule of law.

Катерина Бачинська

*доцент кафедри державознавства та права
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.*

Олена Марущак

*аспірант кафедри державознавства і права
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

ПОДАТКИ І ПРАВО: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

В умовах сучасної ринкової економіки система оподаткування є одним з головних чинників розвитку суспільного виробництва, який суттєво впливає на соціальну та економічну сфери суспільства. З огляду на нестабільну економічну ситуацію і заплутане податкове законодавство, яке носить виключно фіскальний характер, для України проблема формування стабільної системи податкових надходжень стоїть досить гостро.

Метою статті здійснення аналізу складових податків і права, а також правового механізму оподаткування, його сутності.

Сучасна податкова система України має масу значних недоліків, які є системними. Правовий механізм оподаткування необхідно формувати виходячи з рішення найістотніших проблем оподаткування, серед яких: нестабільність податкового законодавства, високе податкове навантаження, складне і непрозоре адміністрування податків, відсутність довгострокової акцизної політики та багатьох інших проблем, що перешкоджають розвитку малого і середнього бізнесу. Крім того, існують організаційні складності оподаткування, такі як проходження перевірок, здача звітів, відвідування податкових органів, тощо.

Світова практика показує, що податки виконують не тільки фіскальну роль, а й стимулюють розвиток суспільного виробництва. Призначенням податкової системи є не тільки збір податків і забезпечення дохідної частини бюджету для виконання державою своїх функцій, а досягнення стратегічної мети - розвитку національної економіки. Тому

законодавство має відображати і цю сторону оподаткування. Досягти цього можливо спираючись на сучасні підходи до правового регулювання оподаткування.

Правове регулювання планування оподаткування починається з визначення державою видів податків і встановлення податкових ставок. Кожна держава має свої особливості оподаткування і багато в чому вони залежать від відносин, які складаються в соціально-економічній сфері. Разом з тим, загальна тенденція полягає в тому, щоб планувати такі податки, які можуть забезпечити наповнення державного бюджету та вирішення соціально-економічних питань суспільства.

Теоретичний аналіз порівняльної характеристики податків і права показує схожість їх елементів. Взаємозв'язок податків і права збагачує їх, створює якісно нові утворення і суттєво впливає на соціально-економічний розвиток держави та суспільства. Право має потенціал через податки впливати на розвиток економіки, з огляду на об'єктивний характер економічних законів.

Наявність подібних ознак права і податків, зовсім не означає, що ці явища тотожні. Явища ці різнопланові, що мають різну сутність, але наявність схожих ознак дає можливість говорити про їхню конвергенцію.

Виходячи із сутності природного права, можна стверджувати, що податки є мірою справедливості і свободи між державою і суспільством. Взаємодія податків і права веде до створення механізму правового регулювання оподаткування, який включає в себе: норми права, правовідносини і актів застосування норм права.

Механізм правового регулювання оподаткування є системою елементів з їхніми зв'язками між суб'єктами податкової сфери, які опосередковані правом, на противагу тому, що під механізмом правового регулювання зазвичай розглядають законодавство.

Ключові слова: податки; право; правовий механізм оподаткування; система оподаткування; норми права.

Problem statement and relevance. In the conditions of a modern market economy, the tax system is one of the main factors in the development of social production, which significantly affects the social and economic spheres of society. Taking into account the unstable economic situation and the intricate tax legislation, which is purely fiscal in nature, the problem of forming a stable system of tax revenues is quite acute for Ukraine.

Purpose and tasks of the article. The modern tax system of Ukraine has a lot of significant disadvantages that are systemic. The legal mechanism of taxation must be formed on the basis of solving the most significant taxation problems, including: instability of tax legislation, high tax burden, complex and non-transparent tax administration, lack of long-term excise policy and many other problems hampering the development of small and medium businesses. In addition, there are organizational difficulties in taxation, such as passing audits, filing reports, visiting tax authorities, etc.

World practice shows that taxes perform not only a fiscal role, but also stimulate the development of social production. The purpose of the tax system is not only to collect taxes and ensure the revenue part of the budget for the state to perform its functions, but the achievement of the strategic goal - the development of the national economy. Therefore, the legislation should reflect this aspect of taxation. It is possible to achieve this by relying on modern approaches to the legal regulation of taxation.

Legal regulation of tax planning begins with the state determining the types of taxes and setting tax rates. Each state has its own peculiarities of taxation and in many respects they depend on the relations that develop in the socio-economic sphere. At the same time, the general policy is to plan such taxes that can ensure the filling of the state budget and the solution of social and economic issues of the society.

Exposition of basic material. Taxes are a phenomenon that operates in the legal field, forming with it the phenomenon of economic and legal nature. The possibility of such interaction of

taxes and law is related to the nature of these phenomena. Being different in content, however, they have a great deal to each other. In order to understand this process, a comparative characteristic of taxes and law should be made.

The first thing to note is the complexity of the elements of law and taxes. The law has a normative character, represented by a system of generally binding norms. Also applies to taxes. The norms are generally binding for its subjects. Like law, taxes represent the stamps in which the relations between the parties are laid down and must regulate their behavior in accordance with them.

Taxes and the right are objective in nature, which is associated with the development of human society. The objective source of the first and second is the state, since they are its inherent attributes. It is the relationship of taxes of law with the state that determines not only their semantic meanings, but also the essence, content, form, functioning, and so on. Standards of behavior may exist outside the state or before it, but they will not be legal standards, if the latter is absent. The same goes for taxes. Taxes become taxes if they exist in the state structure. The objectivity of law and taxes is deeper than the state itself, since the internal forces of social development cause these phenomena through the structure of the state. Such an internal force is the desire of the process of social development to orderliness. Orderliness is the basis of development, since constant chaos is aimed at destruction, and in its absolute form it does not exist in nature. Law and taxes streamline social relations, fixing them in certain rules of behavior.

Law and taxes have external forms of its manifestation. The most common manifestation for the law is the norm, and for the tax - the rate. Usually, the external manifestation of the right are its sources, i.e. the forms in which it is expressed: laws and other regulatory legal acts, judicial precedent, international legal act, regulatory legal agreement, etc. It seems that this understanding of law is somewhat narrowed, since it is a formal manifestation of it. Law, like any phenomenon, contains a triad: the essence, content and form. The form is an external manifestation of the phenomenon in reality. For law- these are public institutions that are governed by law and the legal relations they engender. For tax as a phenomenon, tax institutions and the relationships that they regulate are also a form.

In many ways, the concepts of law and taxes are similar in their characteristics. So, for example, an indicator of law is justice and an equal measure of freedom. At the same time, justice is a balance of interests of the authorities and the citizen, employer and the employee, etc., and not privileges and equalization [6, p. 248]. Thus, when it comes to justice and a measure of freedom, this means that the boundaries and content of rights and obligations are determined by the rules of the required behavior, which are recognized by the majority of the population and are compulsory for all [6, p. 248]. Concerning the taxes, it seems a contradiction to consider them a measure of justice and freedom, since taxes are fiscal in nature. But, if, as in law, justice is viewed as a compromise in society for the preservation of the social system and its development, then we can say that taxes are a measure of justice and freedom. Of course, taxes can play an extremely negative role in the development of society. Therefore, excessive taxation was one of the reasons for the 18th century French bourgeois revolution. Either positive or negative effect depends on an understanding of the phenomenon that exists, since the external side does not always correspond to the essence of the phenomenon. For example, the need for the existence of the state is obvious. But the state can contribute to the development of society, and, conversely, act as a tyrant towards its people. The same goes for taxes. The necessity of their existence is obvious. However, the tax system can either contribute to economic growth or inhibit it. Therefore, speaking of taxes, we can talk about justice, and the measure of freedom.

A sign of the law is normativity. Normativity sets the limits for the possible and proper behavior of a subject of law, defining duties, permissions and prohibitions. The same goes for taxes. Taxes also establish permits and prohibitions, define the obligations of subjects of taxation. The normativity of the law is wider than the tax; nevertheless, the presence of certain signs characteristic of different phenomena makes it possible to speak about the points of their contact.

Another sign of the law is also the general obligation for each subject of the law of the state, which enters typical social relations. By the means of the general obligation, the agreed interests of the participants of the relationship are expressed. These characteristics are peculiar to taxes. They are a measure of the relationship between the state and society. All participants of tax relations are obliged to pay taxes regardless of social status, because, like law, taxes ensure the stability of the state and public system.

The main feature of the formal certainty of law is expressed in the prescriptions of laws and other legal acts. Taxes themselves as norms of behavior of participants of tax relations require forms of their implementation, and specifically use other forms of phenomena, through which they are implemented in the socio-economic reality. The main of such form is legal one. Being realized in laws and other legal acts, tax becomes a phenomenon that is able to realize itself, turning into a tax system.

The most important characteristic of law and taxes is their state guarantee. The state creates conditions for the realization of rights and taxes, protecting them in various ways, including enforcement. Voluntary compliance of legal norms and taxes is possible if the interests of the subject coincide with the prescriptions contained in them. But when it comes to law and taxes, only the state can ensure compliance with the compromise between its participants. Since the interests of the subjects of law and taxation do not coincide, the observance of this compromise is achieved through the compulsory will of the state, which creates state institutions to maintain this compromise. The generality of this property for law and tax leads to the creation of bodies of the state regulation and protection. Thus, it can be stated that legal and tax norms are ensured by the implementation of the power will of the state.

The presence of similar signs of law and taxes does not mean that these phenomena are identical. These phenomena are diverse, having a different essence. But the presence of similar features makes it possible to talk about their convergence. The law phenomenon is wider than taxes, but the presence of certain similar signs allows taxes to enter the legal structure, turning this process into an economic and legal phenomenon. Taxes, passing through the structure of law, increase their impact on tax relations and determine the public nature of their actions. Thus, taxes are transformed into a powerful state-legal institution [7, p.13].

In reality, it is difficult to separate the economic and legal side of the tax, since they are merged into a single one. Theoretically, they can be separated, since the research of the economic and legal aspect of taxes makes it possible to understand their essence more deeply.

Of course, taxes have their own specific characteristics that deepen the influence of this phenomenon on others. So Kucheryavenko M. P. believes that the characteristics of taxes are the payment fixed by an act of the competent state body, the non-earmarked nature of the tax payment, the unconditional nature of tax, payment channeled through the budget, the obligatory nature of the tax exemption, the ultimate nature of the tax, the payment of money [5, p. 37–39]. As you can see, there is a difference between the general and the particular. Special features of a tax specify the taxation system, expanding its limited space, and provide an opportunity to explore its individual elements in the legal field, more accurately relate the objective and the subjective in applying taxes in reality. Law and taxes are phenomena of a regulatory order. Actually, the law is the managing phenomenon. It is based on the management of public life, when the elements of regulation are defined and a clear framework of interaction should be defined between them. In this case, the state acts as a managing entity. Much depends on the subjective element in building a legal system, so the law is often not accidentally called positive. But this management is specific, to a certain extent, is not direct.

The law creates a framework of relationships, while not imposing them on a specific subject. The subject decides itself what form of relationship to choose. Therefore, such management can be considered a regulation. Thus, in law, we are not talking about legal management, but about legal regulation. It can also be attributed to taxes, taking into account some other specifics of regulation. On the one hand, taxes as a managing system are more specific than law. It does not allow the

subject such a wide choice as a law. If the subject is a citizen, then it is administrating by a certain system of taxation and it does not have the opportunity to switch to some other one.

Therefore, each subject is quite clearly attached to a specific tax system. At the same time, we have the right to talk about tax regulation, since the object of taxation is not stable, i.e. dynamic. As a result of economic activity, it is constantly changing. As a consequence, creating a stable tax system is very difficult. The change in the state of the subject and the object of tax leads to a different tax collection base, which in turn affects the financial condition of the company as a whole, both in a positive and negative direction. Since the economic structure is a kind of living organism, taxation should be changed to maintain the economic balance. Consequently, law with respect to taxes cannot act as a frozen system of stable regulation. Stable legal regulation can be stable with respect to those elements of the tax system that are prone to stability themselves. Such as principles, functions, methods, forms, organizational structures, etc., that is more associated with the subjects of taxation.

Legal and tax relations are structurally similar and consist of subject, content and object. Content is a tax relationship. Legal relations, in this case, gives legal form to tax relations through subjective rights and obligations. The object of taxation is a dynamic part in the regulation for the subject and content of tax legal relations. Therefore, the law must be dynamic in order to ensure adequate regulation of the object of taxation. Consequently, the law having influenced upon taxes creates a tax regulation of two levels: the legal regulation of the subject and the content of taxes and the legal regulation of the object of taxation. This conclusion is important not only from the point of view of theory, but also of practice. Such an approach makes it possible to build an optimal system of legal regulation.

Another feature of the object of taxation is that it is closely related to economic processes and fell within the scope to objective economic rules that are not related to the will of the person, i.e. act objectively. It is impossible to manage economic rules, they act according to their own regulations. Therefore, we are faced with uncertainties that can greatly affect economic development and taxation. This can be taken into account only through the regulation of economic activity, but not economic rules. Thus, the law has the potential to establish the relationship between taxes and economic development, taking into account the objective nature of economic rules. All this gives us the right to talk about the closest connection between law and taxes, as well as their integration, which ensures the effectiveness of the taxation system.

It should be noted that not only the law affects taxes, but also vice versa. The need for taxes in legal regulation leads to the development of the law itself. First of all, there is a need for law as a flexible system. Change in taxation can not go through the destruction of the law and the creation of a new legal system. Such an approach is extremely non-pragmatic, since it leads to disruption of the economic cycle and social upheaval, right up to revolutions. The economy-tax-law relationship requires close interaction between them. The processes that occur in this triad, should cause in these relations the impulses to action and the implementation of changes that will help to balance public interests among themselves. Changes in the economy should lead to changes in taxation and, accordingly, in legal regulation. Tax changes should not impair economic development, and the law should prevent erroneous management decisions. Changes in tax regulation should not turn taxes into a factor of destabilization of the economy.

Taxes are an economic phenomenon that is associated with other elements of the economic system, which also contributes peculiarities in the legal regulation. Taxes are an element of the reproduction system and actively influence it. In this process, the law is the regulatory link of this system. The law should coordinate the link between taxes and the reproduction system. Legal regulation should not only strengthen the link between taxes and the reproduction system, but also predict the result of influence on reproduction. Its function is to block the negative effects of taxation on reproduction. Hereby, the law acquires the quality of a regulator as a way to coordinate the elements of the economic system and predict management decision-making.

The relationship of law and taxes also passes through natural law. This law dominates positive law. Natural law presupposes the existence of rights given to a person by nature, such as the right to freedom, movement, property, etc., which are at the top of the legal system. But speaking of the natural rights of man, the question of the natural duties of man has been avoided. It seems that this is not entirely true. The person is initially responsible to himself and society. One can hardly deny that a person is responsible for the state of the environment, for maintaining the vitality of society, for using property and other. In the economic sphere, it is the obligation of the subject to use it not only in his own interests, but also in the society interest. But this duty can not be realized in itself, as well as the natural rights of man. A mechanism for their implementation through the creation of public institutions is needed. One of the public institutions that implement the duty in the economic sphere, are taxes. Therefore, either natural rights or natural obligations are realized through them. Thereby, taxes are a measure of the obligation of a person to preserve the development and functioning of a community based on the results of economic activity. One of the public institutions that implement the duty in the economic sphere, are taxes.

Therefore, either natural rights or natural obligations are realized through them. Thereby, taxes are a measure of the obligation of a person to preserve the development and functioning of a community based on the results of economic activity. From this point of view, taxes are not a leverage over subjects of economic activity, but a measure of the subject's due obligation to preserve the vitality of society. Since the primary goal of taxes is to redistribute the economic wealth of society in favor of those who are objectively unable to ensure their existence in this world. Another issue is the realization of natural rights and obligations that are natural. History eloquently testifies the difficult process of their implementation. And in the modern world they are not implemented in most countries. Today we can talk about the trend of their movement, which has a long historical perspective.

The relationship of law and taxes is also seen through their relationship with the phenomenon of management, as well as manageability. Law and taxes carry the element of management, although they are not initially. Management characteristics are acquired in the process of their development and contact with other phenomena. It is usually considered that all social phenomena are divided into two layers: the basis and the superstructure. The law is recognized as a part of the superstructure, and taxes, according to their economic essence, should be attributed to the basis. However, we cannot deny the close relationship between them.

Then the question arises: how does this relationship happen? Manageability is neither a basis nor a superstructure. This is an autonomous phenomenon, the quality of which is permeability. It exists everywhere and pervades both the basis and the superstructure. Phenomena that get into this sphere receive a certain transformation and become transformed forms of development of their essence. In this regard, manageability serves as a link of communication between the basis and the superstructure, ensuring the unity of all socio-economic life.

Thus, it becomes easy to understand the mechanism of interaction of law and taxes through manageability, which, when interacting with it, acquires its new transformed form, which allows law and taxes to interact, forming a new phenomenon - the legal tax system. This is a new phenomenon that contains legal, economic and managerial characteristics. In general, we can say that we have received a new phenomenon of synthetic essence, which has the generic properties of its phenomena, at the same time creates a qualitatively new phenomenon. This phenomenon is not just universal, but unified in its essence and has a greater influence than that it is originated from. This is similar to what happens in nature, when the synthesis of the initial elements creates a qualitatively new product that can satisfy our needs, and, as applied to nature, create a new framework for the development of the surrounding world.

Taxes generate relations between its subjects, causing the compulsory implementation of tax rules towards each other. Thus, we are talking about responsibility in tax relations, which generally serves as social responsibility, which is a "dialectical relationship between an individual and society, characterized by mutual rights and obligations to comply with the prescriptions of social

norms, their implementation, entailing approval, encouragement, and in cases of irresponsible behavior that does not comply with the prescriptions of these norms, the obligation to undergo adverse repercussions and their endurance [4, p. 295]. But by itself, social accountability in tax relations does not work if it is not provided with a legal element, i.e. social responsibility becomes legal responsibility. Legal liability is the obligation to undergo measures of state compulsion for the offenses committed [4, p. 295]. And usually the responsibility is associated with the sanctions that are being applied to the subject of taxation. But the responsibility in tax relations and legal liability can be either positive or negative [6, p. 248].

Positive responsibility – this is the benefit to society and the state, which represents the behavior of the subject of law. For taxation, this can also occur when the state, for the faithful conduct of a subject, can give it benefits at the disposal of its income. For example, the provision of charitable assistance or refinancing profits in production.

For tax relations, negative liability is more characteristic, which is understood as responsibility for the past act, which is expressed in violation of legal norms [4, p.295].

Taking into account that legal liability is a taxation implementation environment, then we can talk about tax liability as a legal form of ensuring the elimination of a tax offense by undergoing conviction and adverse effects of a property nature.

Comparative characteristics of taxes and law gives reason to talk about their interaction that leads to the emergence of a mechanism for the legal regulation of taxation. Without getting involved in the discussion about the mechanism of legal regulation, since this is not the subject of this research, we note that the position of S.S. Alekseeva about the mechanism of legal regulation most clearly gives the opportunity to see its element-by-element composition, communication and interaction of elements of the mechanism of legal regulation [1].

It should be noted that the mechanism of legal regulation should generate a result that affects the scope of the regulation itself [3, p. 75].

The first element of the mechanism of legal regulation is the norm of law. It is an obligatory rule of conduct [4, p. 188], which controls (regulates) social relations. Therefore, “the norm of law generally models the desired, from the point of view of its interests, behavior of members of society in public relations of a particular objective type” [2, p. 162].

The norm of law is a kind of stamp in which social relations are formalized from the point of view of the state. The regulation of relations allows to stabilize social relations by placing each participant in the “cell” of the social organism that ensures its functioning. Working in collaboration, they form a social organism, giving it integrity and vitality. From the point of view of the state, it is important to determine the environment of this “cell”, which is the norm of law, since the viability of the whole social mechanism depends on it. Its incorrect definition leads to social distortions up to the ruination of the society itself. Therefore, from the point of view of state regulation, the norm of law should objectively reflect the existing reality, contributing to its development.

For all its reality, the norm of law is an abstract phenomenon, since this theoretical construction realizes itself through the articles of the legislation, that is, through the regulatory and legal acts that have the following advantages: clearly, precisely, unambiguously formulate the content; quickly drive to the consent of the recipients of the legal norm its content, provides favorable conditions for finding the necessary legal norm, creates the conditions for an adequate understanding by the addressee of the legal norm and its content, and allow to promptly change or eliminate the legal norm; allow the streamlining, harmonization, systematization of numerous legal norms [4, p.125]. Thereby, the normative legal acts create a dynamic basis of the mechanism of legal regulation.

The next element of the mechanism of legal regulation is the legal relationship that transfers specific life circumstances to the level of subjective rights and legal responsibilities [4, p. 188]. The law, enveloping public relations, turns it into a legal relationship, that is, subjecting it to certain rules, when participants on the part of the state are given certain rights and duties, and the

relationship between them can be built according to established rules. From this it follows that the participants acquire the competence of holder of a right and law binding character.

As an element of the mechanism of legal regulation, legal relations are aimed at their emergence, modification or termination. The mechanism of legal regulation binds its subjects through legal relations. But this is not an end in itself. The final aim is to obtain a positive result for the participants of public relations. Therefore, the effectiveness of the legal relationship is expressed through the legal consequences that it causes to the participants of social relations. But these relations are regulated and cannot be reformatted exclusively by their will. This can occur only within the limits of the rights and obligations granted to them, for otherwise the relationship will be illegitimate (ie, illegal) or even as such will not take place.

The third element of the mechanism of legal regulation, which scientists identify, is the realization of rights and obligations [2, p. 213; 4, p. 188; 6, p. 682]. However, O. F. Skakun subdivides this element, highlighting also acts of application of law in the mechanism of legal regulation. At the same time, in the first case, understanding the acts of exercising rights and obligations as the actual behavior of the subjects of legal relations, and in the second case, this is the publication of a state-authoritative act - an act of application of legal norms that ensures the emergence, change or termination of legal relations [6, p. -683]. Yu. N. Oborotov considers acts of realization of subjective rights and legal duties as law enforcement acts [4, p. 188]. Position of Yu. N. Oborotov seems more accurate. Consideration of acts of direct realization of rights and obligations as the actual behavior of subjects of legal relations is nevertheless closer to legal relations. Legal relationships arise from action, no action - there is no legal relationship. Therefore, the action should be considered in connection with the legal relationship, and perhaps also as its integral part, which is its dynamic side, unlike rights and obligations, which in the legal relationship are a static side.

Acts of direct realization of rights and obligations constitute law enforcement. Yu. N. Oborotov notes that law enforcement is the commission by an authorized subject a heterogeneous entity of law enforcement actions of a basic and auxiliary nature, which are expressed in specific legal acts, called acts of application of the law [4, p. 188]. Law enforcement acts implement the norm of law in a concrete reality. They apply the disposition or sanction of the law norm itself. As a result, it turns the law enforcement act into an act of individual legal nature.

Justification of the mechanism of legal regulation in the form of three elements: the norm of law, legal relations and acts of application of the norms of law makes it possible to characterize the mechanism of legal regulation of taxation.

The structure of the subjects of tax legal relations includes the authorities with which the subject is vested. They include: authorities to lawful use their own actions, the performance of rights from other persons and the legal rights to claim legal protection. The lawful use gives the opportunity to the state body in the field of taxation to carry out legal actions in relation to the subject of taxation in the form of the right to claim for materials on their activities and compliance with tax legislation. The performance of rights of tax laws from others means the right to demand appropriate actions from an obliged subject of taxation, i.e. actions related to tax legislation, rules for the payment of taxes, the delivery of forms of reporting (tax bills, reports, etc.), tax rates of payments and more. The legal right of requirement for a tax subject is the right to apply to state bodies for advice, support and protection in case of violation of his subjective right by the state body (fiscal service). Contravention of tax legislation leads to state coercion if the party of the legal relations does not fulfill its obligations (to impose fines, challenge the actions of officials, to take administrative and financial actions).

The tax liability structure contains the following requirements:

Implementation of certain actions, or abstaining from them, i.e. to comply with tax legislation, not to violate it, provide access to objects of taxation to control authorities, provide accounting and financial documents related to the payment of taxes.

To respond to the legitimate demands of the eligible side, i.e. to eliminate the comments of the party that carries out the inspection on issues of violation of tax laws, to comply with their instructions, to provide the conditions for the inspection.

To be legally responsible for their actions in the form of material, financial, administrative, disciplinary and criminal liability for violation of tax laws.

The subjects of legal taxation on the one hand are government bodies, on the other - taxpayers. The nature of this relationship is the most diverse. From an economic point of view, these are relations connected between the state and tax payers about the maintenance of the state and the implementation its public functions. But from the point of view of the functioning of the entire tax system, we can see that these are relations that develop between persons who possess and create material values, and those who withdraw their part in favor of the state, i.e. this relationships are not of an economic nature, because here there is no exchange of commodity values or the creation of material values, but a redistribution of these values. Such relationships are public and can be characterized as managerial. Management relations are not related to equivalence between the participants, but to the optimization of social or corporate relations, the object of which may be economic, social, organizational, political and other relations.

The subjects of the mechanism of tax relations are government bodies and tax payers. Tax payers can be in the form of legal entities and individuals. In this case, legal entities are organizational units that have property, are involved in civilian traffic and are legally responsible for their activity. For tax relations, it does not matter whether, by its characteristics, a legal entity is an organization which aim is to generate income or is it a non-profit organization. Another thing is important: whether they act as persons with taxable items or not.

As legal entities, such organizations are vested with legal status, which includes rights, obligations and guarantees. In the sphere of taxation, the rights of a legal entity are represented by law and provide an opportunity for it to carry out independently activities related to taxation (the choice of a taxation system, independent assessment and payment of taxes). The duties of a legal entity in the field of taxation are clearly defined by law. It is the obligation to pay taxes, determination of the objects of taxation, the amount of taxes, the timing of payment of taxes and so on. Guarantees act as a catalyst in the system of tax relations. Guarantees protect the interests of subjects of tax legal relations from violations by other persons. First of all, they should include norms that rely on the illegal actions of the parties. This is especially true of state bodies that, using their privileged position, often violate their authorities, most often by means of verification acts that directly or indirectly contradict the law. The guarantees are also expressed in the possibility of challenging the actions of the tax bodies on the facts of their activities with respect to the subjects of taxation.

The last element of the mechanism of legal regulation of taxation are acts of direct realization of rights and obligations. The peculiarity of these acts in the field of taxation is their individual legal nature (another name for these acts is illegal). They are characterized by the fact that it is addressed to a particular taxpayer. Such acts are issued, as a rule, by government bodies that perform tax functions. Most often, these are acts of verification of business entities, an act on installment payment of taxes or a tax credit, an act on verification the subject of taxation. Thus, acts of realization of the rights and obligations in the field of taxation contribute to the movement of tax legal relations, where the parties are obliged to perform certain actions. This provides the ability to perform duties in tax relations and compliance with legal prohibitions.

An important requirement for individual legal acts is the compliance with the legality both in the form of the act and in content. These acts, although they are legal, at the same time, by the nature of the interaction between state bodies and tax payers, are acts of state administration, and they refer to the part called regulatory. Non-compliance with the requirements of legality should lead to defects in acts of management in the field of taxation by recognizing fully or partially invalid. An act can be assessed as invalid if it directly contradicts the law and in this case should not be executed. In the sphere of taxation, such a situation happens, but it is difficult not to execute it

for the tax payer, who is under the pressure of the tax and other government bodies. Therefore, it is more acceptable to challenge such acts in court.

It should be kept in mind that the court's decision only fixes the fact of cancellation of a disputable act without any consequences, e.g. for the tax body. And if there are no consequences, then there is a direct meaning to issue such acts. It seems that the court's decision should not only repeal the contested acts, but also bring the officials to justice to various types of legal responsibility.

Thus, the mechanism of legal regulation of taxation is a system of elements with their connections between the subjects of the tax sphere, which are mediated by law, in contrast to the fact that legislation is usually considered as the mechanism of legal regulation.

Conclusions. Analysis of the relationship between taxes and law shows that they are phenomena that are interlinked, enrich each other, create a qualitatively new entity and significantly affect the socio-economic state of the state and society.

A theoretical analysis of the comparative characteristics of taxes and law shows the similarity of their elements. The interrelation of taxes and rights enriches them, creates qualitatively new formations and significantly influences the social and economic development of the state and society. The law has the potential to influence through taxes on the development of the economy, taking into account the objective nature of economic rules.

The presence of similar signs of law and taxes does not mean that these phenomena are identical. These phenomena are diverse, having a different essence, but the presence of similar features makes it possible to speak about their convergence.

Based on the essence of natural law, it can be argued that taxes are a measure of justice and freedom between the state and society. The interaction of taxes and law leads to the creation of a mechanism for the legal regulation of taxation, which includes: the norms of the law, legal relations and acts of application of the norms of law.

The mechanism of legal regulation of taxation is a system of elements with their connections between subjects of the tax sphere, which are mediated by law, in contrast to the fact that legislation is usually considered as the mechanism of legal regulation.

References.

1. Alekseev S. (1966). Mechanism of legal regulation in a socialist state. M.: Legal Literature. [in Russian]
2. Vasiliev A. (1976). Legal categories. Methodological aspects of the development of a system of categories of the theory of law. M. Legal Literature. [in Russian].
3. Maruschak V. (2008). Planning in the conditions of a market economy. -Odessa: Palmyra. [in Ukrainian]
4. Oborotov Yu. (2011). General theoretical jurisprudence: a training course. Odessa: Phoenix. [in Russian]
5. Bech G., Dmitryk O., Kobylnik D. (2003). Tax law. K.: Yurincom Inter [in Ukrainian].
6. Skakun O.F. (2009). Theory of the state: rights. Kharkiv: Escada. [in Ukrainian].
7. Sokolovskaya A. (2004). The tax system of the state: the theory and practice of formation. K.: Knowledge-Press [in Russian].

УДК 005.5:624](100)

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb.v0i25.184832>

Галина Куспляк

*доцент кафедри економічної та фінансової політики
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.*

Ігор Куспляк

*доцент кафедри електронного урядування та інформаційних систем
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.політ.н., доцент*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ В КАПІТАЛЬНОМУ БУДІВНИЦТВІ

У статті проаналізовано зарубіжний досвід (США, Німеччина, Великобританія, Польща) застосування механізмів управління в капітальному будівництві. З'ясовано, що правовий механізм в більшості країн регламентується великою кількістю різноманітними модельними будівельними кодексами, що затверджуються на державному або місцевому рівнях; організаційний механізм складається з відповідних організаційних зв'язків між різними структурними підрозділами, що здійснюють політику з нагляду, контролю, ефективністю використання, охорони природи та відповідності безпеки і життєдіяльності мешканців на місцевому рівні; фінансовий механізм полягає в поєднанні застосування інструментів використання фінансових ресурсів відповідно до пріоритетної політики як держави в цілому, так і місцевості зокрема.

Ключові слова: державне управління; механізми; капітальне будівництво; правовий механізм; фінансовий механізм; організаційний механізм.

Galina Kuspliak

*Associate Professor of Department of Economics and Financial Policy,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration*

Igor Kuspliak

*Associate Professor of Electronic Management and Information Systems Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Political Sciences, Docent*

FOREIGN EXPERIENCE IN REALISATION OF MANAGEMENT MECHANISMS IN CAPITAL CONSTRUCTION

The contemporary world practice has confirmed the obvious fact that the role of the state in social and economic development is crucial, regardless of the methods of market self-regulation and the share of the private sector in the economy. Besides, the construction complex in economically developed countries has a significant place in the national economy. First and foremost, such place and role are determined by the innovative component of construction activity, through which a large share of national income is realized and the reproduction of fixed assets and capital is ensured.

The scientific approaches to understanding the essence of mechanisms of public administration and state regulation have been studied in the works of well-known representatives of national science, but not diminishing their achievements, it should be said that under the conditions of intensive changes related to the implementation of European norms and standards to the national management field, the scientific knowledge needs to be supplemented and updated precisely in the aspects of defining new management mechanisms in capital construction.

The purpose of the article is to systematize the conceptual and categorical apparatus for the study of foreign experience of management mechanisms in capital construction. The following tasks were define: 1) to study the experience of different countries in identifying the features and

variety of management mechanisms in capital construction; 2) to characterize in detail the legal, organizational and financial mechanisms of management in capital construction of the countries of the world.

Foreign experience of the application of legal, organizational and financial mechanisms of management in capital construction has been studied. It is noted that the legal mechanism for the developed foreign countries is the basis for ensuring standards and safety of buildings and structures, which is systematized in the construction legislation on the basis of «Safety first» (safety above all). Depending on the tasks and functions of the management subjects (organizational mechanism) there is a different degree of influence on the management in the capital construction. The quantitative and qualitative characteristics of the financial mechanism (tools, forms, and methods) are determined by the amount of financial resources concentrated and spent on the appropriate levels of management and the technology of their formation and spending.

The tools of funds' usage in line with the concepts of the effectiveness of multi-annual budget programs are realised through the implementation of appropriate public policy, in particular:

- the strategic goals are clearly aligned with the goals of communities and reflect the needs of their residents;
- the list of state services is close to the needs and interests of the population;
- the process of defining alternative ways to achieve the goals is associated with the benchmarking;
- the planning of budget funds in capital construction is focused on long-term period (3-10 years).

The best achievements of foreign experience and their implementation in Ukraine require further study of: first, the main tool that extends to the budget process and defines its procedures; secondly, the mechanism in usage of funds, which is realized on the basis of the decisions made by the authorities; third, the effective implementation of budget programs as a scientific category.

Key words: public administration; mechanisms; capital construction; legal mechanism; financial mechanism; organizational mechanism.

Постановка проблеми. Сучасною світовою практикою підтверджено очевидний факт, що роль держави в соціально-економічному розвитку є ключовою, незалежно від методів ринкової саморегуляції та частки приватного сектору в економіці. А будівельний комплекс в економічно розвинутих країнах займає вагоме місце в національній економіці. В першу чергу, таке місце і роль визначаються інноваційною складовою будівельної діяльності, через яку реалізується велика частка національного доходу та забезпечується відтворення основних виробничих фондів та капіталу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові підходи до розуміння сутності механізмів державного управління та державного регулювання досліджені у працях відомих представників вітчизняної науки: В. Бакуменка, Т. Безверхнюк, Н. Васильєвої, О. Васильєвої, М. Іжі, П. Надолішнього, Н. Нижник, О. Оболенського, І. Парубчака, Л. Приходченко, Р. Рудницької. Вагомий внесок у розв'язання загальних та галузевих проблем розвитку державного управління в капітальному будівництві здійснили О. Вінник, Г. Гриценко, Є. Комар, І. Миронець, В. Олюха, Ю. Сафонова, О. Стукаленко тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Віддаючи належне їх здобутку, слід сказати, що в умовах інтенсивних змін, пов'язаних із імплементацією європейських норм і стандартів до вітчизняного управлінського поля, наявний масив наукових знань потребує доповнення та осучаснення саме в аспектах визначення нових механізмів управління в капітальному будівництві.

Метою статті є систематизація понятійно-категорійного апарату дослідження зарубіжного досвіду механізмів управління в капітальному будівництві. З огляду на мету дослідження поставлено наступні завдання: 1) дослідити досвід різних країн з визначенням особливостей та розмаїття механізмів управління в капітальному будівництві; 2) детально

охарактеризувати правовий, організаційний та фінансовий механізми управління в капітальному будівництві країн світу.

Виклад основного матеріалу. Дослідження світового досвіду дає змогу визначити особливості та розмаїття механізмів управління в капітальному будівництві як на національному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Але в своїй основі всі національні системи управління капітальним будівництвом містять комплекс правових, організаційних та фінансових механізмів, що спрямовані на досягнення безпеки будинків і споруд та забезпечення необхідного середовища для проживання та праці. Тому в даній статті досвід кожної країни розглянуто в контексті механізмів управління, що в сукупності визначають національну систему будівельної ланки країни.

1. Правовий механізм, а саме національне будівельне законодавство та нормотворчість, що є основою забезпечення стандартів та безпеки будівель і споруд. Одним з перших відомих історикам актів, що містять положення, які регулюють правовий механізм учасників будівельної діяльності, був Кодекс законів вавилонського царя Хаммурапі (близько 1780 року до н. е). Зокрема, параграф 229 збірки законів говорить: «Якщо будівельник збудує людині дім і зробить свою роботу неякісно, так, що збудований ним будинок завалиться і спричинить смерть господарю будинку, то цього будівельника треба вбити» [5, с. 79]. Враховуючи те, що надійність будівлі в цьому випадку є вимогою до об'єкту будівництва, то даний закон Хаммурапі можемо вважати нормою.

2. Організаційний механізм (суб'єкти управління, їх цілі, завдання, функції та результати діяльності). Важливим є ступінь впливу держави на капітальне будівництво. Виділяють дві групи країн за ступенем управління в капітальному будівництві: перша – країни з вагомим впливом та розвиненим механізмом управління (країни Західної Європи та розвинуті Азіатські країни), яким притаманне програмне державне планування; друга група країн – країни з меншим впливом держави (наприклад США, Канада, Австралія) та великим корпоративним капіталом. У цих країнах децентралізована (а в деяких навіть відсутня) система управління будівельним комплексом, а регулювання здійснюється на основі будівельних кодексів. Але роль держави підвищується в період економічних криз, збільшення безробіття та інфляційних процесів [2, с. 115].

3. Фінансовий механізм, що включає в себе методи, форми, інструменти створення і використання фінансових ресурсів у капітальному будівництві. Фінансовий механізм представляє собою сукупність економічних, організаційних та правових форм і методів управління фінансовою діяльністю в процесі створення й використання фондів фінансових ресурсів з метою забезпечення різноманітних потреб державних структур, суб'єктів господарювання та населення [1, с. 18].

Це, за суттю, організаційні й правові положення та заходи, що визначають функціонування фінансів в економіці держави, їх практичне використання служать для досягнення визначених відповідними програмами пріоритетних цілей і виконання зазначених завдань. Водночас фінансовий механізм має свої відмінності щодо практичного застосування на рівні держави, підприємницьких структур, фінансових інститутів чи групи громадян. Кількісна та якісна характеристики фінансового механізму визначаються тим, яка величина фінансових ресурсів зосереджується й витрачається на відповідних рівнях управління та якою є технологія їх формування й використання.

Розглянемо зарубіжний досвід у розрізі правового, організаційного та фінансового механізмів управління в капітальному будівництві.

Заслуговує на увагу досвід Сполучених Штатів Америки у частині створення правового механізму управління в капітальному будівництві. Враховуючи федеративний устрій, в США немає єдиного нормативно-правового акту, що регулює відносини в капітальному будівництві. Нормування в капітальному будівництві США ґрунтується на модельних кодексах. Хоча і зберігається невелика кількість адміністративних утворень, в яких продовжують використовуватися будівельні норми, що розроблені самостійно силами

адміністративного утворення, але в більшості випадків застосовується практика адаптації модельного законодавства. Будівельні кодекси мають навіть великі міста, наприклад Будівельний кодекс Лос-Анджелесу [14], або Будівельний кодекс Нью-Йорка [15].

Прабатьком сучасних американських модельних кодексів в капітальному будівництві вважається Єдиний будівельний кодекс, що був розроблений фахівцями в заданій площині.

В модельних кодексах відображений весь комплекс питань, що відносяться до забудови, планування земельних ділянок, будівель та споруд (архітектура, будівельні матеріали, пожежна безпека, водопостачання та каналізації, електропостачання тощо). До розробки модельних кодексів залучаються різні категорії фахівців з капітального будівництва, які вносять в процес розробки своє бачення, знання та досвід. Державу, як правило, уособлюють спеціалісти органів будівельного нагляду і контролю та посадові особи пожежного нагляду, а будівельну ланку – будівельні асоціації та товариства, виробники будівельних матеріалів, проектні організації тощо.

Цікавим є досвід США щодо організаційного механізму у частині нагляду та контролю, що супроводжує процес капітального будівництва на всіх етапах. У США використовують багаторівневу систему нагляду та контролю за використанням бюджетних коштів та виконанням вимог законодавства, де поділ повноважень між муніципальними органами нагляду і контролю та органами державних установ (на рівні штату та федеральному рівні) здійснюється в залежності від предмета регулювання. Головною причиною багаторівневості є той факт, що будівництво за своєю природою зачіпає не тільки питання безпеки будівель і споруд, а й інші напрямки, включаючи охорону навколишнього середовища, промислову безпеку, техніку безпеки на виробництві та інші аспекти, що знаходяться поза компетенцією місцевих органів влади. До компетенції місцевих, муніципальних органів влади входить забезпечення дотримання сформульованих в будівельних кодексах мінімальних вимог з метою охорони здоров'я та забезпечення безпеки і необхідних умов для проживання, роботи та відпочинку населення [12].

Місцеві органи влади створюють спеціальну установу, на яку покладаються наглядові та контрольні функції за дотриманням вимог будівельних кодексів штату у процесі фінансування об'єктів капітального будівництва. Як правило, таким закладом є департамент у справах будівництва.

У багатьох муніципалітетах на департаменти у справах з капітального будівництва також покладено функцію здійснення нагляду і контролю за дотриманням місцевого містобудівного законодавства, зокрема, положень щодо містобудівного зонування території населеного пункту, а також дозвільні процедури. Департамент відає питаннями перевірки проектних рішень на відповідність вимогам будівельних норм і правил, видає дозволи на будівництво, проводить інспекційні перевірки будівельних об'єктів [9, с. 207].

Проаналізувавши досвід США можемо виділити такі позитивні моменти, як:

- велику роль у правовому механізмі управління в капітальному будівництві належить модельним кодексам;
- організаційному механізму притаманний чіткий розподіл повноважень за вертикаллю між вищим і нижчим органами влади;
- на рівні муніципалітетів практично всі процедури, що стосуються капітального будівництва, зведені в одне управління (підпорядковані одному керівникові);
- спостерігається чіткий розподіл повноважень за горизонталлю між установами і відомствами одного рівня.

В свою чергу, у США відсутня єдина у всій країні процедура отримання дозволів на будівництво, що спричиняє певні проблеми для організацій з інших штатів.

Що стосується фінансового механізму, то у європейському просторі широко застосовується такий інструмент як надання допомоги у вигляді міжнародних грантових коштів на регіональний розвиток за рахунок державних (США – USAID, Канада – CIDA,

Швеція – SIDA, Великобританія – MATRO тощо) та приватних (США – SORES, ЄС – TACIS, INTERREG тощо) фондів [10].

Грантові кошти фондів виступають важливим інструментом в реалізації політики розвитку місцевої інфраструктури за умови співфінансування з місцевими органами влади на інвестування, переважним чином, в різноманітні об'єкти капітального будівництва: дитячі садочки, школи, культурні центри, паркові комплекси, пожежні депо, транспортні дороги, автомагістралі, каналізацію, водоочисні споруди та водозабезпечення тощо.

Основою надання грантів є дотримання певних правил та процедур, узагальнено їх [11]:

- мета, на яку спрямовуються кошти, повинна відповідати пріоритетним цілям, викладених у стратегічних документах розвитку місцевої спільноти (Регіональна стратегія розвитку, Програма місцевого розвитку тощо); при цьому підготовка цих документів повинна здійснюватися із залученням різних експертів, аналітиків, фахівців та мешканців місцевості – «принцип партнерства»;

- всі мешканці місцевості отримують рівні права – будь-який мешканець отримує рівні права на задоволення потреб та інтересів відповідно до послуг, що надає влада, а скористуватися цим правом чи ні рішення кожної окремої людини – «принцип рівних шансів» [6, с. 24–25];

- у процесі реалізації цілей політики дії місцевої влади не повинні наносити шкоду природному довкіллю – «принцип турботи про природу»;

- кошти фондів фінансуються на програми розвитку за умови планування певної частки коштів з бюджетів держави або місцевості на цю ж саму програму розвитку, тобто за умови співфінансування – «принцип додатковості»;

- рішення про розвиток місцевості приймаються тільки на місцевому рівні – «принцип субсидіарності»;

- всі програми місцевого розвитку, незалежно від ініціювання, підлягають оцінюванню незалежними експертами; при цьому, якщо експерти визнають програму розвитку такою, що не відповідає пріоритетним напрямкам, тобто є недосяжною, то така програма не має шансу на існування у подальшому – «принцип оцінки програми»

- усвідомлення мешканців місцевості про фінансування коштів на розвиток з різних фондів – «принцип комунікації».

На даний час національне будівельне законодавство членів Європейського Союзу знаходиться на стадії гармонізації між собою та розробці загальноєвропейських будівельних норм. Причиною довготривалості процесу гармонізації є те, що питання землекористування та відведення в багатьох країнах Європи перебувають у компетенції органів місцевого самоврядування.

На сьогодні правовий механізм в країнах ЄС є основою забезпечення стандартів, безпеки будівель та споруд побудованих за принципом «Safety first» (безпека понад усе). Він передбачає формування загальноєвропейської нормативної бази в галузі безпеки продукції будівництва шляхом гармонізації національних законодавств країн-членів ЄС та широкого застосування європейських стандартів, розроблених колективними зусиллями [13].

Принцип «Safety first» лежить в основі концепції Нової політики, результатом якої став випуск ряду Директив Нового підходу (англ. – New Approach Directives).

Основи концепції Нового підходу закладаються в наступному:

- обов'язкові для виконання істотні правила безпеки задаються в директивах ЄС на будівельну продукцію та об'єкти капітального будівництва;

- технічні вимоги до будівельної продукції та об'єктів формулюються в європейських стандартах – документах, розроблених європейськими органами стандартизації під егідою Європейського Союзу;

- стандарти мають добровільне застосування;

- будівельна продукція, випущена у відповідності зі стандартами, гармонізованими з директивами ЄС, вважається відповідною до вимог директив;
- якщо виробник не бажає скористатися гармонізованим стандартом або такий стандарт відсутній, то він зобов'язаний довести відповідність своєї будівельної продукції та будівельних об'єктів істотним вимогам директив ЄС [12, с. 159].

Само поняття будівельної продукції та об'єкта капітального будівництва визначено у директиві 89/106/ЕЕС [3]. Так, до будівельної продукції (англ. construction products) віднесені будівельні матеріали і вироби, в той час як будівлі і споруди є об'єктами капітального будівництва (англ. – construction works).

Отже, в ЄС чітко розмежовані рухомі та нерухомі сутності. Будівельна продукція, що є рухомою сутністю, може вироблятися в будь-якій точці світу і вільно пересуватися територією Європейського Союзу та застосовуватися в нерухомих об'єктах за умови дотримання вимог до її безпеки. Об'єкти капітального будівництва є за своєю природою нерухомими сутностями, і до забезпечення їх безпеки пред'являються вимоги іншого характеру [3].

Прикладом європейських стандартів, гармонізованих з директивою 89/106/ЕЕС є комплект Єврокодексів, що являє собою узгоджений пакет документів, який дозволяє детально розглянути різні питання без їх дублювання.

Метою створення Єврокодексів є забезпечення загальних критеріїв та методів проектування, що відповідають необхідним вимогам опори, стійкості і вогнестійкості, включаючи аспекти довговічності та економії; забезпечення єдиного розуміння процесу проектування конструкцій серед власників, керівників, проектувальників, виробників будівельних матеріалів, підрядників та експлуатуючих організацій; полегшення обміну послугами в капітальному будівництві між країнами-членами ЄС тощо [12, с. 177].

В свою чергу, на території кожного суб'єкта ЄС діє своє національне будівельне законодавство: в одних країнах прийнята та діє параметрична модель будівельного нормування, в той час як інші країни продовжують використовувати розпорядчі норми.

Наприклад, будівельне законодавство Німеччини відрізняється високим ступенем деталізації, яке в інших країнах може вважатися досить надмірним. На федеральному рівні застосовується єдиний для всієї країни Федеральний будівельний кодекс, що охоплює такі аспекти будівельної діяльності, як землекористування та право власності. На регіональному рівні застосовуються будівельні норми суб'єктів федерації, що базуються на модельних нормах. На додаток до будівельних норм земель, на регіональному рівні діють будівельні приписи, що за суворістю можуть перевищувати мінімальні вимоги федерального законодавства. До системи управління будівництвом у Німеччині крім федеральних органів входять також і органи земель місцевого самоврядування, які мають повноваження у капітальному будівництві. До таких органів можна віднести Міжвідомчий комітет з будівництва в землях (районах), Міністерство будівництва, планування, житлового і міського господарства тощо [4, с. 40].

В свою чергу, повноваження федеральних, регіональних і місцевих органів влади, щодо компетенцій в капітальному будівництві, чітко розмежовані, зокрема і питання контролю, що покладаються на будівельні органи земель, які діють із загальним урахуванням норм і стандартів. Особлива роль відводиться генеральному підряднику, який розподіляє виконання різних видів робіт між спеціалізованими фірмами, контролює та несе відповідальність за строки та якість капітального будівництва.

Інший приклад – Великобританія, де кожен суб'єкт Об'єднаного Королівства має повноваження формувати та застосовувати своє будівельне законодавство в межах своєї території. Воно, як правило, має типову структуру та складається з двох компонентів: статутного нормативно-правового акту, виданого законодавчим органом влади та статутного регламенту, що створено виконавчим органом влади. Приклад першого компоненту – це закони про будівництво, що мають назву Будівельний акт. У межах території кожного

суб'єкта діє свій Будівельний акт (наприклад, Building Act від 2003 року в Шотландії). Другий компонент – Будівельний регламент, що є законодавчим актом уповноваженого органу виконавчої влади, в якому викладені будівельні норми та правила. В Англії та Уельсі такими документами є Building Regulations від 2000 року [9].

Закон Польщі «Про будівництво» від 07 липня 1994 року визначає норми діяльності, що включають проектування, будівництво, обслуговування та знесення об'єктів будівництва й визначає права та обов'язки адміністративних органів та громадськості в сфері будівництва. Під об'єктами капітального будівництва, в свою чергу, розуміється будівля, споруда або невелика архітектурна споруда, що створена з використанням будівельної продукції [17]. Законом передбачене складання регіональних, міських та сільських планів забудови і планів прибережної смуги.

В Польщі питаннями капітального будівництва, місцевого планування та розвитку займається Міністерство інвестицій та розвитку, яке вивчає кон'юнктуру, розробляє прогнози та проекти нормативних актів у капітальному будівництві, консультує місцеві органи влади, координує питання залучення інвестицій (управління й використання структурних фондів, Фонду єдності ЄС) та веде ліцензійну роботу. В свою чергу, в Республіці Польща велика роль виконувати завдання з управління капітального будівництва, а також завдань з нагляду за будівництвом належить органам місцевого самоврядування, зокрема старості та воєводи, що є більш сприятливим, так як органи місцевого самоврядування відстоюють та дбають, в першу чергу, про власні інтереси.

Капітальне будівництво в Польщі, як і в усьому світі, тісно пов'язана з економічним становищем країни. Разом із зростанням приросту ВВП виробництво будівельно-монтажної продукції також зростає. Це обґрунтовано, оскільки збільшення інвестицій в економіку повинно призвести до збільшення попиту на будівельні послуги. В капітальному будівництві Польщі, як і всієї економіки, переважають п'ять ключових воєводств. Щорічно в Мазовезькому воєводстві виробляється майже 20 % будівельно-монтажних виробництв, а ще 18 % – завдяки роботам у Малопольському та Сілезькому воєводствах, а якщо додати Нижню Сілезію та Великопольське воєводство – то сумарний внесок будівельної галузі в п'яти основних регіонах перевищує 57 %. Більше того, за прогнозами у найближчі роки ця частка наблизиться до 60 % [18].

Одним із фінансових інструментів усунення розриву в рівнях розвитку між регіонами є регіональні «багаторічні інвестиційні програми», завдяки яким шістнадцять воєводств можуть отримати з бюджету ЄС на 2014 - 2020 роки понад 130 млрд злотих, що будуть фінансувати проекти загальною вартістю близько 170 млрд злотих. Важливо, що більше половини цієї суми буде виділено строго на будівельні проекти [18].

Багаторічні інвестиційні програми капітального будівництва фінансуються з Державного бюджету (субсидії) за умови заходів, спрямованих на оборону та безпеку держави, охорону навколишнього середовища, економічний розвиток, включаючи реорганізацію окремих областей, розвиток науки, захист національної культурної спадщини та підтримка регіонального розвитку. Вони мають особливе значення для національної економіки, а загальна сума цільових субсидій не може бути вище, ніж 50 % від планового значення кошторисної інвестиції [16].

Довгострокові інвестиційні програми фіксуються у переліку, що становить додаток до бюджетного закону, в якому зазначено:

- найменування та місце розташування інвестиції та ім'я інвестора;
- запланований матеріальний ефект інвестиції, дати початку та завершення;
- планова оцінка собівартості інвестицій;
- джерела фінансування, включаючи власні кошти інвестора, позику та інші джерела

(включаючи субсидії від підрозділів територіального самоврядування та фонди спеціального призначення);

- витрати на покриття та джерела їх фінансування у фінансовому році та протягом наступних років [16].

Під довгострокові інвестиційні програми підпадають об'єкти розвитку інфраструктури певної місцевості з метою підвищення її соціального та економічного рівня. Такі програми не можуть фінансуватися за традиційним річним бюджетом і розраховані на період від 3 до 10 років.

Підвищуючи здатність виявляти низько пріоритетні або неефективні програми, що не слід фінансувати за рахунок бюджетних коштів, такий вид бюджетування допомагає у створенні податково-бюджетного простору, необхідного для фінансування нових важливих пріоритетів країни. При цьому, якщо якісно зробити розстановку пріоритетів, це дозволить здійснити більш виважену державну політику щодо обмеження використання бюджетних коштів з метою мінімізації соціальних наслідків та підвищення ступеню їх стійкості.

На сьогодні Міністерством інвестицій та розвитку реалізується інвестиційний пакет Європейського фонду стратегічних інвестицій. Деякі регіони стають все більш привабливими для будівельних інвесторів, інші менше, але фонди ЄС лише частково можуть компенсувати природну дивергенцію рівня розвитку між регіонами країни і не можуть замінити ключові фактори, що визначають економічний розвиток.

Інфраструктура та енергетика є найбільш перспективною частиною капітального будівництва Польщі. Саме тут найбільші інвестиції, і, отже, підвищений попит на будівельні послуги. Найпривабливішими компаніями є ті, що здійснюють інфраструктурні контракти, зокрема дороги та залізничні колії. Найгірші перспективи в даний час у компаній, що займаються житлом [18].

В цілому, як зазначає О. Непомнящий, «протягом останніх десятиліть в країнах ЄС функції і значення суб'єктів управління в капітальному будівництві пройшли шлях від елементарної адміністрації дефіциту до високорозвиненої структури управління, яка вносить чималий вклад до забезпечення нормальних умов життя населення цих країн, до підтримки збалансованого розвитку різних територій, стабілізації численних структурних центрів» [8, с. 172]. Автор виділяє три функції для країн з розвинутою економікою, що виконує держава в процесі управління інвестиційною діяльністю.

Перша функція направлена на управління (в рамках стимулювання або обмеження) загальним обсягом капітальних вкладень приватного бізнесу. Друга функція – це коли держава, впроваджуючи кредитні і податкові пільги, вибірково перенаправляє або зосереджує капітальні вкладення в певні підприємства, галузі та сфери діяльності. Третя функція – держава бере на себе якомога більшу частину функцій інвестора (концентрація капіталу, забезпечення проектно-кошторисною документацією та матеріально-технічними ресурсами, розподілення доходів від інвестицій тощо), тобто пряме адміністративне втручання в інвестиційний процес [8].

Ще одним інструментом, що використовується при формуванні цілей розвитку на підставі потреб в управлінні капітальним будівництвом є бенчмаркінг. На початку 80-х років бенчмаркінговий підхід став тим інструментом за допомогою якого американські виробники змогли протистояти перевагам японських виробників, опираючись на методах своїх супротивників. Першим, хто використав такий підхід було керівництво «Хегох». Поступово бенчмаркінг охопив всі без виключення види діяльності, в тому числі і капітальне будівництво, де здійснювали купівлю-продаж товарів, виготовляли продукти та надавали послуги, основна мета якого – впровадження найкращих практик. Якщо бенчмаркінг спочатку використовували в основному приватні організації, тепер такий підхід є корисним інструментом управління для державних та місцевих органів влади з надання послуг населенню [7, с. 230].

Отже, дослідження зарубіжного досвіду дало змогу окреслити коло механізмів державного управління в капітальному будівництві. Так, правовий механізм для розвинених зарубіжних країн є фундаментом забезпечення стандартів та безпеки будівель і споруд, що

систематизовано в будівельному законодавстві за принципом «Safety first» (безпека понад усе). У залежності від завдань і функцій діяльності суб'єктів управління (організаційний механізм) існує різний ступінь суб'єктного впливу в капітальному будівництві. Кількісна та якісна характеристики фінансового механізму (інструменти, форми, методи) визначаються тим, яка величина фінансових ресурсів зосереджується й витрачається на відповідних рівнях та якою є технологія їх формування та виконання.

Застосування інструментів використання коштів у руслі концепцій результативності багаторічних бюджетних програм здійснюється шляхом реалізації відповідної державної політики, зокрема:

- стратегічні цілі чітко співпадають з цілями громад та відображають потреби їх мешканців;
- перелік державних послуг наближений до потреб та інтересів населення;
- процес пошуку альтернативних варіантів досягнення цілей пов'язаний із використання бенчмаркінгу;
- планування бюджетних коштів у капітальному будівництві орієнтоване на довгостроковий період (3-10 років).

Висновки і перспективи подальших розвідок. У зарубіжних практиках (США, Німеччина, Великобританія, Польща) механізми та інструменти управління капітальним будівництвом застосовуються у руслі концепцій результативності багаторічних інвестиційних бюджетних програм. Підвищуючи здатність виявляти низько пріоритетні або неефективні програми, які не слід фінансувати за рахунок бюджетних коштів, такий вид бюджетування допомагає у створенні податково-бюджетного простору, необхідного для фінансування нових важливих пріоритетів країни. При цьому, виважена розстановка пріоритетів надає змогу реалізувати державну політику, яка, обмежуючи використання бюджетних коштів, мінімізує соціальні наслідки та підвищує ступень їх стійкості.

Характерною та визначальною особливістю зарубіжних практик є широке використання бенчмаркінгового підходу з метою вибору кращих альтернатив надання державних послуг у різних сферах, у тому числі, пов'язаних із капітальним будівництвом. Зокрема правовий механізм концентрується у національних будівельних законах, що є основою забезпечення стандартів та безпеки будівель і споруд за принципом «Safety first». Організаційний механізм суттєво не відрізняється від вітчизняного. Специфікою фінансового механізму є акцентування на пошуку та попередньому резервуванні фінансового ресурсу з метою фінансування об'єктів капітального будівництва за багаторічними інвестиційними програмами.

Кращі здобутки зарубіжного досвіду для їх запровадження в Україні потребують подальшого дослідження: по-перше, основного інструменту, що поширюється на бюджетний процес та визначає його процедури; по-друге, механізму використання коштів, що реалізується на підставі прийнятих рішень органами влади; по-третє, самої результативності реалізації бюджетних програм як наукової категорії.

Література.

1. Базилевич В. Д., Баластрик Л.О. Державні фінанси: навч. посіб. / за заг. ред. В. Д. Базилевича. Київ: Атіка, 2004. 368 с.
2. Бібік Н. В. Міжнародна практика державного регулювання в сфері будівництва. Менеджер: вісник Донец. держ. ун-ту управ. 2014. № 1(67). 115 с.
3. Директива № 89/106/ЄЕС Ради ЄС про зближення законодавчих, нормативних і адміністративних положень держав-членів ЄС щодо будівельних матеріалів Міжнародний документ від 21 грудня 1988 р. № 89/106/ЄЕС. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_b03.

4. Дубінін Д. В. А. І. Сурганова, Гармонізація національного будівельного законодавства з європейськими нормами досвід Німеччини. Сучасні проблеми технічного регулювання у будівництві: зб. наук. праць. Київ: КНУБА, 2015. Вип. 1. С. 38–42.
5. Закони Хаммурапі: Політологічна енциклопедія: у 9 т. / упоряд.: А. О. Карасевич, Л. С. Шачковська. Умань: ФОП Жовтий О.О., 2016. Т. 3: Ж.Л. 768 с.
6. Клосовські В. Місцевий розвиток: що це таке? Фундаментальні питання практиків місцевого самоврядування. Польський досвід місцевого самоврядування: семінар. (24–25 лист. 2006 р., Львів). URL: http://www.civicportal.org/biblioteka1/1_seminarium-/Klosowski.pdf.
7. Крамарчук С., Лубкей Н. Визначення сутності поняття бенчмаркінгу. Галицький економічний вісник. Тернопіль, 2013. №4(43). С. 229–234.
8. Непомнящий О. Європейський досвід у сфері житлової політики та житлового будівництва. Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. праць Асоціації докторів наук з держ. упр. Харків, 2011. № 2(6). С. 167–172.
9. Олюха В. Г. Господарсько-правові засоби оптимізації капітального будівництва у сучасній Україні: дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2015. 473 с.
10. Процак О. Фонди Європейського Союзу нові виклики. Польський досвід місцевого самоврядування: семінар. (24–25 лист. 2006 р.). Львів, 2006. URL: http://www.civicportal.org/biblioteka1/1_seminarium/Protsak.pdf.
11. Ратушняк І. Фонди Європейського Союзу нові виклики. Польський досвід місцевого самоврядування: семінар. (24–25 лист. 2006 р., Львів,). Львів, 2006. URL: http://www.civicportal.org/biblioteka1/1_seminarium/Ratuszniak.pdf.
12. Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта: Snip Innovative Technologies; рук. Серых А. Чикаго: SNIP, 2010. 889 с.
13. Encyclopedia Britannica. URL: www.britannica.com.
14. Los Angeles Amendment for Building Code. 2017 Ord. No. 184691. URL: <http://ladbs.org/forms-publications/publications/codes>.
15. New York City Building Code. 2014. URL: <https://www1.nyc.gov/site/buildings/codes/2014-construction-codes.page#bldgs>.
16. O finansach publicznych / Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. 2009 Nr 157 poz. 1240) // Rzeczpospolita Polska. 167 s. [Zasób elektroniczny]. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20091571240/U/D20091240Lj.pdf>.
17. Prawo budowlane. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332). // Rzeczpospolita Polska. 108 s. [Zasób elektroniczny]. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170001332/U/D20171332Lj.pdf>.
18. Raczkowski K., Mikułowski W. Specyfika i zakres definiowania zarządzania publicznego. Zarządzanie organizacjami publicznymi. 2013. Том XIV, zeszyt 13, część III. P.11–21.

УДК 005.57:35

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb.v0i25.184834>

Ірина Макарова

*доцент кафедри електронного урядування та інформаційних систем
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.тех.н.*

Людмила Сметаніна

*доцент кафедри електронного урядування та інформаційних систем
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.пед.н*

СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Перетворення інформації на товар, зростання інформаційних потреб суспільства, спрямованих на отримання повної, достовірної та своєчасної інформації, створює передумови для розвитку виробництва інформаційних і програмних продуктів та послуг, що у свою чергу робить актуальною проблему інформаційного менеджменту не лише на рівні підприємств та організацій, а й на рівні держави. У статті проаналізовано сутність поняття інформаційного менеджменту в умовах зміни парадигми суспільного управління та виокремлено коло питань, які включені до галузі інформаційного менеджменту на рівні держави. На основі аналізу сформульоване визначення інформаційного менеджменту в публічному управлінні у контексті управлінської технології.

Ключові слова: інформаційний менеджмент; інформаційний менеджменту у публічному управлінні; публічне управління; публічне адміністрування; державне управління.

Irina Makarova

*Associate Professor of the Electronic Management and Information Systems Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Engineering Sciences, Docent*

Lyudmila Smetanina

*Associate Professor of the Electronic Management and Information Systems Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Pedagogic sciences, Docent*

THE ESSENCE OF THE INFORMATION MANAGEMENT CONCEPT IN PUBLIC GOVERNANCE

Formulation of the problem. The information turns into a commodity in modern society. The society's needs of reliable, relevant and timely information are increasing. This situation creates the prerequisites for the development of production of information and software products and services. The problem of information management becomes relevant not only at the level of enterprises and organizations, but also at the state level. There is no unambiguous understanding about the concept of «information management» in the science of management yet.

The purpose of the article is to analyzing the essence of the concept of information management in the context of changing the paradigm of public administration.

The main body of the research. Theoretical analysis of the essence of the concept of information management at the state level held. The issues that are included in the field of information management at the state level are highlighted. The definition of information management in public administration in the context of management technology is formulated.

Conclusions of the research. Information management at the state level is an integral part of public administration, which in turn is included in a wide range of public governance issues.

By information management in public governance we mean professional activities aimed at achieving the goal of effective use of information resources at all levels of government and local government, which is subordinated to the ideas of strategic planning, uses work, intelligence and motives of people's behavior.

Key words: information management; information management in public governance; government governance; public governance; public administration.

Постановка проблеми. У житті людини існує єдиний вид ресурсу, який можна використовувати, але не можна вичерпати – це інформаційні ресурси. Вони утворюються у результаті науково-технічної та господарської діяльності людини і накопичуються у формі, що дає змогу їх відтворювати. Перетворення інформації на товар, на об'єкт купівлі-продажу є важливою особливістю розвитку інформаційних відносин. Зростання інформаційних потреб суспільства, спрямованих на отримання повної, достовірної та своєчасної інформації, створює передумови для розвитку виробництва інформаційних і програмних продуктів та послуг, що у свою чергу робить актуальною проблему інформаційного менеджменту.

Метою інформаційного менеджменту є забезпечення ефективного розвитку організації за допомогою регулювання різних видів її інформаційної діяльності. Ефективна діяльність та її управлінська складова базується на інформації, що відображає внутрішнє та зовнішнє середовище функціонування організації. Вона є сукупністю необхідних відомостей і знань для проведення обліку, аналізу, контролю, прийняття і організації виконання рішень [5]. Інформаційні ресурси та рівень індустрії інформації справляють вирішальний вплив на конкурентоспроможність наукоємних галузей промисловості й визначають рівень розвитку країни. Тому інформаційний менеджмент сьогодні є актуальною проблемою не лише на рівні певних підприємств та організацій, а й на рівні держави. Успішна діяльність у сфері інформаційного менеджменту держави тісно пов'язана з вирішенням проблем раціонального використання інформаційних та матеріальних ресурсів, а також сприяє досягненню стратегічних цілей країни, зазначених у Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна» [10].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання інформаційного менеджменту з різних аспектів розкривали у своїх дослідженнях такі науковці, як Б. Н. Головкин, А. С. Грінберг, А. М. Кобилін, О. В. Матвієнко, М. Н. Цивін, Н. І. Шанченко та ін. Окремі питання фінансового інформаційного менеджменту в освіті були розглянуті О. О. Денисовою [2], інформаційний менеджмент та його місце у підготовці майбутніх керівників навчальних закладів розкрив А. Г. Гуралюк [1]. О. Б. Кукарін вивчав питання інформаційного менеджменту у формуванні оптимальних інформаційно-технологічних структур органів державної влади [7]. Однак, комплексний підхід до вивчення сутності інформаційного менеджменту на рівні держави в умовах реформи системи державного управління та спрямованості до Євросоюзу залишається не достатньо розкритим.

Мета статті. За мету статті нами були поставлені завдання аналізу сутності поняття інформаційного менеджменту в умовах зміни парадигми суспільного управління та виокремлення кола питань, які включені до галузі інформаційного менеджменту на рівні держави.

Виклад основного матеріалу дослідження починаємо з уточнення поняття «інформаційного менеджменту».

У загальному розумінні менеджмент – це вміння досягати поставленої мети, використовуючи працю, інтелект, мотиви поведінки людей. Термін «менеджмент» вживається у багатьох значеннях та часто використовується як синонім терміну «управління», що означає особливий вид діяльності, спрямований на ефективне керівництво людьми у різних організаціях, а також певну сферу людського знання, яке допомагає реалізовувати цю функцію.

У більш конкретному розумінні, менеджмент – це самостійний вид професійно здійснюваної діяльності, спрямованої на досягнення у ході будь-якої господарської діяльності організації, яка діє у ринкових умовах, певних цілей шляхом раціонального використання фінансових, матеріально-технічних та трудових ресурсів [6].

Згідно ст. 12 Закону України «Про інформацію» під інформаційною діяльністю розуміється сукупність дій, спрямованих на задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави. Інформаційна діяльність сьогодні відноситься до основних видів господарської діяльності як підприємства так і держави, тому логічно потребує і якісного менеджменту.

У науці про управління, поки що не існує однозначного розуміння поняття «інформаційний менеджмент». Прийнято трактувати інформаційний менеджмент у вузькому і широкому сенсі. У вузькому сенсі менеджмент розуміють як синонім «діловодства», тобто як управління процесом підготовки та створення офіційного документа.

У широкому сенсі інформаційний менеджмент – це технологія, компонентами якої є інформація, персонал, технічні та програмні засоби забезпечення інформаційних процесів, а також нормативно встановлені процедури формування і використання інформаційних ресурсів.

Виокремлення інформаційного менеджменту у самостійний вид діяльності зумовлене, з одного боку, необхідністю підвищення ефективності при прийнятті управлінських рішень у сфері інформатизації, а з іншого – збільшенням впливу інформаційних технологій на ефективність основної діяльності суб'єктів господарювання.

На початку становлення поняття інформаційний менеджмент сприймався як менеджмент створення систем, пов'язаних із розробкою, рекламою, торгівлею та експлуатацією комп'ютерних мереж, які обслуговують різноманітні інформаційні потреби сучасних промислових підприємств, банків, комерційних організацій, навчальних закладів тощо. Згодом таке сприйняття поняття дещо розширилось до галузі знань, яка відповідає за управління процесом взаємодії бізнесу та інформаційних технологій. Сьогодні процес інформаційного менеджменту є невід'ємною частиною процесу управління в сучасних організаціях та необхідним процесом для збільшення ефективності бізнес-процесів у сучасних економічних умовах. Тому, останнім часом інформаційний менеджмент усе частіше розглядається як самостійна галузь управління, на рівні з фінансовим, операційним, стратегічним, інноваційним або менеджментом персоналу тощо. Однак, існує велика розбіжність щодо змістовного наповнення поняття інформаційний менеджмент серед фахівців різних країн і різного наукового спрямування, тому сформованість концепції інформаційного менеджменту як самостійного наукового напрямку в теорії менеджменту потребує постійного уточнення.

Теоретичне окреслення концепції інформаційного менеджменту також стосуються й галузі, де його інструментальний апарат буде використовуватись. Інформаційний менеджмент сьогодні є необхідним не лише для комерційних організацій, а й для таких галузей діяльності суспільства як: освіта, наука, медицина та ін. Глобальною для кожної країни світу нині, є проблема управління сукупними інформаційними ресурсами суспільства. Таким чином інформаційний менеджмент стає складовою державного управління. Уточнимо його сутність.

Під час суспільної трансформації, пов'язаної із впровадженням демократичних цінностей та європейських стандартів у державному будівництві нашої країни відбулися зміни. Модель державного управління владного характеру, ключовими елементами якої були держава і державна влада, була змінена на модель управління, орієнтовану на забезпечення сталого розвитку держави і поліпшення якості життя людини. Зміна моделі призвела до трансформації сутності поняття управління у державі та уточнення терміну «публічне управління».

В законодавстві України не визначено терміни «публічне управління» та «публічне адміністрування». Навколо цих термінів точаться поки що наукові дискусії.

Щодо терміну «публічне управління», то Мережа ООН з публічного адміністрування UNPAN надає наступне визначення: «публічне управління – це галузь практики і теорії, яка є центральною для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності публічних установ, зокрема на вирішенні управлінських питань, пов'язаних з контролем та керуванням, такими як планування, організаційне обслуговування, інформаційні системи, управління персоналом, та оцінки ефективності» [11].

У загальному значенні, поняття «публічне управління» відображає інтегральний системний механізм, підсистемами і елементами якого виступають політичні програмні орієнтири і пріоритети, нормативне регулювання, процедури, фінансовані державою або органами місцевого самоврядування централізовані, і децентралізовані організаційно-управлінські структури та їх персонал, що відповідають за адміністрування діяльності у певній галузі суспільних відносин на національному, субнаціональному та місцевому рівнях [7, с. 17].

Метою управління є організація спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпечення координації взаємодії між ними, а його суттю – здійснення керуючого впливу на відповідні об'єкти. Об'єкт управління – це система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють [6, с. 35].

Управління включає і «адміністрування» і «керування, володіння, керівництво, організацію». Таким чином, публічне адміністрування є складовою публічного управління (врядування), метою якого постає розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління та направлених на забезпечення громадян на рівні світових стандартів [4].

У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють всю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу. Тобто публічне адміністрування – це скоординовані групові дії з питань державних справ, які: пов'язані із трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою і судовою; мають важливе значення у формуванні державної політики; є частиною політичного процесу; значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі; пов'язані із багаточисельними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях та громадах [9].

У вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язане із виконавчою гілкою влади і розглядається як: професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики [3, с. 4].

На публічне управління істотний вплив завжди надавали, надають і будуть надавати питання і проблеми як світової, так і внутрішньої політики, суспільного життя. Прийняття будь-якого рішення, на рівні держави у тому числі, вимагає оперативної обробки значних масивів інформації. Компетентність керівника залежить не стільки від досвіду, отриманого в минулому, скільки від володіння достатньою кількістю актуальної для даної ситуації інформації та вміння зробити корисні висновки. Перед керуючим органом постають завдання отримання інформації, її переробки, а також генерування й передачі нової похідної інформації у вигляді керуючих впливів. Такі впливи здійснюються в оперативному й стратегічному аспектах і ґрунтуються на раніше отриманих даних, від правдивості й повноти яких багато в чому залежить успішне рішення багатьох завдань управління.

Таким чином, інформація стає тим стратегічним ресурсом який: впливає на прийняття рішень; відносно якого приймаються рішення; інструментом реалізації яких вона і постає.

Підсумовуючи проведений аналіз співвідношення понять, можна зробити висновок, що інформаційний менеджмент на рівні управління держави має всі ознаки управлінської

технології у контексті управління за допомогою інформації та у сучасних реаліях є складовою частиною публічного адміністрування. Технологія – це деяка логіка виробничих процесів, що забезпечує виготовлення певної продукції заданих параметрів. Будь яка технологія має чітку структуру, як виробничий процес, складається з системи взаємопов'язаних елементів: ціль – зміст – дії та операції – результат. Передбачає порядок, правила, норми, заборони, ланцюги операцій, етапи реалізації.

В Концепції розвитку електронного урядування в Україні [8] зокрема зазначено, що серед проблем, які потребують першочергового вирішення є низька якість управління розробленням, впровадженням, підтримкою та розвитком інформаційно-телекомунікаційних систем (бази даних, реєстри тощо) та ресурсів (центри обробки даних, телекомунікаційні мережі тощо) органів влади. Розв'язання цієї проблеми можливо методами інформаційного менеджменту.

Окреслимо коло питань, якими опікується інформаційний менеджмент у контексті публічного адміністрування як технології публічного управління та адміністрування.

Об'єктами управління в інформаційному менеджменті є:

- інформація в різних формах її існування;
- інформаційні системи та інформаційні технології;
- інформаційна індустрія та інформаційний ринок;
- кадри, які реалізують функції виробництва, використання та зберігання інформації.

Суб'єктами управління виступають спеціальні центральні і регіональні органи, які реалізують державну політику в галузі управління інформацією і служби управління інформаційними ресурсами установ, організацій і підприємств.

Однак, виходячи з сприйняття інформаційного менеджменту на рівні держави саме у технологічному контексті мусимо зауважити, що будь-яка технологія окрім об'єктів та суб'єктів має концептуальний компонент, який розкриває ціль та сутність подальшої роботи технології. Саме тому важливою частиною інформаційного менеджменту у публічному адмініструванні є стратегічне планування на всіх рівнях роботи з інформацією. Саме конструктивне стратегічне планування надає можливість ефективного використання ресурсів усіх типів для роботи з інформацією. Це не тільки матеріальні ресурси, які завдяки стратегічному плануванню будуть використовуватись раціонально, це й людські ресурси, технічні та управлінські.

Таким чином, для вироблення стратегії дій у галузі інформаційного менеджменту у публічному адмініструванні необхідно чітко відстежувати стан інформаційного ринку, проводити постійні аудити ефективності діяльності вже існуючих інформаційних технологій, які функціонують у державі, моніторити нові тенденції у майбутніх змінах цього ринку, аналізувати ефективність використання нових технологій на рівні держави, оцінювати ризики прийняття рішень щодо модернізації інформаційної технології як зі стратегічної точки зору так і на рівні матеріальних ресурсів. Професійне планування цього напряму має вплив і на реалізацію інформаційної політики держави, і на ефективність реалізації роботи електронного уряду, має тісні зв'язки із побудовою стратегії інформаційної безпеки держави. Ще один з важливих компонентів технології – це людські ресурси, які відграють роль як об'єкту впливу так і роль інструменту реалізації. Саме відсутність професійних кадрів, їх постійної перепідготовки може стати тією слабкою ланкою у реалізації технологічного ланцюга.

Висновки. Підводячи підсумки аналізу сутності поняття інформаційного менеджменту на рівні публічного урядування можемо стверджувати, що інформаційний менеджмент на рівні держави є складовою частиною публічного адміністрування, яке у свою чергу включається до великого кола питань публічного урядування. Під *інформаційним менеджментом у публічному управлінні* ми будемо розуміти професійну діяльність, спрямовану на досягнення мети ефективного використання інформаційних ресурсів на всіх

рівнях *державного* управління та місцевого самоврядування, яка підпорядковується ідеї стратегічного планування, використовує працю, інтелект та мотиви поведінки людей.

Перспективи подальших розвідок дослідження вбачаємо в окресленні проблем розвитку інформаційного менеджменту у публічному адмініструванні та побудові ефективної моделі і технології інформаційного менеджменту на рівні держави.

Література.

1. Гуралюк А. Г. Інформаційний менеджмент та його місце у підготовці керівника навчального закладу в системі післядипломної педагогічної освіти. URL: <http://tme.umo.edu.ua/docs/6/11gurppe.pdf>.
2. Денісова О. О., Сендзюк М. А. Дослідження інформаційної системи фінансового менеджменту підприємств. *Економіка та підприємництво* : зб. наук. праць молодих учених та аспірантів. Київ: КНЕУ, 2010. Вип. 25. С. 196–205.
3. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. Київ: НАДУ, 2010. 28 с.
4. Колесникова К. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf>
5. Литвинова Л. В. Менеджмент і маркетинг електронного урядування: навч. посіб. Київ: НАДУ, 2013. 68 с.
6. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. Вид. 2-ге, доп. та перероб. Київ: Атіка, 2003. 576 с.
7. Серов О. В. Аналіз термінологічного забезпечення категорійно-понятійного апарату в галузі знань «Публічне управління й адміністрування». *Державне управління: теорія та практика*. 2016. № 2. С. 15–23. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2016_2_4.
8. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. №649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80>
9. Філіпова Н. В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2015_6_5.
10. Цілі сталого розвитку 2016–2030. URL: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>
11. UN Public Administration Glossary. UN Public Administration programme. URL: <http://www.unpan.org/Directories/Glossary/tabid/1398/language/en-US/Default.aspx>

УДК 351:338.439

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb.v0i25.184838>

Viktor Robochyi

*PhD student of ORIPA NAPA
under the President of Ukraine*

MANAGEMENT MODEL OF POPULATION PROVISION WITH THE ESSENTIAL GOODS

The article analyzes the current system of management process in Ukraine, aimed at creating the proper conditions that affect the availability of food; goods, things and services that cannot be dispensed with in modern life and whose use is essential and needs to be consumed or used daily, on a regular basis. Rationale for the need to improve the current management system of these processes is provided.

Key words: state, provision of population, services, food, standard of living, goods, essential goods.

Віктор Робочий

*аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України**

МОДЕЛЬ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ ТОВАРАМИ ПЕРШОЇ НЕОБХІДНОСТІ

В статті доведено, що однією із важливих проблем сьогодення для населення України є та залишається актуальною доступність продуктів харчування: товарів, речей і послуг, без яких неможливо обійтися у сучасному побуті, використання яких є вкрай необхідним і потребує вжитку або використання щоденно: вода та хліб, шкарпетки та натільна білизна; а для когось – важливі для життя ліки, інсулін або валідол і тому подібне, тобто товарів першої необхідності. Також наводиться модель управління процесами забезпечення населення такими товарами.

Зокрема зазначено, що зниження рівня життя населення України впродовж останніх п'яти років за найважливішими показниками і невідповідність останніх аналогічним показникам провідних країн світу, про що свідчать результати наукових досліджень (зокрема у продовольчій сфері), збільшення матеріалів і статей відповідного змісту в ЗМІ, а також реальне співвідношення доходів громадян і цін, а відповідно – доступність продуктів харчування, товарів, речей і послуг, без яких неможливо обійтися у сучасному побуті, – все більше турбує населення, обговорюється на різних майданчиках та дає підстави для критичного аналізу чинної системи управління процесами забезпечення населення усім необхідним.

На думку автора, в умовах побудови соціальної країни, що задекларовано основним Законом України, та розпочатих в країні євроінтеграційних процесів зміст споживчого кошику має містити не лише мінімальні набори товарів і послуг, необхідних для задоволення наших першочергових потреб, а і такі товари, ліки та послуги, які дозволятимуть організувати життєдіяльність окремого середньостатистичного громадянина України на рівні життя громадян країн-членів ЄС. Наприклад, на сучасному етапі розвитку людства до нашого повсякденного життя увійшли такі речі, як засоби гігієни та косметики, послуги мобільного зв'язку та інтернету, необхідність відвідування закладів громадського харчування (кафе, ресторанів), відвідування театрів і кіно. І це не є розкішшю – а потребою сучасної людини.

Разом з цим, навіть в умовах мирного часу можуть виникати осередки масового ураження надзвичайного характеру, які призводять до порушення нормальної життєдіяльності населення, загибелі людей, руйнування та знищення матеріальних цінностей

тощо. В умовах же особливого періоду, коли функціонування та працездатність більшості підприємств будуть обмеженими або взагалі неможливими, діяльність органів публічної влади щодо задоволення мінімальних потреб населення у товарах першої необхідності (далі – ТПН) набуває першочергового значення.

Отже, забезпечення населення ТПН являє собою складний, багатогранний процес, на меті якого є створення в країні умов, за яких будь-який громадянин, незалежно від місця його проживання, має однакову можливість і доступність до товарів, що віднесені до категорії та/або номенклатури ТПН. Така доступність у повсякденному житті забезпечується раціональним співвідношенням доходів громадян і ціновою політикою на ТПН. З огляду на складну структуру змісту ТПН, широке коло виконавців, які залучаються до їх виготовлення, зберігання, утримання і доведення до безпосереднього споживача – громадянина – незалежно від місця його проживання, забезпечення населення ТПН можливо розглядати у різних аспектах, основними з яких на нашу думку є:

по-перше, виробничий аспект – виготовлення, накопичення та утримання певного асортименту ТПН належної якості та кількості;

по-друге, логістичний аспект – створення певної мережі торгових підприємств, установ і організацій для надання послуг з реалізації зазначеної номенклатури товарів, налагодження логістичної системи щодо забезпечення цієї мережі ТПН з метою їх постійної наявності за визначеною номенклатурою, у необхідній кількості та якості, що створюватиме рівні можливості громадянам країни незалежно від місць їх проживання;

по-третє, державно-управлінський аспект – діяльність системи державного управління та її складових щодо виконання політичних, соціально-економічних заходів держави, які спрямовані на організацію цієї діяльності в державі.

У перших двох випадках (аспектах), незважаючи на те, що вони розглядають на перший погляд суто економічні й бізнесові відносини, на наше глибоке переконання, регулювання з боку держави має бути обов'язковим, особливо в умовах ринкової економіки. Справа в тому, що закони ринкової економіки передбачають отримання прибутку, що спонукає виробників до пошуку такої номенклатури товарів, яка б приносила найбільший прибуток. Виробництво ж ТПН – не завжди прибуткова справа, а частіше за все – збиткова. Тобто, не всім виробникам цікаво виробляти ТПН за власним бажанням, без втручання держави, без певних преференцій та стимулювання з її боку.

Ключові слова: держава, забезпечення населення, послуги, продукти харчування, рівень життя, товари, товари першої необхідності.

Relevance. One of the important problems for the Ukrainian population today is, and remains, the availability of food; goods, things and services that are indispensable in modern life and which are essential and require daily consumption or use: water and bread, socks and underwear; and for someone – important drugs for the health – insulin or validol and the like, i.e. essential goods.

Many scientists and officials are trying to solve the problem of improving the standard of living of the population. These are the works of famous scholars in economic science of J. Keynes, A. Marshall, V. Pareto, F. Perru, D. Ricardo, P. Samuelson, A. Smith; works of domestic and foreign scientists who study economic relations: V. Andriichuk, V. Halushko, P. Haidutsky, O. Hudzinsky, B. Kvasnyuk, S. Kvasha, S. Kiselev, I. Kyrylenko, P. Sabluk, V. Sytnyk. Nowadays such scientists as V. Posokhov, O. Trokhimets devoted their works to studying the problems of providing the population of Ukraine with socially significant goods. Experts such as P. Borshchevsky, V. Balabanov, Y. Bilyk, B. Danylyshyn, L. Deyneko, S. Doroguntsov, D. Krysanov, A. Lisetsky, S. Onysko, V. Tregobchuk, L. Chernyuk and others are working on food security research. The national and foreign scientists in the field of management devoted their work to the research of the state-administrative component in solving this problem, in particular, to the mechanisms of public administration, to the features of local self-government: V. Averianov,

G. Atamanchuk, O. Amosov, V. Bakumenko, V. Kaliuzhnyi, O. Mashkova, P. Nadolyshnyi, N. Nyzhnyk, L. Prihodchenko, M. Popov, R. Rudnitskaya, S. Sakhanenko and many other scientists.

The analysis of scientific works indicates that the issue of ensuring the proper standard of living of the population is of concern to scientists of different spheres of life and scientific directions: in the economic sphere, in the sphere of ensuring the vital activity of the population, public administration, etc., and requires the consolidation and coherence of actions of all interested parts.

Purpose. The purpose of this article is to analyze the activity and effectiveness of the current system of public administration, in particular, the processes of providing the population with essential goods, finding ways to improve it at the present stage of state formation and designing an appropriate model of managing the processes of providing the population with essential goods.

The main body. Such issues as decrease in the standard of living of the population of Ukraine over the last five years by the most important indicators and inconsistency of the latter with the similar indicators of the leading countries of the world (as indicated by the findings of scientific researches, in particular, in the food sector); more materials and articles of the relevant content in the media, as well as the real ratio of citizens' incomes and prices, and accordingly the availability of food; goods, things and services without which it is not possible to live, are of greater concern of the population, become grounds for a critical analysis of the current system of managing the processes of providing the population with everything necessary.

In our opinion, in the conditions of, first, a social country building, which is declared by the principle Law of Ukraine and, secondly, European integration processes started in the country, the content of the consumer basket should contain not only the minimum sets of goods and services necessary to satisfy our primary needs, but also such goods, as medicines and services, which will allow to organize the life of an individual citizen of Ukraine at the standard of living of a citizen of the EU. For example, at the present stage of human development, our daily lives have included such things as hygiene and cosmetics, mobile communications and the Internet; there is the need to visit cafes, restaurants, theaters and cinema... And this is not a luxury, but a need of the modern person.

According to the Constitution of Ukraine, the highest social value in Ukraine is a human being, life and health, honor and dignity, inviolability and security, and human rights and freedoms and their guarantees which determine the content and orientation of the state's activity [5]. Therefore, the state should ensure equal access for all citizens to essential goods (hereinafter - EG), the definition and content of which in modern conditions we justified [see: 8] as a list of the minimum necessary food, non-food products, a minimum set of housing and communal and social and cultural services and norms of their consumption, which are necessary for ensuring the normal functioning of the human body, preserving his/her life and health, established by the Cabinet of Ministers of Ukraine on the basis of medical norms and substantiated and physiological needs of a human being that is a part of socially important goods and services that consist the basket and constitute their basis.

At the same time, even in peacetime, there can be centers of mass destruction of an extraordinary nature, which lead to disruption of the normal life of the population, death of people, destruction of material values, etc. In the conditions of a special period, when the functioning and efficiency of the majority of enterprises will be limited or impossible at all, the activity of public authorities to meet the minimum needs of the population in EG becomes a primary importance.

The availability of such goods is the most important goal of the social economic policy of the state, and the indicator of such accessibility is the ratio of actual and desired consumption. Lists and norms of EG are developed by the Cabinet of Ministers of Ukraine and are calculated by population groups and depending on the conditions of the situation (legal regime and economic state of the country, etc.).

Thus, the provision of population with EG is a complex, multifaceted process aimed at creating conditions under which every citizen, regardless of his/her place of residence, has the same

opportunity and access to goods classified as a category and or nomenclature of EG. Such accessibility in everyday life is ensured by a rational correlation of citizens' incomes and pricing policy for EG.

The above mentioned requires the focused activity of the state to create the necessary conditions for ensuring the stable functioning of the management system of the process and to ensure the implementation of the declared guarantees to citizens by performing their functions and tasks for ensuring the vital activity of the population, which the state performs through public administration and local self-government bodies at all levels.

The complex structure of EG content, a wide range of contractors involved in their manufacture, storage, retention and delivery to the consumer (citizen) regardless of his/her place of residence, providing the population with EG can be considered in various aspects, the main ones in our opinion are the following:

- firstly, the production aspect is the production, accumulation and maintenance of a certain range of EG of the proper quality and quantity;

- secondly, the logistical aspect is the creation of a certain network of trade enterprises, institutions and organizations for the provision of services in the implementation of the specified nomenclature of goods, the development of a logistical system for the provision of this network of EG with a view to their constant availability in a certain nomenclature, in the required quantity and quality, which will create equal opportunities for citizens of the country, regardless of their place of residence;

- thirdly, the state-administrative aspect is the activity of the system of public administration and its components for the implementation of political, social and economic measures of the state, which are aimed at organizing these activities in the state.

In the first two aspects, despite the fact that they consider firstly only economic and business relations, in our deep conviction, regulation by the state should be mandatory especially in market economy. The fact is that the laws of market economy mean profit, which encourages manufacturers to search for the nomenclature of goods that would bring the highest profit. Production of EG is not always a profitable business and more often unprofitable one. That is, not all manufacturers want to produce EG voluntarily, without state intervention, without certain preferences and incentives from the state.

It is the state and local governments that have information on the quantitative and qualitative characteristics of the population living in the territories of responsibility and on the available resource base of the region (community), which makes it possible to make rational management decisions of social orientation.

In the conditions of building a democratic society, of the initiated processes of decentralization of power, when a wide range of actors are involved in the decision-making process, the state and administrative aspect reveals the subject field of scientific study of the peculiarities of public management of the processes of ensuring the population with EG.

The legal basis for providing the population with the EG in Ukraine is the Constitution of Ukraine, the Laws of Ukraine, the Decrees of the Cabinet of Ministers of Ukraine, and other normative legal acts that regulate the activity of the authorities in resolving these issues. In particular, the process of creating and maintaining the proper conditions for meeting the guaranteed physiological, material and spiritual needs of a person in order to ensure his/her life in society is given a definition of life support for the population.

The social principle of the state system, fixed in the Constitution of Ukraine, defines the social function as a priority function of our state. The latter is implemented by conducting social policy [5].

In political science, the functions of the state are defined as the main directions of its activity, which are determined by the main social goals and objectives at a particular historical stage of its development. That is why the functions of the state are formed in the process of its formation, strengthening and development.

Each of the functions of public administration is a kind of managerial influence that permeates the whole structure of the state apparatus and is common and typical for a particular subsystem or several subsystems. The content of management functions expresses the meaning and nature of management action. That is, it is the role which is played by the state apparatus in order to exert appropriate influence on the social system to achieve the goals of the state, the direction of its power influence [6].

The system of public administration refers to complex systems and meets the definition of a set of structurally interrelated and functionally interconnected diverse elements that are integrated into a single entity of functionally heterogeneous communications management to achieve the set goals. Such a system combines various types of complex systems characterized by a large number of different types of elements, the presence of interconnection and interaction between different elements, the hierarchy of the control structure [9, 10].

As a result, the system of governance of the social sphere of the state should be considered as a component of the general governmental system, which is created in accordance with the current legislation and is based on known principles and has three levels. In its turn, the system of management of the process of providing the population with EG is a subsystem of a single system of social sphere management. The above mentioned allows us to build a model. The model of guaranteed provision of the population with EG is a subsystem of the general state three-level system of public administration, where at the first level there are the higher bodies of public administration, at the second level – the bodies of oblast and raion state administration, at the third level - the bodies of local government, and also, in the conditions of democracies development - civil society institutions, enterprises and organizations of various forms of ownership involved in the process of EG providing, which interact in some way (Figure 1) to achieve the strategic goal of the guaranteed provision of population with EG regardless of the place of residence of the citizen and the current situation.

In Ukraine, the measures are underway to decentralize power and reform local self-government through the creation of capable Amalgamated Local Communities (hereinafter referred to as ALCs) [3]. Everyone agrees with M. Baimuratov's statement, “decentralization within the public power is a way of transferring power, powers from the center of the managed system to its periphery and strengthening of political and legal independence of peripheral subsystems - in the case of unitary Ukraine - local executive bodies or bodies of local self-government (municipalities)»[1].

Thus, the Ukraine 2020 Strategy for Sustainable Development, adopted in January 2015, among other things, determined the goal of implementing European standards of living in Ukraine and entering Ukraine on the leading positions in the world and establishing that local communities will independently decide the issues of local importance, their well-being and are responsible for the development of the whole country [12]. Subsequently, in order to implement this Strategy, a State Strategy for Regional Development for the period up to 2020 was adopted, the purpose of which is “... compliance with socially guaranteed and other standards for each citizen regardless of place of residence” [7].

Therefore, it is the responsibility of the local communities to create the proper living conditions and standard of living of the individual citizen. This is not accidental - local government bodies are the closest to the citizens, have the most complete information about the problems and aspirations of the population of the community, directly solve his/her problems, provide certain services, etc.

At the same time, when assessing the living conditions of the population in Ukraine at this time, it should be noted that for most of the population they do not meet the declared standards. This applies both to housing and social infrastructure, especially in rural areas [11].

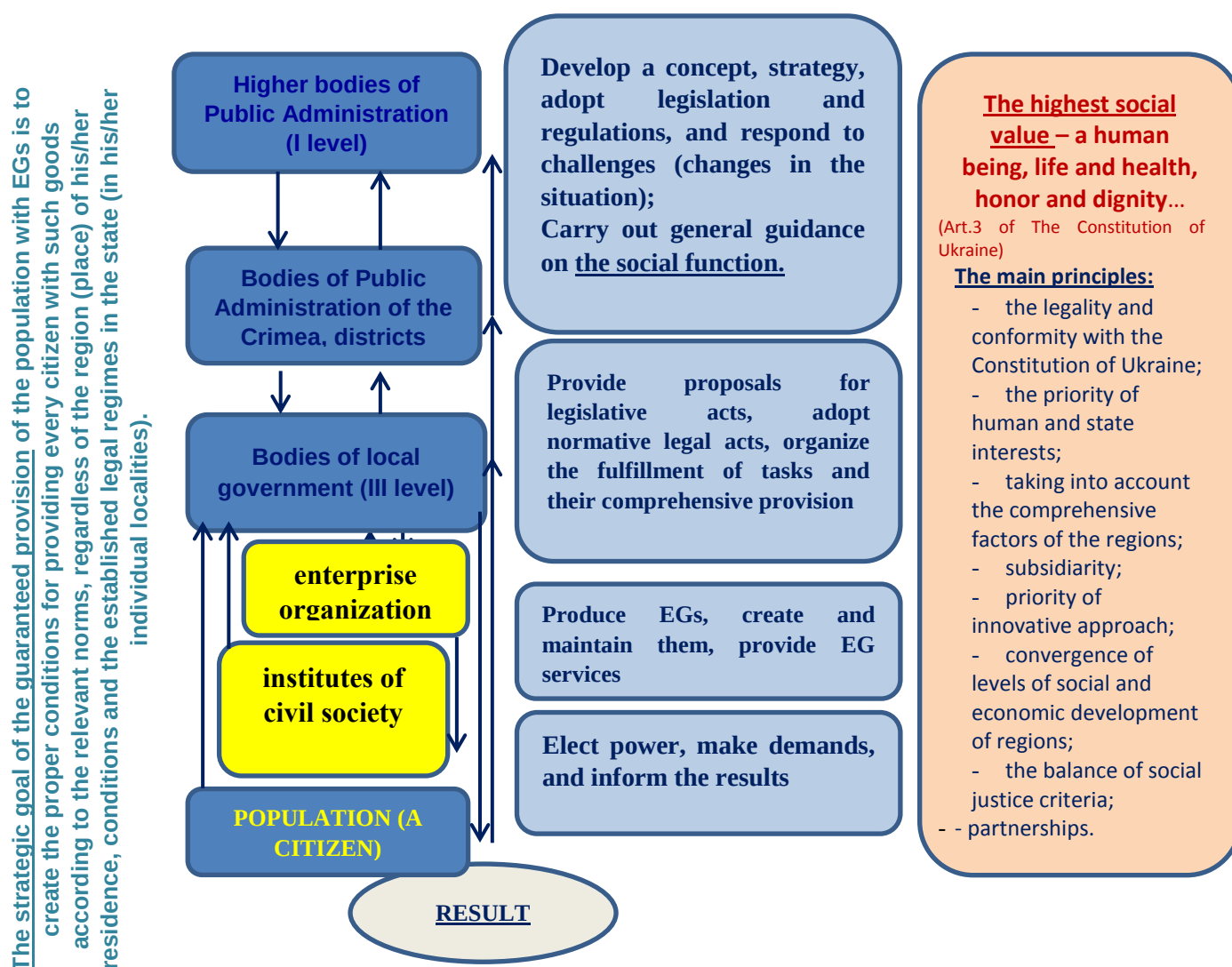


Figure 1. Management model of population provision with the essential goods in national three-level system of public administration. [This model is designed by the author]

In the current conditions, a considerable financial resource is transferred to the level of local communities, which should ensure the capacity of the ALCs to fulfill all their tasks, including in the social sphere. Thus, due to the revision of the budgeting system, huge funds are coming to the ALCs: the total resource of local budgets in 2019 will amount to UAH 573.1 billion, of which own revenues of local budgets - UAH 292.3 billion, which is by UAH 41.8 billion more compared to approved local budgets for 2018, or 16.7% more than a year ago [2]. However, not all ALCs have been able to solve their tasks (large number of rural settlements remain without proper living conditions: no shops, proper transport connection with other settlements, no water and sewage systems, no medical facilities, education and culture, etc.). The above mentioned points to the imperfection of the functioning of local self-government bodies in most local communities and leads to the improvement of mechanisms of interaction of all actors, adaptation to internal and external conditions and feedback mechanism, which gives grounds to speak about the creation of structural units of executive bodies of the second and the third level, whose task should be the coordination of the third-level initiatives and allocation of material resources within the areas of responsibility.

The scheme of the organizational and functional structure of the model of guaranteed provision of the population by EGs is shown in Figure 2, where:

the first level is the function of goal-setting;

the second level is the executive function and the resource provision function;

the third level is the function of summarizing public initiatives to provide directly services to the organization, to provide and create equal opportunities for citizens with regard to the accessibility of EGs, and to provide feedback.

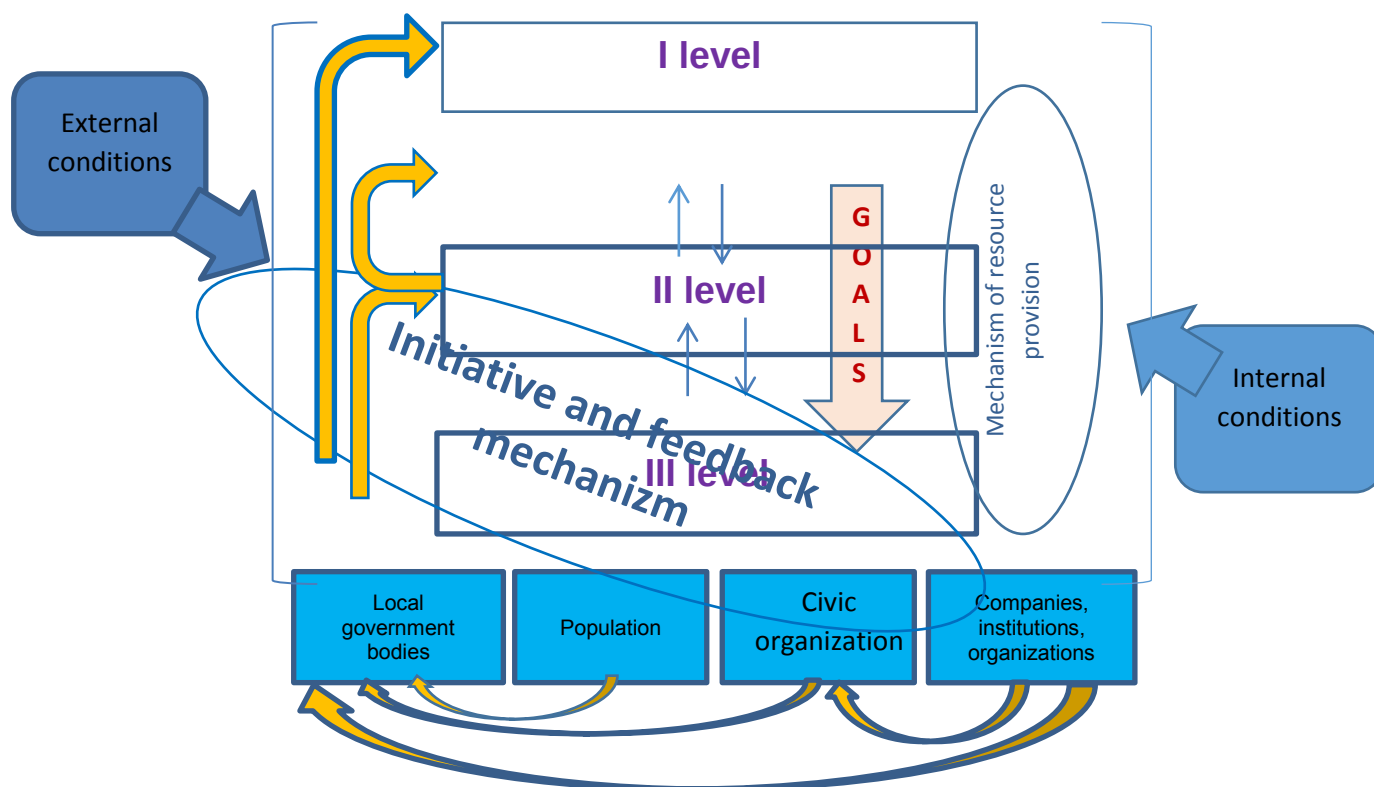


Figure 2. Organization and operational scheme of guaranteed provision of the population with EGs. [This model is designed by the author]

At the same time, taking into account the irregularity of social and economic state of local communities, the importance of national security of the state in the conditions of hybrid warfare and the need to create proper living conditions of citizens, regardless of their place of residence, solving the problems of providing the population by EGs requires state regulation and coordination of the actions of public authorities of all levels, both vertically and horizontally, i.e. the role of the state must remain the key role.

It should be considered that the social policy, which is declared by the legislative acts of our state in the conditions of market economy, does not provide the standard of living (welfare) of the population at the proper level automatically, but requires improvement of the current mechanisms of public administration, taking into account changes in the legislative and legal field.

In order to complete the process of decentralization, it is necessary to analyze the results of the first steps of the reform of local self-government and make reasonable decisions on further adjusting the state legal acts and improving (adapting to new realities) public administration mechanisms of the current three-level system of government in the country, taking into account new institutions, in particular: amalgamated local communities village and township heads.

Conclusion. The current system of public administration in the field of provision with EGs is to be improved. Decentralization measures launched in the country are gradually providing more opportunities for direct involvement of the population in addressing local issues. That means that the decisions made under decentralization will be more responsive to the needs of citizens and reflect the real local opportunities and conditions.

The main areas for further research of this topic should be: the improvement of the current mechanisms of public administration taking into accounts the changes occurring in the legislative and legal fields, especially at the second and the third levels of the public administration system.

References.

1. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: основні ознаки й особливості. *Актуальні питання виконання законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”*. Київ: Атіка, 2003. С. 342–351.
2. В 2019 році на розвиток регіонів держава надасть понад 30 млрд грн підтримки. URL: <https://decentralization.gov.ua/news>.
3. Про добровільне об’єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. №157-19
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 09.02.2017 р. № 1848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1848-19>.
5. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Надолішній П. І. Теорія та історія державного управління: опорний конспект лекцій до навчальної дисципліни: навч. посіб. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. 126 с.
7. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. №385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
8. Робочий В. В. Товари першої необхідності, визначення та структура в сучасних ринкових умовах. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць ОРІДУ. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. Вип. 4(72). С. 79–82.
9. Саханенко С.Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування. Одеса: Вид-во ОФ УАДУ, 2001. 380с.
10. Саханенко С. Є. Сучасні системи підтримки прийняття рішень органами публічної влади. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*: електрон. наук. фахове вид. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. Режим доступу: URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/td/index.html>.
11. Соціально-економічне становище домогосподарств України у 2017 році (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств). URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
12. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: схвалено Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. *Урядовий кур’єр* від 15.01.2015 № 6.

УДК 353:[35.08:005.95

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb.v0i25.184897>

Олексій Якубовський

*професор кафедри регіональної політики та публічного адміністрування
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.і.н., професор*

СУЧАСНА РЕГІОНАЛЬНА КАДРОВА ПОЛІТИКА ТА НОВА МОДЕЛЬ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ

У статті досліджено сутність сучасної регіональної кадрової політики, яка полягає в забезпеченні оптимального кількісного та якісного складу органів місцевої влади в умовах принципово нової системи місцевого самоврядування. За результатами децентралізації місцевої влади належить самостійно забезпечувати стабільний розвиток регіону, його конкурентоспроможність, зростання добробуту населення.

Автором викладене цілісне і оновлене уявлення про ключові завдання сучасної регіональної кадрової політики. Пріоритетними є завдання: формування прозорості та відкритої системи розробки та оцінки ефективності кадрової роботи; утворення умов для розвитку регіональної кадрової еліти, лідерів змін; визначення цілей і принципів кадрової політики, які впливають з концепції соціально-економічного розвитку регіону, унікальності матеріальних, природничих і трудових ресурсів; організація професійної орієнтації молоді для роботи в органах місцевої влади; запровадження дієвих механізмів стимулювання, соціального захисту і підвищення відповідальності працівників.

Запропонована нова модель розробки і формування кадрової політики регіонального рівня, виокремлені чотири основні етапи: розробка концепції регіональної кадрової політики; визначення змісту; проектування конкретних кадрових програм; ефективних технологій їх реалізації. Запропоновані рекомендації щодо організаційно-методичного забезпечення всіх етапів на практиці.

Ключові слова: кадрова політика; децентралізація влади; місцеве самоврядування; регіональне управління; регіональні лідери; регіональні кадри.

Oleksii Yakubovsky

*Professor of the Department of Regional Policy and Public Administration,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Historical Sciences, Full Professor*

CONTEMPORARY REGIONAL CADRES' POLICY AND A NEW MODEL OF ITS IMPLEMENTATION

The article examines the essence of modern regional cadres' policy, which is to ensure optimal quantitative and qualitative composition of local authorities in the context of a fundamentally new system of local self-government. According to the results of decentralization of local authorities, it is necessary to independently ensure a sustainability of regions, their competitive capacity, and increase of population welfare.

The author outlines a complex and updated view of the key tasks of contemporary regional cadres' policy. The priorities are:

creating of transparent and open system for developing and evaluating effective staffing;

creating of conditions for development of regional cadres' elite, change leaders; defining of the goals and principles of cadres policy, which are from the concept of socio-economic development of the region, the uniqueness of material, natural and labor resources; involving of youth to work in local authorities;

introducing effective incentives, social protection and increased responsibility of employees.

A new model of development and formation of regional cadres policy is proposed, four main stages are distinguished: development of the concept of regional cadres policy, definition of its

content, design of specific personnel programs, effective technologies for their implementation. Recommendations on organizational and methodological support of all stages in practice are offered.

Key words: cadres policy; decentralization of power; local self-government; regional government; regional leaders; regional cadres.

Постановка проблеми. На даному етапі активізується процес становлення нової державної регіональної політики, головна суть якої полягає в трансформації владних повноважень з центру на рівень місцевого самоврядування, а разом з цим підвищену відповідальність місцевої влади за вирішення всіх питань соціально-економічного і культурного розвитку території, якості життя населення.

Переорієнтація державного управління з жорсткої вертикалі на нижчі щаблі, нові завдання, які належить вирішувати місцевій владі, зумовлює потребу в забезпеченні високого професійного рівня управлінських кадрів на місцях, принципово нового ставлення до питання формування та розвитку кадрового потенціалу регіону.

Аналіз останніх досліджень. Проблема регіональної кадрової політики не є абсолютно новою. Вона глибоко досліджувалась С. Г. Білорусовим, М. М. Іжою, В. І. Луговим, Г. І. Мостовим, Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, С. М. Серьогіним та іншими науковцями. У нашому випадку мова йде про регіональну кадрову політику, яку належить розробляти і здійснювати в умовах принципово нової системи місцевого самоврядування, при якій місцевій владі належить самостійно, передусім за рахунок внутрішніх резервів, забезпечувати стабільний розвиток регіону, його конкурентоспроможність. Майже без втручання зверху вирішувати усі кадрові питання регіонального та місцевого рівня.

Постановка завдання. На підставі викладеного можна зробити висновок про необхідність вироблення реальної, науково обґрунтованої державної кадрової політики в регіонах, як це передбачено Стратегією державної регіональної політики, ефективної моделі підготовки та підвищення кваліфікації кадрів для потреб регіонального розвитку [1]. Значимість і вага розробки оновленої регіональної кадрової політики значно зростає і у зв'язку з тим, що зі здійсненням конституційної реформи у частині децентралізації, майже дві третини чиновників країни стануть службовцями органів місцевого самоврядування [2]. І дуже важливо, хто буде обраний мерами та депутатами місцевих рад, хто прийде на роботу у виконавчі комітети. Адже саме вони будуть практично впроваджувати задуми реформ, реалізовувати розширені повноваження, формувати проекти розвитку територій.

Мова йде про кадрову політику, яка б максимально враховувала принципово інші умови, в яких їй належить здійснюватися, а саме: нову загальнодержавну політику регіонального розвитку, принципово нову систему місцевого самоврядування, підвищення відповідальності кадрів за розвиток регіонів та прийняття управлінських рішень, а також поки ще недостатню розробленість теоретико-методологічних основ кадрової політики в межах регіональної специфіки.

Виклад основного матеріалу. При розробці та здійсненні сучасної регіональної кадрової політики в умовах децентралізації влади, пошуку найважливіших її пріоритетів, шляхів раціонального використання людських ресурсів регіону бажано було б дотримуватися ряду вимог, які посилять її ефективність, дієвість та змістовність, складуть в певній мірі її теоретико-методологічну базу. До таких вимог, а також застережень пропонується віднести наступне.

По-перше, в умовах унітарної держави, якою є Україна, необхідно дотримуватися правильного співвідношення державної і регіональної кадрової політики. Кадрова політика регіону повинна бути, разом з тим, державною за своєю суттю, цілями, принципами, розроблятися в загальноукраїнському правовому просторі. Однак, вона повинна враховувати локальні відмінності регіонів, соціально-культурні, демографічні, історичні та інші регіональні та місцеві особливості, потреби територіальних громад, наявні ресурси тощо.

Тобто, регіональна кадрова політика є своєрідним продовженням державної з урахуванням територіальних особливостей. Досвід багатьох регіонів свідчить про те, що поєднання державних і регіональних інтересів у кадровій політиці підвищує її результативність та соціальну значимість.

Навпаки, при відсутності такого взаєморозуміння з'являються протиріччя, які можуть призвести до негативних наслідків, деструктивних відцентрових тенденцій в діяльності місцевих органів влади. Тому перший, основоположний принцип регіональної кадрової політики повинен сформулюватися як збалансоване поєднання кадрової політики регіону і держави, що гарантуватиме забезпечення територіальної цілісності регіонів, єдність держави, а також прагнення регіонів реалізувати власний потенціал, отримати суспільно значимі результати.

По друге, регіональна кадрова політика повинна бути науково обґрунтованою, відповідати суспільним вимогам і рівню сучасних знань; розробка її має здійснюватися на базі новітніх наукових досягнень, критичного осмислення й творчого використання накопичених знань у галузі управління та кадрової діяльності.

По-третє, регіональна кадрова політика повинна дотримуватися цінностей та філософії гуманізму, які орієнтують діяльність у цій сфері на сприяння всебічному розвитку та самореалізації людини, захист її конституційних прав та свобод, вільний вибір роду діяльності й професії, участь в управлінні справами держави та регіону. Необхідно виходити також з того, що послідовно гуманний характер кадрової політики засновується на індивідуальному підході, сприйнятті персоналу як головного здобутку організації, а кожного працівника – як унікальної особистості з великим потенціалом.

По-четверте, регіональна кадрова політика повинна бути системною, комплексною, яка базується на єдності цілей, принципів і методів роботи з кадрами. Кадрові проблеми повинні розглядатися всебічно, а не тільки з організаційно-політичної точки зору. Важливо бачити економічні, соціальні, управлінські, правові, психологічні та інші аспекти.

По-п'яте, необхідно враховувати, що тільки гласна, прозора, конкурентна, демократична за цілями, механізмами та соціальною базою регіональна кадрова політика може бути об'єктивною та справедливою при вирішенні кадрових питань.

По-шосте, важлива увага має приділятися зміцненню інтелектуального потенціалу кадрового ресурсу, інвестиціям у розвиток людини. Кадровий склад регіону і, в першу чергу, керівні кадри, повинен формуватися і виховуватися на засадах «економіки знань». Бути високо інтелектуальним та високопрофесійним ресурсом, відкритим до впровадження різних форм новацій.

По-сьоме, регіональна кадрова політика повинна бути зорієнтована на пріоритети соціально-економічного розвитку регіону, забезпечувати його стабільність та конкурентоспроможність, проведення реформ, достойний рівень життя населення, надання йому якісних послуг. Відбір, навчання, просування, штатна структура органу – все повинно погоджуватися з розумінням цілей і завдань регіону.

По-восьме, формування нової регіональної кадрової політики в країні, визначення її стратегічних пріоритетів в умовах євроінтеграції має бути узгоджено з сучасними підходами ЄС щодо практики ефективного використання людських ресурсів [3; 4].

Децентралізація, якщо вона відбудеться, передбачає надання більших політичних повноважень регіонам. Зокрема, політичні партії отримують значні можливості впливу на формування складу виконкомів та інших управлінських структур. В таких умовах дуже важливим моментом має стати чітке відокремлення суб'єктів законодавчої та виконавчої влади. В органах виконавчої влади повинні працювати не політики, а фахівці конкретного напрямку діяльності. Політики ж переважно залишаються працювати в законодавчій владі.

До ключових завдань, які покладаються на державну кадрову політику при здійсненні децентралізації влади, можна віднести наступне.

Головне завдання – наповнення усіх управлінських структур місцевої влади висококваліфікованими і порядними людьми, які розуміють потребу в реформуванні місцевого самоврядування, вірять в успіх цього реформування і здатні його реалізувати. Депутатські місця і адміністративні посади повинні зайняти люди з необхідними знаннями в економічній, правовій та соціально-гуманітарній сферах, навичками та вміннями застосовувати їх на практиці. Посадові особи місцевого самоврядування, депутати місцевих рад мають володіти й іншими численними управлінськими на комунікативними навичками, зокрема, у сфері запровадження інформаційних технологій, користування інформативною системою «Електронний уряд», принципом «Єдиного вікна» тощо.

Важливо також врахувати, що при розробці та здійсненні сучасної регіональної кадрової політики особливим пріоритетом постає формування нових лідерів на місцях, «лідерів змін», які зобов'язані відіграти ключову роль здійсненні реформ на місцевому рівні й стати головними ініціаторами й зацікавленими суб'єктами демократичних перетворень у місцевому самоврядуванні, ефективними лідерами своїх команд, об'єднаних загальними цілями, цінностями, відповідальністю, і які здатні забезпечити активний розвиток територій та громадян.

Сьогодні в органах місцевої влади вже недостатньо бути дисциплінованим керівником, – необхідно мати чітке лідерство, уміння обґрунтовано визначати ціль, а також напрями руху регіону та пріоритети, вміння донести їх до жителів громад, своїм прикладом привабити їх до спільної праці для досягнення намічених цілей. Зазначимо, що науковцями, які займаються дослідженнями проблем лідерства у системі місцевого самоврядування, достатньо глибоко і всебічно розкрита сучасна філософія, логіка підходів до визначення і трактування поняттєвого поля лідерства та його реалізації в системі місцевих органів влади [5].

Для виконання зазначених завдань необхідно забезпечити:

- реалізацію в місцевих органах влади правильного співвідношення державної і регіональної кадрової політики, узгодження регіональних орієнтирів розвитку з загальнонаціональними;
- формування цілей, завдань і принципів системи кадрової політики, які впливають з концепції соціально-економічного розвитку регіону, унікальності матеріальних природничих і трудових ресурсів;
- утворення умов для розвитку регіональної кадрової еліти, формування її відповідності з суспільними вимогами;
- адаптацію регіональних кадрів до інформаційного суспільства, впровадження інформаційних технологій на усіх рівнях кадрової системи;
- приведення кадрової системи і кадрової роботи у відповідність зі стандартами ЄС;
- утворення системи залучення, професійної орієнтації молоді до роботи в регіональних державних органах влади та органах місцевого самоврядування;
- розробку системи управління трудовими ресурсами на основі соціального діалогу і партнерства державних органів і суб'єктів підприємницької діяльності;
- стимулювання творчості у всіх видах управлінської діяльності.

Регіональна кадрова політика, як й інша сфера та наука, має свої принципи, тобто головні, корінні, вихідні положення, які у вирішальній мірі регулюють кадрові процеси. В рамках стратегічного курсу на децентралізацію такими принципами, на нашу думку, мають стати:

- провідний принцип – пріоритетність професіоналізму, патріотичності та моральності при підборі кадрів на основі комплексної об'єктивної оцінки їх діяльності;
- законність. Дотримання нормативно-правових вимог і процедур при вирішенні кадрових питань;
- прозорість і відкритість, залучення усіх зацікавлених осіб (аналітиків, вчених, громадських діячів, профспілок тощо) до розробки та моніторингу реалізації кадрової політики в регіоні;

- постійна увага до розвитку кадрів, їх підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації;

- запобігання дискримінації за етичними, соціальними, політичними, релігійними, гендерними та іншими ознаками, тобто забезпечення соціальної рівності у доступі громадян до служби в місцевих органах влади;

- обґрунтованість та стратегічність, врахування потреб і перспектив розвитку регіону, його особливостей, розвитку економіки, а також світових тенденцій розвитку трудових ресурсів;

- сприяння професійному та кар'єрному розвитку працівників, можливостей для всебічного, гармонійного розвитку та реалізації особистості;

- систематичне раціональне оновлення кадрів зі збереженням спадкоємності керівництва, якісного збагачення за рахунок постійного приросту свіжих, особливо молодих сил, використання можливостей кадрів різного віку;

- в умовах побудови демократичної держави, серед принципів регіональної кадрової політики особливого значення набуває принцип її демократизму, а також системності, перспективності кадрів, ефективність їх діяльності [6].

Існує загальнонаукова точка зору, відповідно до якої ефективність діяльності регіональної влади визначається взаємозв'язком суспільних реформ пріоритетними напрямками кадрової політики на місцях та якісним складом її кадрового потенціалу, оскільки від нього і правильної роботи з ним залежить успішність реалізації цілей і завдань регіонального розвитку.

В сучасних умовах до пріоритетних напрямів та першочергових кроків формування регіональної кадрової політики можна віднести наступне:

- розробка нової моделі кадрової політики регіону, яка б забезпечувала його соціально-економічний розвиток та конкурентоспроможність нині й в історичній перспективі;

- розробка конкретних кадрових програм регіону в цілому та за окремими галузями, які повинні бути спрямовані на формування кадрового потенціалу як найвищого інтелектуального ресурсу регіону;

- створення чіткої системи роботи з кадрами, яка будувалася б й діяла на основі виправданих практикою технологій та інноваційних прийомів, форм та методів роботи;

- створення системи прогнозування потреби в кадрах, оцінки їх діяльності, мотивів і умов для кар'єрного зростання працівників;

- розробка системи й технологій залучення інвестицій у людський розвиток виходячи з того, що інвестування в людину є найбільш прибутковими виправданими витратами капіталу;

- розробка і використання ефективної системи мотивації праці службовців, їх оцінки, просування і переміщення по службі;

- збереження фахівців, досвідчених й ініціативних працівників, здатних надійно забезпечувати доручену справу під час неминучих змін в структурах місцевої влади та функціях, а саме, під час скорочення штатів, появи нових посад тощо;

- трансформація кадрової політики у бік розвитку людських ресурсів, якості населення регіону; розробка та впровадження моніторингової системи людського розвитку, аналізу складу управлінського персоналу;

- впровадження автоматизації кадрової роботи в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування з метою полегшення документообігу, аналізу процесів і тенденцій у кадровій сфері [7].

Реалізація зазначених напрямів дасть змогу забезпечити високий професіоналізм управлінського процесу, комплектування усіх ділянок кваліфікованими, активними і моральними працівниками, які спроможні реалізувати свої творчі здібності в інтересах

людини, забезпечити сталий розвиток регіону, ефективно і якісно надавати адміністративні послуги населенню.

З урахуванням вимог, завдань, принципів та пріоритетів регіональної кадрової політики, які наведені вище, а також її невідосконаленості невідкладною є розробка і формування нової моделі кадрової політики, яка б відповідала сучасним потребам.

У процесі розробки цієї моделі можна виокремити чотири основні етапи. Розглянемо далі ці етапи та сформулюємо рекомендації щодо організаційно-методичного забезпечення впровадження цих етапів на практиці.

Перший етап. Першим і необхідним етапом є розробка концепції регіональної кадрової політики як системи провідних ідей, цілей, принципів і пріоритетів, що розкривають наукові основи роботи регіональних органів влади з кадрами.

Без чіткої концепції, слідуючи лише за поточними потребами практики, можна втратити основну лінію кадрових процесів, в результаті чого кадрова політика стане однобокою, неефективною. При цьому концептуальні ідеї можуть бути альтернативними, пошуковими, і суб'єкти кадрової політики в особі регіональних органів влади покликані взяти у якості початкової для своєї кадрової політики одну з них, використовуючи окремі ідеї та позиції інших концепцій.

У якості необхідних передумов, джерел, вихідних ідей розробки регіональної концепції кадрової політики можуть стати наступні положення:

регіональна кадрова політика, як уже зазначалось вище, повинна розроблятися і відповідати рівню сучасних наукових знань, передусім – з філософії, політології, соціології, психології, менеджменту, розроблятися і спиратися на фундаментальні положення сучасної науки з управління розвитком людського та кадрового потенціалу;

- вона не може бути предметом вузьких партійних інтересів, формуватися довільно, залежно від амбіцій окремих політиків; вона повинна спиратися на інтереси більшості мешканців регіону, відповідати їх очікуванням;

- використання минулого вітчизняного та світового досвіду роботи з кадрами, критичний аналіз його позитивних та негативних уроків, оцінка адаптації цього досвіду до умов регіону;

- в такій же мірі заслуговує на увагу і досвід добору управлінських кадрів, набутий за роки незалежності, в умовах побудови нової української державності; у багатьох регіональних і місцевих органах влади склались ефективні «команди» з високопрофесійних управлінців, які очолюються енергійними і відповідальними лідерами, в результаті чого відповідні регіони успішно розвиваються [8];

- в процесі все більш зростаючої самостійності регіонів, природним та виправданим є звернення до зарубіжного досвіду управління регіонами і реалізації кадрової політики, – до досвіду тих країн та регіонів, які з багатьох параметрів розвитку значно випереджають регіони України; зрозуміло, робити це треба з поправкою на вітчизняну специфіку.

Другий етап. Визначення змісту регіональної кадрової політики. Можливо виділити наступні її суттєві риси:

- вона повинна максимально враховувати потреби регіону в кадрах, залучення до управлінської роботи талановитих людей, професійно підготовлених, ініціативних, з лідерськими якостями, які прагнуть розвивати міста, вболівають за створення якісних та комфортних умов для своїх жителів;

- формуючись на основі й в рамках єдиної державної кадрової політики, вона повинна в той же час бути багаторівневою, повною мірою враховувати інтереси держави і особливості регіону (спільне реалізується у різноманітні конкретного, специфічного);

- їй необхідно бути перспективною, мати випереджаючий характер, враховувати потреби в кадрах, як мінімум, на 10-15 років, оскільки оновлення кадрового корпусу припадає саме на цей період;

- вона повинна бути справедливою, гуманною, моральною і правовою, стати інтегральною частиною соціально-економічної політики регіону, включаючи такі елементи, як прогнозування потреби в кадрах різного профілю, організаційно-фінансове підкріплення всієї кадрової роботи тощо.

Отже, формування змісту сучасної регіональної кадрової політики – проблема дуже багатобічна. Тут у різноманітних формах та зв'язках переплітаються політичні, економічні, психологічні, організаційні, правові умови і фактори.

За своїм змістом і підходами регіональна кадрова політика покликана сприяти найповнішому розкриттю можливостей і здібностей кожної людини в соціально-професійній сфері у відповідності до кваліфікації, незалежно від статі, віку, національності, віросповідання, соціального положення, місця проживання людини тощо. Особливо чутливе питання – національний склад кадрового потенціалу регіону, при формуванні якого повинно враховуватись представництво різних етносів, інтересів національних меншин, але не на шкоду професіоналізму, компетентності, досягненням.

Третій етап. Після розробки концептуальної бази і визначення змісту самої регіональної кадрової політики логічним може бути третій етап, присвячений розробці та проектуванню конкретних кадрових програм: регіональних, а також планів кадрового забезпечення окремих сфер, галузей та організацій. В них проходить матеріалізація, конкретизація й технологізація завдань регіональної кадрової політики, її принципів і пріоритетів в реальну матеріальну форму. При цьому усі такі програми повинні бути органічно пов'язані з іншими загальнодержавними програмами та концепціями, зокрема, програмами міністерств, цілями і завданнями регіонів, планами їх соціально-економічного розвитку.

Першочерговими заходами з проектування кадрових програм, планів можуть бути:

- організація глибокого і всебічного вивчення кадрових процесів на регіональному рівні. Мова йде про кількісний і якісний аналіз стану кадрового потенціалу регіону, демографічну ситуацію, визначення реальної потреби в кадрах і обов'язково з урахуванням не тільки нинішнього стану, але й можливих передбачуваних стратегічних змін, джерел покриття дефіциту кадрів, підготовки нових фахівців тощо. Оцінивши дефіцит кадрів, можна скласти план забезпечення та заздалегідь їх підготовку і перепідготовку в навчальних закладах, проводити цілеспрямовану профорієнтаційну роботу в закладах освіти, серед мешканців тощо;

- затвердження кадрових програм на відповідних радах, колегіях, які покликані забезпечити координованість кадрової діяльності, її єдність з усіх принципових політичних, організаційних та науково-методичних позицій, надати їм логічність і збалансованість;

- формування в усіх регіональних органах організаційно-штатних структур з управління персоналом і здійснення регіональної кадрової політики, тобто створення ефективної системи управління кадрами регіону. За цією структурою – постійний моніторинг кадрових програм, вироблення конкретних заходів щодо розвитку і використання знань, умінь і навичок персоналу;

- зміщення центру ваги владних повноважень на регіональний рівень, оновлення змісту діяльності органів місцевого самоврядування передбачає формування власної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів усіх рівнів і профілів, проведення ліцензування та акредитації навчальних закладів, забезпечення їх висококваліфікованими викладачами, удосконалення навчально-методичної та технологічної бази, застосування гнучких форм освітнянського процесу. Багато в чому цим параметрам відповідають регіональні інститути державного управління НАДУ при Президентові України, Центри підвищення кваліфікації кадрів, які існують у кожному регіоні, але і їх діяльність потребує значного удосконалення й оновлення відповідно до вимог часу. Для професійної підготовки кадрів мають бути застосовані як державні, так і недержавні навчальні заклади.

Четвертий етап – утворення та вибір механізмів реалізації регіональної кадрової політики. Кадрова політика як система цілей, завдань, цінностей, принципів та пріоритетів – дуже складна і багатогранна за своїм змістом. І вкрай важливо не тільки дати визначення кадрової політики регіону, сформулювати її ключові складові, першочергові завдання, а й знайти ефективні механізми та технології її реалізації. Кадрова політика залишиться благим побажанням, якщо їй не будуть відповідати конкретні механізми практичної роботи. Звідси, дуже важливо, в цілях ефективної кадрової політики налагодити стійкі, надійні механізми і технології роботи з кадрами, які б гарантували оптимізацію кадрової діяльності.

До невід’ємних складових елементів механізму кадрової роботи можна віднести:

- міські та регіональні вибори як основну форму безпосередньої демократії на містах та процедуру реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні своєю територією. Значення такої форми заміщення посад значно зростає, тому що зі зміною структури і появою регіонів, повітів, громад, питома вага посад і самих органів місцевого самоврядування буде формуватися виборними шляхами голосування. Так, на місцевих виборах обиратимуться депутати сільської, селищної, міської рад, об’єднаної територіальної громади та, відповідно, сільські, селищні та міські голови. Губернаторів також будуть обирати самі жителі, як, наприклад, обирають кияни свого мера. У селах, селищах обирається староста на строк повноважень місцевої ради. Староста є посадовою особою місцевого самоврядування і представляє інтереси жителів у виконавчих органах сільської, селищної і міської ради. Звісно, вибори виправдовують своє призначення, якщо вони проходять чесно і прозоро, при рівних умовах для усіх учасників виборчого процесу;

- відкриті конкурси на заміщення вакантних посад. Саме конкурс є соціально та юридично найбільш справедливим засобом отримання посади, єдино можливим демократичним механізмом відбору на службу без протекції і зовнішнього впливу, тобто механізмом, який забезпечує право громадян на рівний доступ до сфери управління відповідно до їх здібностей та професійної підготовки. Важливо, що конкурсний відбір персоналу базується на таких основних принципах, як: рівне право, він виключає дискримінацію за походженням, статтю, політичними поглядами; відповідність здібностей професійного рівня вимогам конкретного виду діяльності в системі державній та муніципальній службі; забезпечення гласності при проведенні конкурсів, демократизації кадрових процесів тощо.

Таким чином, застосування конкурсів як одного із засобів раціонального відбору кадрів має суттєві переваги. Саме конкурс дозволяє, якщо він проходить без порушень і втручань ззовні, кращим із кращих займати вакантні посади. Ефективність конкурсів значно зростає, якщо комісія, яка їх організовує проводить, буде незалежною, оцінюватиме знання, вміння і навички кандидатів справедливо і відбиратиме лише достойних та найкращих.

Важливо, щоб були встановлені кваліфікаційні вимоги до претендентів на вакантні посади. Не можна, як інколи буває, просто «прийти з вулиці» і зайняти відповідну посаду в апараті. Правильно було б враховувати наявність попереднього досвіду роботи працівника на посадах нижчого рівня у відповідній сфері діяльності. Цінним є управлінський досвід взагалі, у тому числі й в бізнесових структурах, стаж, освіта претендента. З врахуванням цього тільки і може людина зайняти високу посаду.

Також ефективна реалізація регіональної кадрової політики можлива шляхом створення:

- системи професійної орієнтації та адаптації молоді в державних органах місцевого самоврядування. Актуальність і важливість даного механізму пояснюється досить незначною частиною молодих фахівців, здатних орієнтуватися і працювати у складній ситуації, знаходити ефективні шляхи розв’язання гострих проблем регіонального розвитку та обслуговування населення. Доцільно було б у кожному регіоні розробити і здійснити програму професійно-орієнтаційної роботи з метою виявлення талановитої, перспективної молоді й цілеспрямованої та послідовної підготовки її до управлінської діяльності,

включаючи усі освітньо-кваліфікаційні рівні вищої освіти. Можна було б утворити ліцеї і гімназії відповідного профілю, передусім у містах, де функціонують Національна академія державного управління при Президентові України та її регіональні інститути, а також в обласних центрах підвищення кваліфікації кадрів;

- службового та громадського контролю за діяльністю посадових осіб. Громадський контроль – один із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління та контролю над тим, хто здійснює управлінські функції. У нашому випадку можна сказати так, що головними, хто контролюватиме владу на місцях, є самі люди, які обирають і легітимізують цю владу. Однак передача повноважень органам місцевого самоврядування повинна бути збалансована системою контролю як з боку виборців, так і з боку держави. Саме тому реформа передбачає і створення державних представництв, основними функціями яких є контроль-наглядові й координаційні. Якщо органи місцевого самоврядування приймають незаконні рішення, в тому числі з кадрових питань, то голови представництв зможуть зупинити такі рішення і оскаржити їх у суді. Ефективний кадровий контроль дасть змогу встановити перешкоду на шляху до бюрократизму, корупції, різного роду зловживань з боку посадових осіб регіону. При цьому важливо технологічно та організаційно забезпечити безперервність і дієвість контролю, у тому числі через представницькі органи, засоби масової інформації, а також опозиційні політичні партії та об'єднання. Адже регіональна кадрова політика має передбачати широке залучення представників опозиційних політичних сил до системи управління на регіональному та місцевому рівнях. Таким чином досягається, по-перше, взаємодія на місцевому рівні з опозицією, а по-друге – створюється потужна система контролю влади з боку опозиційних політичних сил;

- організаційного та ресурсного забезпечення регіональної кадрової політики. Розробка організаційного механізму передбачає створення у структурі органів регіональної влади певної конструкції для формування, координації і контролю кадрової діяльності. До складової організаційного механізму можна віднести і такі форми роботи з кадрами, як: кваліфікаційні екзамени й тестування, стажування, у тому числі й закордонні, атестація, ротация, моральне і матеріальне заохочення, узагальнення та розповсюдження позитивного досвіду роботи, ресурсне забезпечення тощо. Що стосується ресурсного забезпечення реалізації кадрової політики, то наявність необхідної ресурсної бази, комфортних умов для виконання службових обов'язків дозволить не відволікатись на пошук можливостей для ефективної роботи, більш активно впроваджувати новітні методи в управлінні, що в кінцевому рахунку призведе до більш якісного і творчого використання кадрового потенціалу;

- науково-методичного забезпечення. Ефективній реалізації державної кадрової політики в регіоні в значній мірі слугуватиме її науково-методичний супровід, систематична розробка і оновлення методологічних засад, а також технологій прогнозування кадрових змін. В умовах реформування системи державного управління зростає потреба у науковій розробці моделей сучасного управління регіонального рівня, нових критеріїв оцінки кадрів, ефективності їх праці. Все це збільшує об'єктивну потребу у проведенні наукових досліджень з актуальних проблем кадрового забезпечення регіонів в руслі реалізації загальнодержавної регіональної політики [9].

З метою обговорення і затвердження ключових положень, пов'язаних з розробкою і реалізацією нової моделі регіональної кадрової політики створюється робоча група, орієнтовно до складу якої могло б увійти 25–30 осіб. Це, насамперед, депутати місцевих рад, керівники громадських організацій, органів самоорганізації населення, інші представники місцевої еліти, залучені консультанти, науковці, а також, безумовно, представники діючої влади.

Важливо залучити до роботи робочої групи представників опозиції, тому що нова модель регіональної кадрової політики розраховується на довгострокову перспективу, а в умовах демократії цілком можлива зміна команди під час чергових виборів. Тому Робоча група має розробити кадрову стратегію з урахуванням інтересів різних політичних, економічних, соціальних груп – завдяки чому вона здатна стати справою всієї громади на багато років уперед незалежно від того, яка група займає управлінські крісла.

Залучення громадян до формування нової регіональної кадрової політики необхідним та ефективним, тому що територіальна громада буде у курсі того, як вирішуються ти чи інші кадрові питання, отримуватиме можливість вносити свої пропозиції і мати гарантії, що ці пропозиції будуть почуті, і таким чином впливати як на розробку, так і на її реалізацію.

До основних функцій робочої групи можна віднести: розробку проекту нової моделі, підготовку її до розгляду і затвердження місцевою радою, підготовку змін до місцевих нормативних актів про стратегічне кадрове планування; добір заходів та проектів, що рекомендуються для першочергової реалізації кадрових питань. До заходів, що рекомендуються, можна було б віднести утворення регіонального банку кадрової інформації. Формування банку кадрової інформації передбачає включення в нього всього спектра провідних політиків, господарських керівників, незалежно від форм власності, успішних молодих підприємців, впливових та активних осіб усіх сфер життєдіяльності регіону. Розробляються критерії і вимоги, згідно з якими здійснюється відбір кандидатур, і ті, хто такий відбір проходить, складають базу потенційних кандидатур для заняття вакантних посад.

Висновки Отже, державна кадрова політика в регіоні в умовах децентралізації повинна реалізовуватися на передових наукових підходах, чітких принципах, обґрунтованих, вивірених практикою вимогах, з урахуванням перерозподілу владних повноважень між центром та нижчим рівнями влади. Напрями її реалізації повинні узгоджуватися із пріоритетами і основними положеннями єдиної державної кадрової політики. Лише за таких умов регіональна кадрова політика слугуватиме залученню до управління “якісних кадрів”, людей реформаторського стилю мислення, професіоналів зі стійкими моральними принципами, формуванню нової регіональної бюрократичної еліти на принципах відкритості, демократії та європейських традицій публічної влади.

Література.

1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 року №385. URL: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Ващенко К. «Я за социальные лифты, но не за катапульты». *Зеркало недели*. Украина. № 27, 24 июля 2015.
3. Про стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки: Указ Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012. URL: zakon1.rada.gov.ua.
4. Якубовський О. П., Росколотько І. Л., Сокур Н. В. та ін. Розробка пріоритетів регіональної кадрової політики у контексті розвитку публічної служби: наук. розробка. Київ: НАДУ. 2012. 52 с.
5. Лідерство в місцевому самоврядуванні. Словник термінів / за заг. ред. В. А. Гошівської, Л. А. Пашко, А. К. Гука та ін. Харків: Фактор, 2015. 156 с.
6. Державна служба: підручник у 2-х т. НАДУ: ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), О.Ю. Оболенський (заст. голови), С.М. Серьогін (заст. голови) та ін. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2013. Т 2. 348 с.
7. Ковбасюк Ю. В., Ващенко К. О., Сурмін Ю. П. та ін. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. Київ: НАДУ, 2012. 72 с.

8. Білорусов С. Г. Досвід підготовки лідерів для публічної служби України на регіональному рівні: матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнародною участю (Київ, 6–7 лист. 2014 р.) / за заг. Ред. Ю.В. Ковбасюка, М.М. Белінської, В.М. Сороко. Київ: НАДУ, 2014. С. 224–228.

9. Якубовський О. П. Регіональна кадрова політика: стан, шляхи вдосконалення: Регіональна політика на сучасному етапі державотворення: проблеми децентралізації, ризики та перспективи впровадження: матеріали щоріч. загальноінститут. наук.-практ. конф., (Одеса, 31 жовт. 2006 р.). Одеса: ОРІДК НАДУ, 2006. С. 62–64.

УДК 005.21.351.77(477)

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb.v0i25.184848>

Володимир Яценко

*доцент кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
ОРИДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.*

СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

У статті представлені особливості різних підходів стратегічного планування системи охорони здоров'я та запропоновані напрями вирішення цього питання.

Розвиток системи охорони здоров'я сприяє розвитку держави, її економічному розвитку, зростанню людського капіталу, а разом з тим зміцненню соціальної і політичної стабільності в державі. Формулюючи цілі та завдання, необхідно звернути увагу на поточний стан речей. Європейське регіональне бюро Всесвітньої організації охорони здоров'я характеризує сучасний стан здоров'я української нації низьким рівнем тривалості життя, вкрай високими показниками захворюваності та смертності, відсутністю можливості отримувати громадянами України належну медичну допомогу. Фінансові, управлінські, структурні, кадрові, економічні, організаційні, правові, та інші помилки заважають повною мірою використовувати людський капітал та проводити комплекс соціальних і економічних заходів, які так чи інакше сприяють досягненню високого рівня здоров'я і збільшенню тривалості якісного життя українського народу.

Назріла необхідність формувати в суспільстві пріоритет здоров'я як вирішального фактора успішного розвитку країни та визначити в законодавстві як відповідальність і прямий обов'язок кожного громадянина.

Ключові слова: стратегічне управління; система охорони здоров'я; планування; стратегічні моделі; стратегічні цілі; функції охорони здоров'я; порівняльний аналіз.

Volodymyr Yatsenko

*Associate Professor of Humanitarian and Social-political Sciences Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration*

STRATEGIC MANAGEMENT OF THE HEALTH CARE SYSTEM IN THE CONTEXT OF CURRENT REFORMS IN UKRAINE

The article presents features of different approaches to strategic planning of the health care system and offers directions for solving this problem.

The development of the health care system contributes to the development of the state, its economic development, the growth of human capital, and at the same time the strengthening of social and political stability in the state. When formulating goals and objectives, you need to pay attention to the current state of affairs. The European Regional Office of the World Health Organization describes the current state of health of the Ukrainian nation with low life expectancy, extremely high rates of morbidity and mortality, and the inability to receive adequate medical care from Ukrainian citizens. Financial, managerial, structural, human, economic, organizational, legal, and other mistakes prevent the full use of human capital and undertake a set of social and economic activities that in one way or another contribute to achieving a high level of health and increasing the quality of life of the Ukrainian people.

There is an urgent need to prioritize health in society as a decisive factor in the successful development of the country and to define in legislation as the responsibility and direct responsibility of every citizen.

Problem statement and urgency. Addressing public health issues requires a concerted effort, systematic approaches focused on improving health and quality of life throughout life. Today,

whether or not the only way to solve health problems is to have a strategically oriented state policy, the main task of which is to make human health a priority of the state. And the main idea of such a policy should be to ensure civilizational progress on the basis of human-centricity and national security.

The health strategy must respond to society's aspirations to achieve well-being in the state of health. Healthcare facilities operate in unique conditions in which the balance between public and personal interests is very unstable. Medical strategists, therefore, should not only blindly fulfill their tasks, ignoring how their decisions will affect the cost and quality of treatment, as well as its accessibility to the public. Therefore, it is more often a cooperation strategy than competition that is more promising to meet the needs of local communities. The role of the leader is connected not only with the initiation of strategic planning, but also with the implementation, integration and evaluation of this process.

Thus, we see that the essence of strategic planning in skill is to correctly determine the future of an organization in order to reach the state that we aspire to make the organization the way we want to see it in the future.

The formulation of a strategic objectives package is one of the most important stages of strategic planning, as it affects the setting of long-term and annual goals and the determination of those responsible for their implementation.

One of the strategic areas should be to ensure operational effectiveness, which underlies the development plan and is taken into account in determining the operational and financial indicators for the strategic document.

Operational efficiency means optimal use of resources. It provides maximum value for the owners and consumers - citizens of Ukraine, improves the quality of services and lowers their price.

The final strategic document should contain strategic goals and indicators. It is recommended that you describe each health goal as a contribution to the strategic direction. Potential risks and factors that could have a significant impact on the industry as a whole should also be briefly outlined.

Key words: strategic management; health care system; planning; strategic models; strategic goals; healthcare functions; benchmarking.

Постановка проблеми і актуальність. Розв'язання проблем громадського здоров'я потребує об'єднання зусиль, системних підходів орієнтованих на покращення здоров'я та якості життя протягом усього життя. На сьогодні, чи не єдиним шляхом розв'язання проблем в охороні здоров'я є стратегічно орієнтована державна політика, головним завданням якої є визначення здоров'я людини пріоритетом держави. А головною ідеєю такої політики має стати забезпечення цивілізаційного прогресу на засадах людиноцентричності та національної безпеки.

Стратегія в сфері охорони здоров'я повинна відповідати прагненням суспільства досягти благополуччя в стані здоров'я. Медичні заклади діють в унікальних умовах, за яких рівновага між громадськими та особистими інтересами є дуже нестійкою. Медичні стратеги, таким чином, не повинні лише сліпо виконувати свої завдання, ігноруючи при цьому, яким чином їх рішення будуть впливати на ціну та якість лікування, а також його доступність для населення. Отже, частіше стратегія співробітництва, аніж конкуренції буде більш перспективною для задоволення потреб місцевих громад. Роль керівника пов'язана не лише із ініціюванням стратегічного планування, але й із здійсненням, об'єднанням та оцінкою цього процесу.

Таким чином, ми бачимо, що суть стратегічного планування в майстерності правильно визначати майбутнє організації, щоб досягти того стану, до якого ми прагнемо, щоб зробити організацію такою, якою ми хочемо бачити її в майбутньому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Стратегія розвитку охорони здоров'я повинна мати засоби, стимули, методи, для розвитку відповідної сфери, перетворення її на

комплексну систему альтернативних та інноваційних рішень щодо реалізації функцій та забезпечення оптимального розподілу ресурсів.

Впровадження стратегії має створити належні умови задля забезпечення здоров'я населення, доступної медицини, які будуть реалізовані на принципах верховенства чинного законодавства та рівності громадян. Державне регулювання стратегічного розвитку системи охорони здоров'я є науковим доробком низки провідних вітчизняних учених. Значний внесок у загальну теорію та методологію стратегічного розвитку системи охорони здоров'я України зробили вітчизняні дослідники М. Білінська, Ю. Вороненко, М. Голубчиков, В. Князевич, В. Лазоришинець, Г. Слабкий, І. І. Яковенко та ін. Окремі питання створення організаційно-правових, економічних та інституціональних умов удосконалення державного регулювання стратегічного розвитку охорони здоров'я України вивчали такі українські вчені, як З. Гладун, М. Корецький, Т. Коропецька, М. Мартинюк, В. Сиченко та ін.

Разом з тим брак системності та комплексності у формуванні підходів до стратегічного управління в охороні здоров'я, висвітленні питань удосконалення державного регулювання стратегічного розвитку охорони здоров'я України зумовлює потребу в подальшому вивченні цього питання, розробці сучасного методологічного забезпечення, актуалізує наукове й практичне значення нашого дослідження.

Мета роботи полягала в аналізі підходів та обґрунтуванні функціонально-організаційної моделі наукового забезпечення стратегічного планування в охороні здоров'я в Україні.

Завданнями роботи є: розкриття компонентів стратегії управління в охороні здоров'я; аналіз підходів виявлення та оцінки функцій охорони здоров'я; розкриття підходів до аналізу факторів впливу та оцінки функцій охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні система охорони здоров'я України знаходиться у вкрай складному стані, і тому на часі нові підходи до стратегічного управління в системі охорони здоров'я.

На думку В. Лехан стратегію управління в охороні здоров'я можна розділити на декілька компонентів [1].

1. Визначення на конкретний період комплексу цілей розвитку охорони здоров'я, орієнтованого на зміцнення здоров'я населення з урахуванням інтересів усіх соціальних груп.

2. Модернізація структури управління охороною здоров'я як на центральному, так і на місцевому рівнях із включенням питань охорони здоров'я у політику всіх секторів економіки та створенням за необхідності нових інституцій (наприклад агенції з оцінки медичних технологій та акредитації).

3. Чітке визначення і розподіл функцій в управлінні системою охорони здоров'я між центральним урядом, органами місцевого самоврядування, органами лікарського самоврядування та іншими самоврядними організаціями надавачів і споживачів медичних послуг.

4. Координація політик, що передбачає взаємозв'язок та узгодженість довгострокових планів і програм розвитку на державному, регіональному і місцевому рівнях.

5. Створення та ефективне функціонування системи моніторингу змін у системі охорони здоров'я.

6. Підзвітність, що передбачає регулярне публічне звітування усіх гілок і рівнів влади щодо реалізації політики у сфері охорони здоров'я у межах компетенції.

Лідерство в охороні здоров'я повинно забезпечувати наступне.

1. Формування та дотримання пріоритетів розвитку національної та територіальної систем і закладів охорони здоров'я.

2. Мотивацію персоналу задля забезпечення досягнення мети.

Для вирішення усіх цих питань важливим є оволодіння та застосування сучасних управлінських підходів:

Управління змінами.

Проектний підхід.

Процес управління змінами передбачає створення і підтримання умов, за яких працівники будуть заінтересовані в необхідних нововведеннях, таких як:

Посилення існуючих рушійних сил.

Послаблення існуючих протидійних сил.

Додання нових рушійних сил [2].

Стратегічні плани становить суть тактики управління та реалізуються через тактичні рішення, що включають управлінські та оперативні рішення, про які мову вестимемо згодом. Управлінські рішення стосуються розподілу ресурсів для виконання завдання, а оперативні - використання ресурсів для виконання конкретних дій (операцій).

Проведення аналізу бізнес-середовища сприяє визначенню чинників, що впливають на діяльність охорони здоров'я. Чинники поділяються на внутрішні та зовнішні. Внутрішні чинники визначають сильні та слабкі сторони суб'єктів охорони здоров'я. Зовнішні чинники суб'єкт господарювання контролювати не може, вони або відкривають нові можливості для розвитку або створюють загрози, якими потрібно управляти. Аналіз сприяє розумінню поточного стану охорони здоров'я, допомагає у визначенні можливих тенденцій розвитку і дій, необхідних для досягнення поставлених цілей.

Для послідовного і ретельного аналізу рекомендовано використовувати широко поширені стратегічні моделі. Наприклад, аналіз внутрішніх чинників із застосуванням моделі ланцюга вартості Портера [3]. Ця модель дозволяє визначити сильні та слабкі сторони внутрішніх процесів охорони здоров'я, та виявити діяльність, яка сприяє збільшенню ефективності.

Конкурентне середовище рекомендовано аналізувати за допомогою моделі п'яти сил Портера [4]. Дослідження зовнішніх чинників і тенденцій ринку пропонується здійснювати на основі аналізу PESTEL [5].

Аналіз зовнішніх чинників має важливе значення, при його проведенні основна увага звертається на виявленні слабких сторін і ризиків та визначенні напрямків, які слід розвивати. Це вимагає високого рівня об'єктивності та професіоналізму з боку осіб, які виконують такий аналіз. Що стосується ресурсів, аналіз часто може бути виконаний зовнішніми експертами, працівниками департаменту стратегії. Аналіз конкретного департаменту (функції) можна доручити працівникові, який безпосередньо не пов'язаний з нею [6].

Важливим аспектом аналізу є виявлення та оцінка функцій охорони здоров'я, які створюють цінність для громадян України – власників та споживачів. Створення цінності в сучасних умовах – це збільшення економічної, соціальної та іншої вигоди. Діяльність, яка не сприяє збільшенню цінності, слід припинити. Решту функцій необхідно реалізовувати з максимальною ефективністю. Рекомендовано шукати альтернативні та інноваційні рішення щодо реалізації функції та забезпечувати оптимальний розподіл ресурсів. Суть максимізації ефективності полягає у пошуку конкурентних переваг у кожному аспекті діяльності функцій охорони здоров'я. Сукупність усіх видів діяльності, які збільшують вартість, називається ланцюгом створення доданої вартості. Важливо зазначити, що навіть якщо більшість функціональних одиниць функцій охорони здоров'я, є ефективними, неефективність принаймні однієї ланки процесу, як правило, може призвести до негативного результату для підприємства в цілому. Цей ефект називається ефектом вузького місця [7].

Аналіз внутрішніх чинників є важливим як для окремих організацій в системі охорони здоров'я, що працюють у конкурентному середовищі, так і для природних монополій або суб'єктів господарювання, які надають соціальні (некомерційні) послуги, оскільки він сприяє забезпеченню ефективності діяльності.

Рекомендована модель ланцюга створення доданої вартості Портера допомагає керівництву проаналізувати конкретні заходи, підвищити ефективність та забезпечити

конкурентні переваги. Ланцюг створення доданої вартості Портера – це організаційна модель функціонування охорони здоров'я, яка включає в себе найбільш поширені бізнес-функції.

Модель Портера передбачає в охороні здоров'я наступні категорії основних видів діяльності:

внутрішня логістика – комплексна оптимізація транспортування та розподілу медичного майна, яка передбачає обґрунтування та створення мереж складських систем та ідентифікацію зон забезпечення;

маркетинг – інформування клієнтів, виявлення попиту, операції з клієнтами;

зовнішня логістика – прогнозування попиту та пропозиції на медичне майно під час стратегічного планування діяльності логістичних систем;

виробничі процеси – забезпечення виконання основних завдань;

обслуговування – збільшення якості надання послуг [8].

Крім первинних видів діяльності підприємства виділяють наступні допоміжні види діяльності:

управління персоналом – це комплекс заходів, пов'язаних з підбором кадрів, прийомом на роботу, навчанням, розвитком, визначенням компенсацій та (при необхідності) звільненням або скороченням персоналу;

розвиток технологій – це діяльність, яка стосується забезпечення обладнанням, устаткуванням, програмним забезпеченням, процедур і технічних знань;

інфраструктура – вибір та придбання вхідних ресурсів, запасів та інших ресурсів;

матеріально-технічне забезпечення – процеси управління, планування, фінансового забезпечення, обліку, правових, суспільних відносин, контролю якості та інші процеси [9].

Модель Портера та інші моделі можуть допомогти керівництву суб'єкта господарювання охарактеризувати виконувані суб'єктом функції та призначити відповідальних осіб. Після того, як встановлено роль і значення кожного виду діяльності, можна визначити сильні і слабкі сторони охорони здоров'я. Види діяльності, які є критично важливими та ефективними, необхідно посилювати. Надзвичайно важливі, але неефективні види діяльності рекомендовано удосконалювати, а непотрібні види діяльності – припиняти.

Необхідно провести порівняльний аналіз вищевказаних видів діяльності та їх ефективності: порівняння на конкурентних ринках слід здійснювати у межах країни, а порівняння з аналогічними іноземними. Таке порівняння забезпечує об'єктивну оцінку ефективності поточної діяльності, дозволяє визначити можливі шляхи підвищення ефективності та може допомогти знайти конкурентні слабкі та/або сильні сторони.

Після проведення внутрішнього аналізу необхідно оцінити становище підприємства на ринку. Конкурентні переваги оцінюються не лише з позицій самого підприємства – при проведенні аналізу слід враховувати також і те, як це підприємство оцінюють інші учасники ринку: споживачі, постачальники, компанії, що виробляють альтернативну продукцію або послуги, існуючі та потенційні конкуренти.

Такі учасники ринку добре визначені в моделі п'яти сил Портера. Дана модель часто використовується для оцінки конкуренції та формулювання стратегії розвитку бізнесу.

Переговорна позиція постачальників – це спроможність постачальників піднімати ціни. Чи є у підприємства широкий вибір та чи може воно легко замінити своїх постачальників?

Переговорна позиція покупців – це спроможність покупців зменшувати ціни. Чи є у підприємства достатня кількість покупців, чи можуть вони легко замінити свого постачальника послуг/ продукції?

Конкуренція у галузі – найважливіше – кількість та потужність конкурентів підприємства, а також привабливість їхньої продукції. Чи віддадуть постачальники та покупці перевагу радше їм?

Товари-замінники – чи є продукт підприємства унікальним, чи його можна з легкістю замінити на інші продукти?

Потенційні конкуренти – чи є входження до ринку обмеженим, чи захищені технології підприємства? [10].

На підставі аналізу зовнішніх чинників керівник повинен оцінити фактори впливу на підприємство або галузь. Макроекономічні та галузеві зовнішні чинники рекомендовано згрупувати за PESTEL моделлю: політичні, економічні, соціальні, технологічні, екологічні та правові чинники. Визначивши найважливіші зміни, що відбуваються на момент аналізу або можуть відбутися у майбутньому, керівництво може оцінити їх можливий вплив на діяльність охорони здоров'я.

Описана вище PESTEL модель не дає відповіді на конкретні питання, а допомагає оцінити середовище, у якому діє суб'єкт господарювання у стратегічному і структурованому аспектах, та зосередитися на найважливіших чинниках. Проте наведений перелік не є вичерпним, адже особливості кожного підприємства і його сфери діяльності можуть вимагати визначення та аналізу додаткових чинників. При цьому слід оцінювати не лише поточну ситуацію, а й минулу динаміку та можливі зміни зовнішніх чинників у майбутньому.

Також пропонуємо стратегію Мінцберга 5П – модель, яка також допоможе вам розробити свою стратегію, вивчивши її з п'яти різних точок зору [11]. Мінцберг вперше написав про стратегію «5П» в 1987 році [12]. Кожен з п'яти «П» є альтернативним підходом до розробки стратегії. Ними є:

1. План.
2. Прийом або виверт.
3. Принцип поведінки.
4. Позиція.
5. Перспектива.

Розуміючи кожен метод «П», можна розробити надійну бізнес-стратегію, в повній мірі використовує сильні сторони і можливості вашої організації.

Давайте розглянемо «5П» більш докладно, а також вивчимо інструменти, які можна використовувати в кожній області цієї моделі.

Хороша стратегія повинна мати план. Перелік і напрямок дій, який ви маєте намір прийняти, або ряд правил, які ви маєте намір дотримуватися.

Мета плану - доставити вас звідти де ви перебуваєте зараз, туди де ви хочете бути.

Планування, як правило, відразу спадає на думку, коли люди думають про розробку стратегії. Інструменти планування включають:

- По-перше, PEST аналіз, SWOT аналіз, і мозковий шторм - інструменти допомагають вам визначити можливості.
- По-друге, методи управління змінами та управління проектами, які допоможуть вам планувати досягнення.

Однак проблема планування полягає в тому, що плани розроблені спеціально і заздалегідь. Планування є невід'ємною частиною розробки стратегії, але цього недостатньо для того, щоб забезпечити вироблення відмінною стратегії. Ось чому нам потрібні чотири інших П.

Мінцберг стверджує, що в умовах конкуренції ви можете застосувати прийоми, які конкуренти від вас не чекають [13].

У бізнесі немає можливості уникнути конкурентів. Такі прийоми - особлива тактика, щоб спробувати перехитрити конкурентів щоб направити на хибний шлях [14].

Наведемо приклади:

- Зниження цін для стримування конкурентів.
- Подача заявок на патенти.
- Загроза судового позову.

Такі прийоми, як правило, є короткостроковою тактикою і важливо не зосереджуватися на конкурентах, щоб не випускати з поля зору свій довгостроковий стратегічний план [15].

Визначити нашу стратегію як план недостатньо. У деяких випадках варто оцінити те, що вже зроблено, і описати стратегію з точки зору сформованих моделей.

Щоб використовувати цей елемент «5П», необхідно звернути увагу на шаблони поведінки, які ви бачите в команді і організації. Потім запитайте себе, чи можуть стати ці шаблони невід'ємною частиною вашої стратегії.

Позиція - це ще один спосіб визначити вашу стратегію. Позиція повідомляє вам, де ви знаходитесь на ігровому полі щодо ваших конкурентів.

Приклади позицій включають:

- Бути найдешевшим.
- Мати багато функцій.
- Обслуговувати конкретну клієнтську нішу.
- Мати широку регіональну мережу обслуговування клієнтів.

Позиція відповідає на питання: «Як ми збираємося забрати частину ринку собі?»

Вибір, який організація робить у своїй стратегії, в значній мірі залежить від її культури. Так само, як моделі поведінки можуть розглядатися в якості стратегії, моделі мислення визначатимуть перспективи організації і те, чого вона може досягти [16].

Припустимо, ви відчуваєте, що ваш ринок відносно стабільний і чекає продукт найвищої якості. В цьому випадку ви створюєте свою культуру навколо високоякісного виконання і контролю витрат.

І навпаки, на новому ринку найбільш важливим фактором може стати швидкість розробки нових продуктів. В цьому випадку ви будете будувати свою культуру навколо швидкого розвитку.

Для того щоб перспектива була корисною, її повинні розділяти всі члени організації. Таким чином, більша частина роботи вищого керівництва буде полягати в тому, щоб переконати всіх розділяти одну і ту ж перспективу.

Замість того щоб намагатися використовувати «5П» як процес, якого слід дотримуватися при розробці стратегії, слід подумати про ці п'ять підходів як про різні точки зору, які можна враховувати при розробці надійної та успішної стратегії.

Як підсумок – в процесі стратегічного планування є три моменти, в яких особливо корисно використовувати «5П»:

1. Коли ви збираєте інформацію і проводите аналіз, необхідний для розробки стратегії, - як спосіб переконатися, що ви тверезо дивіться на світ.

2. Коли ви придумуєте початкові ідеї - як спосіб перевірити, що вони реалістичні, практичні і надійні.

3. В якості остаточної перевірки стратегії, розробленої вами, для усунення неузгодженості і аспектів, які, можливо, були в повному обсязі враховані.

Використання п'яти підходів Мінцберга в цих трьох точках буде виявляти проблеми, які в іншому випадку підірвали б реалізацію вашої стратегії.

Зрештою, набагато краще визначити ці проблеми на стадії планування, ніж дізнатися про них після того, як ви витратили кілька років - і мільйони гривень - на реалізацію плану, зіпсованого з самого початку.

Після проведення аналізу чинників рекомендовано вибрати ключові чинники, які впливають на результати діяльності охорони здоров'я та його подальший розвиток. Висновки аналізу рекомендовано згрупувати відповідно до SWOT моделі (сильні сторони, слабкі сторони, можливості та загрози) [17]. SWOT аналіз повинен бути тісно пов'язаний з аналізом внутрішніх і зовнішніх чинників. Модель ланцюга створення додатної вартості Портера допомагає зрозуміти сильні та слабкі сторони підприємства, а також можливі шляхи підвищення його ефективності. Аналіз з використанням моделей PESTEL і п'яти сил Портера

розглядають зовнішні чинники і допомагають підприємствам визначити свої можливості та оцінити потенційні загрози.

Слід зазначити, що в моделі SWOT внутрішні чинники підприємства – це сильні і слабкі сторони, а зовнішні чинники (які безпосередньо підприємство не може контролювати) – це можливості та загрози [17].

Результати аналізу, узагальнені у моделі SWOT – це основа для визначення сценарію діяльності, стратегічних напрямків та цілей. Ці результати аналізу слід також брати до уваги, розробляючи план дій та встановлюючи короткострокові та середньострокові цілі діяльності.

Остаточний стратегічний документ повинен включати аналіз чинників. Зокрема, рекомендовано включити наступну інформацію:

Резюме та ключові висновки аналізу;

Результати SWOT-аналізу;

Визначений сценарій та його обґрунтування;

Визначені напрямки розвитку підприємства;

Оцінка необхідних організаційних та фінансових ресурсів;

Прогноз ризику та потенційного впливу змін середовища на діяльність підприємства та продуктивність його діяльності (цей вплив має бути виражений у цифрах) [18].

Важливо щоб в стратегічному документі була представлена критична оцінка чинників середовища. Крім того, слід зазначити, що цей аналіз має враховувати динамічні зміни. Тому у стратегічному документі доцільно представити також інформацію про діяльність закладів охорони здоров'я та галузі в цілому за період не менше ніж останні 3 роки.

У процесі аналізу зовнішніх чинників дуже важливо розробити декілька сценаріїв. Їх оцінка особливо важлива для охорони здоров'я, діяльність якої значною мірою залежить від неконтрольованих зовнішніх чинників, особливо політичних та економічних.

Аналіз сценаріїв дозволяє враховувати можливий вплив від змін зовнішніх чинників, дозволяє підготувати діяльність закладів охорони здоров'я та галузі до можливих змін та зміцнити свої позиції на ринку.

Перш ніж встановлювати довгостроковий напрямок стратегічного розвитку охорони здоров'я, керівництво має чітко усвідомлювати, що є основною діяльністю, які конкурентні переваги та роль на державному рівні. Ця інформація повинна бути представлена у стислому та чіткому викладі місії - чітко визначені свої комерційні, соціальні та інші цілі у суспільстві.

Висновки. Формулювання пакету стратегічних цілей є одним із найважливіших етапів стратегічного планування, оскільки воно впливає на постановку довгострокових та річних цілей, а також на визначення осіб, відповідальних за їх виконання.

Одним із стратегічних напрямів має бути забезпечення операційної ефективності, що лягає в основу плану розвитку та враховується при визначенні операційних та фінансових показників для стратегічного документу.

Операційна ефективність передбачає оптимальне використання ресурсів. Це забезпечує максимальну цінність для власників і споживачів – громадян України, покращує якість послуг та знижує їх ціну.

Остаточний стратегічний документ повинен містити стратегічні цілі та показники. Рекомендовано описувати кожен ціль охорони здоров'я, оскільки це є внеском до стратегічного напрямку. Також необхідно стисло окреслити потенційні ризики та чинники, які можуть суттєво вплинути на діяльність галузі в цілому.

Література.

1. Лехан В. Стратегічні підходи до лідерства і управління в охороні здоров'я. URL: <https://www.umj.com.ua/article/125363/osnovni-komponenti-strategiyi-ohoroni-zdorov-ya-liderstvo-upravlinnya-gromadske-zdorov-ya>

2. Устінов О.В. Основні компоненти стратегії охорони здоров'я: лідерство, управління, громадське здоров'я. URL: <https://www.umj.com.ua/article/125363/osnovni-komponenti-strategiyi-ohoroni-zdorov-ya-liderstvo-upravlinnya-gromadske-zdorov-ya>.
3. Porter M. What Is Strategy? *Harvard Business Review*. November-December, 1996.
4. Майкл І. Портер (1979) – Як конкурентні сили формують стратегію. URL: <https://hbr.org/1979/03/how-competitive-forces-shape-strategy>
5. Oxford University Press – Основи економіки – Додатковий розділ “Стратегія бізнесу” (Oxford University Press – Foundations of Economics –Additional chapter on Business. URL: Strategy. Source www.oup.com
6. What is a PESTEL analysis? June 30th, 2016. URL: <https://blog.oxfordcollegeofmarketing.com/2016/06/30/pestel-analy>
7. Miles L.D. Techniques of Value Analysis and Engineerin. 3rd Ed. N.Y. McGraw-Hill, 1989. XVIII. 366 p
8. Зозульов О. В. Формування концепції ведення бізнесу на маркетингових засадах: сьогодення та майбутнє. Маркетинг в Україні. 2017. № 5-6. С. 64–72.
9. Методичні рекомендації щодо складання стратегічних планів підприємствами державного сектору. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e00a8048-3758-4996-9c9a-dfdcfbe8a684&title=Dokumenti>.
10. Фляйшер К., Бенсуссан Б. Стратегічний і конкурентний аналіз. *Методи і засоби конкурентного аналізу в бізнесі*. Москва: БИНОМ. Лабораторія знань, 2005.
11. Mulder, P. (2018). *5 P's of Strategy by Henry Mintzberg*. Retrieved [insert date] from toolshero. URL: <https://www.toolshero.com/strategy/5-ps-of-strategy/>.
12. Mintzberg H. Five P-s for Strategy / H. Mintzberg // *California Management Review in The Strategy Process*. N.Y.: Prentice Hall: Englewood Cliffs, 1987. 538 p.
13. H. Mintzberg The Nature of Managerial Work. New York: Harper & Row. 1973. 93–94.
14. Mintzberg H. Strategy safari: a guided tour through the wilds of strategic management I H. Mintzberg, B. Ahlstrand, J. Lampel. New York: The free press. 1998. 407 p.
15. Минцберг Г., Альстрад Б. Стратегическое сафари. Экскурсия по дебрям стратегического менеджмента. Москва: Альпина-Паблишер, 2013. 367 с.
16. Мінцберг Г. Зліт і падіння стратегічного планування. / пер.с англ. К. Сисасва. – Київ: Вид-во О. Капусти, 2008. 412 с.
17. SWOT-аналіз – основа формування маркетингових стратегій: навч. посіб. за ред. Л. В. Балабанової. 2-е вид., випр. і доп. Київ: Знання, 2005. 301 с.
18. Карамішев Д.В. Концепція інноваційних перетворень: міжгалузевий підхід до реформування системи охорони здоров'я (державно-управлінські аспекти): монографія. Харків: Вид-во ХРІДУ НАДУ “Магістр”, 2004. С. 304.

УДК 352.075.1

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb.v0i25.184851>

Ірина Нагорна

*доцент кафедри регіональної політики та публічного управління
ОРИДУ НАДУ при Президенті України, к.держ.упр., доцент***ФОРМУВАННЯ СПРИЯТЛИВИХ УМОВ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

В статті розглянуто основні наукові підходи до процесів децентралізації та об'єднання територіальних громад, проаналізовано нормативно-правове регулювання процесу об'єднання в умовах децентралізації, наведено основні тенденції сучасного розвитку об'єднаних територіальних громад, проведено системний аналіз стану інституційних важелів розвитку об'єднаних територіальних громад з метою виявлення основних проблем та визначення основних напрямів їх подальшого розвитку.

Ключові слова: місцеве самоврядування; об'єднані територіальні громади; децентралізація; розподіл повноважень; фінансове забезпечення; інституційні важелі; розвиток.

Irina Nagorna*Associate Professor of Regional Policy and Public Administration Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration, Docent***FORMATION OF FAVORABLE CONDITIONS
FOR DEVELOPMENT OF LOCAL COMMUNITIES**

The article deals with the basic scientific approaches to the processes of decentralization and unification of territorial communities, analyzes the normative and legal regulation of the process of unification in the conditions of decentralization, presents the basic tendencies of modern development of united territorial communities, provides a systematic analysis of the status of institutional levers of development of united territorial communities in order to identify the main problems and identify the main directions of their further development. A study of the current state of development of territorial community unification indicates that local government reform that involves territorial community unification is one of the most effective in Ukraine. The process of forming united territorial communities is accompanied by the emergence and search of solutions to a number of problematic issues of legislative and regulatory regulation, which relate both directly to the process of unification and the organization of the management system in the reformed territories, financial, material and organizational support for their development.

For the successful development of the united territorial communities, it is important to use the institutional levers, which include: formal (amending existing legislation, other regulatory acts, improving the regulatory environment, etc.); informal (evolution of "unwritten rules", the spread or elimination of institutional dysfunctions, changing behavioral stereotypes, traditions, customs, business culture); organizational (activities of civil society institutions, local self-government bodies, mass media, educational institutions and scientific institutions).

Institutional levers are interconnected and have a number of problems: imperfection of current legislation on decentralization and integration of territorial communities; lack of profile training of professional staff of the public administration system on decentralization and unification of territorial communities; opposition to society from changing existing traditions, customs, etc. ; the inconsistency of the existing organizational system of providing and supporting the process of community integration; others All these problems need to be addressed.

Key words: local government; united territorial communities; decentralization; distribution of powers; financial support; institutional levers; development.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Необхідність проведення системних змін в організації роботи органів місцевого самоврядування та виведення сільських територіальних громад на якісно новий рівень спонукають нас до укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, оскільки застарілість системи адміністративного устрою гальмує розвиток політичної системи та системи публічного управління України. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації є однією з успішних і результативних реформ в Україні. Реформа має потужну публічну підтримку з боку найвищих державних владних інституцій, значну довіру й підтримку з боку громадян, а також отримала високу оцінку та суттєву фінансову й організаційну допомогу з боку Європейського Союзу та окремих країн-партнерів України.

Одним із ключових чинників успішної децентралізації управління в Україні є удосконалення інституційного забезпечення процесу формування об'єднаних територіальних громад та їх подальшого розвитку. У цьому сенсі дедалі більшого значення набуває пошук дієвих інституційних важелів розвитку об'єднаних територіальних громад на сучасному етапі децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Різні аспекти аналізу проблематики об'єднання територіальних громад представлені в роботах провідних українських науковців: Т. М. Барановської, О. О. Баталова, А. А. Білуха, В. І. Волошина, В. М. Дрешпак, А. П. Ткачука, О. М. Кириленка, А. С. Крупника, Н. А. Липовської, Д. І. Олійника, Л. П. Оленківська, А. П. Павлюка, В. А. Письменного, О. В. Проніна, С. Є. Саханька, С. М. Серьогіна, В. І. Рошило та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячена стаття. Значна частина проблемних питань щодо реформування місцевого самоврядування на основі принципу децентралізації, питань об'єднання територіальних громад потребує ґрунтовного науково-теоретичного дослідження та опрацювання. Саме це зумовлює необхідність розробки та обґрунтування конкретних заходів щодо вирішення цих питань.

Метою статті є аналіз напрямів удосконалення інституційних важелів розвитку об'єднаних територіальних громад на основі дослідження процесу децентралізації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Децентралізація влади є одним із самих важливих та успішних процесів в Україні на сучасному етапі розвитку. Водночас, існує низка важливих для успішної реалізації реформи питань, що потребують правового врегулювання. Визначивши ряд проблем, що притаманні визначеним важелям, можна надати ряд рекомендацій щодо напрямів розвитку об'єднаних територіальних громад.

Визначивши проблеми нормативно-правового забезпечення першочерговим до виконання є: створення конституційних засад для реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування; законодавчого та нормативного врегулювання проблемних питань реалізації реформи; прийняття низки нормативно-правових актів; сприяння процесу добровільного об'єднання територіальних громад та необхідність встановлення на законодавчому рівні термінів об'єднання всіх громад; законодавчо врегулювати передачу повноважень щодо розроблення та схвалення проектів перспективних планів формування територій громад області від обласної ради до обласної державної адміністрації, з метою подолання наслідків тривалого і неузгодженого процесу розробки та схвалення перспективних планів та усунення його залежності від політичної кон'юнктури на регіональному і місцевому рівнях; опрацювати питання законодавчого врегулювання механізмів контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування вимогам чинного законодавства, посилення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування за прийняття та реалізацію управлінських рішень щодо місцевого розвитку, а також за якісне надання населенню адміністративних та соціальних послуг; завершити

розробку перспективних планів формування територій громад усіх регіонів; враховувати при створенні ОТГ основні вимоги Методики щодо їх спроможності [4, с. 118].

Крім того: процес об'єднання територіальних громад має бути пов'язаний із процесом вдосконалення адміністративно-територіального устрою України на первинному його рівні, тобто в разі об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст в одну територіальну громаду має бути укрупнена і відповідна адміністративно-територіальна одиниця – село, селище, місто; запровадити дієвий механізм передачі новоствореним об'єднаним територіальним громадам права самостійного управління і розпорядження землями, які знаходяться за межами населених пунктів, але в межах громади. Передача такого права органам місцевого самоврядування надасть суттєвих економічних важелів розвитку об'єднаної громади; встановити механізм добровільного виходу територіальної громади села, селища, міста, що об'єдналися в одну територіальну громаду, зі складу об'єднаної територіальної громади; доповнити перелік показників, які відображаються в паспорті спроможних територіальних громад таким показником, як кількість функціонуючих підприємств на території майбутньої об'єднаної громади, у т. ч. промислових, транспортних, сільськогосподарських (фермерських господарств), підприємств торгівлі, побутового обслуговування та ін. Це дає можливість оцінити виробничий потенціал майбутньої спроможної громади, майбутні доходи її об'єднаного бюджету та фінансові можливості громади; врегулювання на законодавчому рівні потребують вирішення питань забезпечення формування та функціонування інституту комунальної власності об'єднаної громади тощо [3].

Перш за все, треба звернути увагу на конституційне забезпечення реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування, що буде сприяти об'єднанню територіальних громад. Передбачається, що адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування. Так, відповідно до статті 4 Хартії органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії [5].

Разом з тим децентралізація не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини [1, с. 146].

Водночас, за наявності суттєвого прогресу у створенні законодавчого підґрунтя для реформи децентралізації, багато важливих питань потребують удосконалення щодо усунення інституційних дисфункцій, зміна поведінкових стереотипів, традицій, звичаїв, ділової культури. В першу чергу, мова йде, про розвиток обізнаності населення щодо впровадження суспільних змін, а також методів залучення населення до прийняття управлінських рішень та процесу реформування в цілому.

В контексті визначення проблем неформальних важелів розвитку, доцільним є: запровадження механізмів контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг; закріплення на законодавчому та місцевому рівні механізмів та інструментів участі громадськості у вирішенні проблем місцевого значення; сприяти запровадженню механізмів залучення громадськості до вироблення органами місцевого самоврядування важливих

управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів; формування механізмів місцевої демократії, що забезпечать відповідальність органів місцевої влади як перед державою, так і перед членами відповідних громад; розробити концептуальні засади й моделі реформування галузей соціальної сфери, зокрема, системи освіти, охорони здоров'я, інших соціальних галузей з урахуванням основних положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на основі залучення до цього всіх зацікавлених сторін [6].

Крім того, важливим є виробити правила щодо надання адміністративних послуг, якість надання яких демонструє ступінь задоволення населення: сформувати систему надання адміністративних послуг за принципом «прозорих офісів». З метою підвищення рівня та якості забезпечення адміністративних послуг населенню Мінрегіону забезпечити надання консультативної, експертної, методичної та іншої підтримки об'єднаним територіальним громадам для створення та організації діяльності в них центрів надання адміністративних послуг; розробити та запровадити державні стандарти (нормативи) якості адміністративних, соціальних та інших послуг, що надаються населенню у відповідних сферах [7, с. 199].

Так, важливим є зміна поведінкових стереотипів, традицій, звичаїв, ділової культури шляхом підвищення обізнаності населення щодо процесу об'єднання територіальних громад, процесу децентралізації та адміністративно-територіальної громади як населення, так і професійних кадрів органів публічної влади.

В розрізі визначених проблем організаційних важелів, необхідним є підвищення ефективності діяльності інститутів органів місцевого самоврядування, громадянського суспільства, засобів масової інформації, навчальних закладів і наукових установ.

Звісно, коли мова йде про розвиток об'єднаних територіальних громад, в більшій мірі мова йде про діяльність органів місцевого самоврядування.

Важливим є законодавчо врегулювати відносини органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, інших суб'єктів, які здійснюють владні управлінські функції.

З метою удосконалення розподілу повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, розбудови системи та інфраструктури надання якісних адміністративних і соціальних послуг населенню необхідно [2]: сформувати законодавчу базу для децентралізації владних повноважень у всіх галузях та сферах надання адміністративних і соціальних послуг, чітко визначити функції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування всіх рівнів щодо надання цих послуг.

З метою зміцнення матеріальної та фінансової бази розвитку органів місцевого самоврядування потрібно: удосконалити процедури прийняття рішень щодо фінансування проектів місцевого розвитку за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку, посилити контроль за здійсненням конкурсного відбору проектів, забезпечити стабільність їх фінансування протягом строку реалізації; внести зміни до законодавства щодо запровадження механізму зарахування до місцевих бюджетів частини податку на прибуток підприємств, які провадять свою діяльність на території громади; врегулювати питання передачі у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, шляхом прийняття закону щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділянками і здійснення контролю за використанням та охороною земель; забезпечити методичний супровід роботи з удосконалення чинної нормативно-розпорядчої бази місцевого рівня, що регламентує земельні відносини, зокрема у частині вартості земельних ділянок, диференціації цін та орендних платежів, узгодження порядку продажу та оренди за принципами ринкових відносин;

Крім того, важливим є [8]: упорядкування районного рівня управління та чіткого розподілу повноважень між районними органами виконавчої влади та органами місцевого

самоврядування ОТГ; активізувати роботу із надання методичної та консультативної допомоги органам місцевого самоврядування з питань добровільного об'єднання територіальних громад, застосування механізму добровільного приєднання територіальних громад до вже створених ОТГ; забезпечити надання методичної допомоги ОТГ з питань ефективного врядування, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, проектного менеджменту; налагодити ефективну роботу регіональних Центрів сприяння розвитку місцевого самоврядування в організаційній підтримці процесу добровільного об'єднання територіальних громад та їхнього подальшого розвитку; забезпечити координацію роботи з надання організаційно-методичної допомоги ОТГ щодо підготовки проектних пропозицій для отримання коштів на реалізацію інфраструктурних проектів за рахунок державних субвенцій, а також підготовки стратегічних та програмних документів щодо соціально-економічного розвитку громад; сприяти запровадженню механізмів залучення громадськості до вироблення органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації тощо; скоординувати діяльність всіх інституцій, що відповідають за процес об'єднання територіальних громад.

Висновки. Задля формування спроможних територіальних громад в процесі об'єднання, важливим є [9]: чітке визначення повноважень органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах; формування ресурсної бази об'єднаних територіальних громад; якісне інфраструктурне та кадрове забезпечення об'єднаних територіальних громад; використання всіх форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання територіальних громад до ОТГ; формування перспективного плану формування територій громад; дотримуватися етапів добровільного об'єднання територіальних громад тощо.

Успіхи реформи, процесу об'єднання територіальних громад на першому етапі свідчать, що Україна обрала правильний шлях і треба рухатися ним далі. Але наступним кроком має бути внесення зміни до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення, а також для подальшого успішного розвитку об'єднаних територіальних громад.

Література.

1. Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування. 2015. № 2(20). С. 145–151.
2. Борщевський В. В., Волошин В. І. Інституційні важелі розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації управління. НІС. 2018. 13с.
3. Бризіцький М. В. Добровільне об'єднання та приєднання територіальних громад методичні рекомендації та зразки документів. Київ. 2018. 72с.
4. Бутко М. П., Попело О. В. Інтелектуальний капітал як чинник модернізації регіонального економічного простору: монографія. / під. ред. наук. кер. д-ра екон. наук, проф. М. П. Бутка. Ніжин: «Аспект-Поліграф», 2014. 372 с.
5. Децентралізація дає економічне зростання громад і регіонів. В кінцевому результаті виграє кожен громадянин. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1964>
6. Децентралізація на власному досвіді: в яких регіонах найбільш позитивно оцінюють реформу? URL: <http://reforms.in.ua/ua/novyna/decentralizaciya-na-vlasnomu-dosvidi-v-yakuh-regionah-naybilsh-pozytyvno-ocinyuyut-reformu>
7. Кіртока Р. Г. Децентралізація влади: модель для України та проблема інституціонального забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні. 2014. Частина 1. Вип. 9-1. С. 196–199.

8. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: аналітична записка. URL: <http://www.kmu.gov.ua>.

9. Методика формування спроможних територіальних громад: недоліки та проблеми. URL: [oblrada.dp.ua/user/les/Metodika formyvannya ter gromad.pdf](http://oblrada.dp.ua/user/les/Metodika_formyvannya_ter_gromad.pdf).

УДК 352.075.1:005.5

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb.v0i25.184859>

Віталій Сmachний

*аспірант кафедри української та іноземних мов
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА СТРАТЕГУВАННЯ ЇХ РОЗВИТКУ: ЧИННИКИ СПІВВІДНОШЕННЯ

Стаття присвячена аналізу методичних підходів щодо стратегування співробітництва територіальних громад. Визначені передумови співробітництва, цілі співробітництва. Стратегічні напрями співробітництва. Запропоновані складові оцінки міжмуніципальних зв'язків та способи їх визначення. Сформовані напрями співробітництва територіальних громад на прикладі Жмеринського субрегіону Вінницької області.

Ключові слова: співробітництво територіальних громад; муніципальне управління; управлінські взаємозв'язки; стратегія розвитку громади; стратегування.

Vitalii Smachnyi

*PhD student, Ukrainian and Foreign Languages Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

COOPERATION OF LOCAL COMMUNITIES AND THE STRATEGY OF THEIR DEVELOPMENT: FACTORS OF THE RELATIONSHIP

The article is devoted to the analysis of methodological approaches for strategic cooperation of local communities. It is determined that according to the Law of Ukraine "On the Principles of State Regional Policy" one of the leading directions of regional policy of Ukraine is overcoming of the existing disparities in the development of territories. However, the appropriate programs and actions to overcome these disparities in local communities do not, as a rule, include opportunities for the neighbouring communities.

It is studied that inter-municipal cooperation is an object matter of public administration, which needs the appropriate tools, including strategic management. This leads to the development of strategic management principles for inter-municipal cooperation and appropriate adaptation to the conditions of specific communities. The solution of this problem will allow justifying new directions of cooperation of local communities, to evaluate the options for the development of respective processes. Ultimately, inter-municipal integration processes in the form of cooperation will be purposefully promoted to be used as a factor in the socio-economic development of local communities and to reduce disparities in their development.

It is revealed that the goals of the formation and development of cooperation should be directly related to the defined strategic guidelines for the development of the respective local communities. This determines the strategic expediency of inter-municipal cooperation which is in the interconnectedness of the goals of the envisaged cooperation with the goals of the strategies for the development of local communities (taking into account the influence of external factors on the cooperation).

It is suggested that while developing the Project on Community Cooperation it is necessary to study the strategic and program documents of each cooperating community, the strategy of development of the region and, defining the strategic guidelines of regional and municipal levels, determine the main goals of cooperation of local communities. As the result, the studied strategic and program documents which function on the territory of the Zhmeryn sub-region of Vinnytsia oblast were analysed. That made it possible to develop general recommendations on strategic cooperation of local communities in Ukraine.

It is concluded that the process of strategy development identifies and assesses the needs and interests of the local community; identifies external entities (potential for cooperation), identifying and assessing their needs and interests. As a result, possible directions of inter-municipal cooperation are defined.

Within the strategic planning it is also proposed to distinguish three levels of strategic guidelines: the main strategic goal - objectives (strategic vectors) - strategic directions on development of cooperation of local communities.

In the conditions of the Zhmeryn sub-region it is defines that the main goal of cooperation of local communities is the activation of integration processes in the territory of the sub-region, which combines the development of local competitive advantages (favourable geographical location, the large number of agricultural lands, the presence of significant deposits of mineral resources, favourable conditions for the cultivation of fruit and berry, etc.) and the implementation of strategic guidelines of Vinnitsa oblast as a whole on the basis of modern mechanisms of inter-municipal cooperation. Strategic objectives (strategic vectors) for the development of cooperation of local communities in the Zhmeryn sub-region are suggested to be: promotion of promising clusters in the economy of the sub-region, in particular - fruit and berry, tourist, bio-energy, meat; effective use of mineral resources (granite, peat, limestone), and the organization of production of "environmentally friendly building materials"; efficient use of groundwater; formation of a "quality" environment for the life of the population.

It is concluded that in order to have a comprehensive approach to strategic planning of the development of local communities, and taking into account the opportunities and interests of the adjacent territories; it is advisable to organize joint working groups to solve the mentioned issues.

Key words: cooperation of local communities; municipal administration; management relations; community development strategy; strategic planning

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики» [7] одним з провідних напрямів регіональної політики України є подолання існуючих диспропорцій у розвитку територій. У світовому господарстві процеси співробітництва набувають все більше значення, що отримують нові форми й на різних рівнях, у т.ч. муніципальному. Скоординована діяльність органів місцевого самоврядування, органів державної влади, бізнес-спільнот, громадських організацій з активізації взаємодій територіальних громад у різних сферах не лише свідчить про формування багаторівневого врядування [17], але й може стати одним із механізмів пришвидшеного розвитку територіальних громад. При цьому відповідні програми та заходи щодо «підтягування» територіальних громад принаймні до середнього в регіоні рівня не включають, як правило, можливості суміжних громад. Поміж тим, сучасна практика свідчить, що використання позитивних ефектів інтеграційних процесів не лише у форматі добровільного об'єднання територіальних громад, але й механізмів співробітництва територіальних громад, є одним із суттєвих чинників соціально-економічного розвитку територіальних спільнот.

Існуючі підходи до оцінки та управління процесами кооперації та співробітництва через інструменти стратегічного управління, як правило спрямовані на дослідження окремих галузей економіки або великих підприємств. При цьому є розробленою досить велика сукупність показників та індикаторів оцінки співробітництва та кооперації. Подібна теоретико-методологічна основа, безумовно, може бути використана при вивченні процесів співробітництва й на муніципальному рівні. Однак особливості функціонування місцевого самоврядування обумовлені багатьма специфічними чинниками організаційного, нормативно-правового, адміністративного, природно-ресурсного, соціально-економічного характеру. Більш того, треба взяти до уваги, що

процеси співробітництва на муніципальному рівні під впливом вказаних чинників знаходяться у стані перманентних змін й при цьому виходять за межі адміністративних кордонів районів та областей. У зв'язку із зазначеним, використання інтеграційних процесів у форматі співробітництва територіальних громад вимагає розробки механізму управління вказаними процесами.

За таких умов міжмуніципальне співробітництво є об'єктом публічного управління, що викликає відповідній інструментарій, зокрема стратегічне управління. Дослідження даної проблеми в якості першочергового завдання обумовлює розробку засад стратегічного управління міжмуніципальним співробітництвом та відповідну адаптацію до умов конкретних громад. Вирішення цього завдання дозволить обґрунтувати нові напрями співробітництва територіальних громад, оцінити варіанти розвитку відповідних процесів. У кінцевому випадку міжмуніципальні інтеграційні процеси у формі співробітництва будуть цілеспрямовано сприяти використовуватися в якості чинника соціально-економічного розвитку територіальних громад й скорочення диспропорцій їх розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Прийняття Закону України «Про співробітництво між територіальними громадами» [8] значно активізувало увагу наукової спільноти України до відповідної проблематики. Практика запровадження співробітництва територіальних громад (станом на червень 2019 р. в Україні зареєстровано 406 договорів про співробітництво [10]) також дала відповідний матеріал до аналізу ефективності такої форми взаємодії муніципалітетів. З останніх досліджень проблематики співробітництва територіальних громад перш за все можна виділити дисертацію Н. А. Костіної, у якій здійснена спроба обґрунтування теоретико-методологічних та науково-прикладних засад розвитку співробітництва територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні [4]. У статті Р. громад [1]. Є. Г. Карташов аналізує перспективи розвитку співробітництва територіальних громад в Україні, спираючись на відповідний закордонний досвід [2]. Ю. В. Козаченко розглядає співробітництво територіальних громад як дієвий чинник розвитку їхньої інфраструктури [3], що також досліджується в праці К. І. Серебряка [11]. І. А. Куян зупиняється на демократичних принципах розвитку співробітництва територіальних громад [6]. В роботі Ю. О. Раделицького обґрунтовується думка про співробітництво громад як чинник їхньої спроможності [9]. З. О. Сірик аналізує проблеми з якими стикається розвиток співробітництва територіальних громад в сучасних умовах [12].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Наявність достатньо великого масиву наукової літератури з питань співробітництва територіальних громад тим не менш дає підстави стверджувати, що зазначений інститут здебільше досліджується в якості специфічної організаційно-правової форми розвитку місцевого самоврядування, або з позицій економічного підходу. Незважаючи на те, що співробітництво територіальних громад, як зазначалося, фактично є об'єктом управління з боку органів публічної влади, інструменти та технології управління співробітництвом майже не досліджені. В умовах реінжинірингу управлінських процесів на рівні значної кількості територіальних громад в Україні, вимагає свого обґрунтування та аналізу використання методів стратегічного управління до співробітництва територіальних громад.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є обґрунтування механізму стратегування як чинника ефективності співробітництва територіальних громад. Зазначена публікація спирається на результати попередньої публікації автора, присвяченої методиці оцінки розвитку співробітництва територіальних громад у конкретних умовах Вінницької області [13].

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Відповідно до існуючих у вітчизняній науці підходів, стратегування «є єдиним технологічним комплексом і безперервним процесом побудови стратегії розвитку регіону, що включає визначення цілей, оцінку навколишнього середовища, вибір шляхів реалізації стратегії, побудови стратегічних карт, моніторинг тощо, а також визначення економічної основи, яку необхідно створити на території для формування повноцінної регіональної стратегії» [5, с. 64].



Рис. 1. Стратегування розвитку регіону (засоби управління – процес – результат) [5, с. 64]

Цілі формування та розвитку співробітництва вочевидь мають бути безпосередньо пов'язані із обраними стратегічними орієнтирами розвитку відповідних територіальних громад. Саме цим визначається стратегічна доцільність міжмуніципальної взаємодії – взаємопов'язаність цілей передбаченого співробітництва із цілями стратегій розвитку територіальних громад з врахуванням впливу зовнішніх чинників на співробітництво.

У зв'язку із зазначеним в процесі розробки проекту співробітництва громад необхідно вивчити стратегічні та програмні документи кожної з них, стратегію розвитку регіону у цілому та, визначивши стратегічні орієнтири регіонального та муніципального рівнів, визначити головні цілі співробітництва територіальних громад. В межах нашого дослідження проаналізовані стратегічні та програмні документи, що діють на території Жмеринського субрегіону Вінницької області (включає Жмеринський район та місто обласного значення Жмеринка), що дозволили виробити загальні рекомендації щодо стратегування співробітництва територіальних громад в Україні.

Як свідчить аналіз, в межах субрегіону довгострокові стратегії розвитку вироблені лише містом Жмеринка [14], Олександрівською територіальною громадою, а також Жмеринським районом у цілому [16]. Інші територіальні громади мають лише щорічні програми соціально-економічного розвитку та коротко- та середньострокові галузеві програми.

Стратегічні та програмні документи територіальних громад Жмеринського субрегіону Вінницької області в основному спрямовані на досягнення наступних цілей:

- підвищення продуктивності сільськогосподарського сектору;
- створення сприятливих умов для розвитку малого й середнього бізнесу;
- підвищення якості надання житлово-комунальних послуг;
- впорядкування житлового фонду, його інфраструктури та прибудинкових територій;
- покращення медичного обслуговування;
- удосконалення системи освіти;
- розвиток туризму та підвищення рівня культури;
- поліпшення демографічної ситуації і стимулювання здорового способу життя;
- забезпечення продуктивної зайнятості населення.
- Система стратегічних пріоритетів Вінницької області [15] також включає:
- Забезпечення безпеки життєдіяльності населення області;
- Зростання конкурентоспроможності економіки області.
- Залучення інвестицій на розвиток міжнародних відносин.
- Екологічна безпека навколишнього середовища.
- Розвиток соціальної та туристичної сфери області

Розвиток місцевого самоврядування, децентралізація влади та міжбюджетних відносин.

В межах дослідження проведений детальний аналіз відповідності цілей та завдань соціально-економічного розвитку територіальних громад Жмеринського субрегіону системі стратегічних векторів розвитку Вінницької області у цілому (табл. 1). Результати зазначеного аналізу засвідчили розходження у дереві цілей на регіональному, районному та муніципальному рівнях, а також поміж окремими територіальними громадами. Однак для співробітництва територіальних громад це й не вимагається у повному обсязі, оскільки система цілей та завдань соціально-економічного розвитку кожної територіальної громади є індивідуальною, а пріоритетність напрямів та конкретних заходів вимірюється двома критеріями: актуальністю для розвитку та готовністю населення щодо їх реалізації.

Суттєвим результатом аналізу є відсутність протиріч в цільових настановах як поміж окремими територіальними громадами Жмеринського субрегіону, так й муніципальним та регіональним рівнями. Окрім цього, позитивним моментом слід визначити й те, що система стратегічних пріоритетів Вінницької області в цілому є «достатньою» для територіальних громад, тобто на рівні територіальних громад немає жодної цілі розвитку, яка б виходила за межі регіонального дерева цілей. Треба також зазначити, що, на жаль, в жодному документі не згадується про посилення міжмуніципальних зв'язків та формування системи співробітництва територіальних громад.

З програмних документів, що діють на території Жмеринського субрегіону найбільш тісний взаємозв'язок з регіональною системою цільових пріоритетів показала Програма розвитку туризму у Вінницькій області на 2017–2020 рр. та Стратегія розвитку Жмеринського району на 2012 – 2020 роки. Вірогідно, це пов'язане з тим, що Програма розвитку туризму у Вінницькій області на 2017–2020 рр. розроблялася Вінницької обласною державною адміністрацією та була затверджена Вінницькою обласною радою на виконання Стратегії збалансованого регіонального розвитку Вінницької області на період до 2020 р., а Стратегія розвитку Жмеринського району на 2012–2020 роки розроблялася за методичною допомогою Департаменту економіки та інвестицій Вінницької обласної державної адміністрації.

Необхідно також зазначити, що на рівень узгодженості стратегій та програм розвитку територіальних громад з системою стратегічних векторів розвитку Вінницької області безсумнівно вплинув той факт, що обидві стратегії Жмеринського субрегіону (міста Жмеринка та Жмеринського району) були розроблені до прийняття Стратегії збалансованого регіонального розвитку Вінницької області на період до 2020 р. При цьому після прийняття стратегічних та програмних документів на рівні області не було внесено майже жодних змін у раніше прийняті стратегії та програми Жмеринського субрегіону.

Разом із тим, реалізація будь-якої стратегії та програми передбачає їх періодичне осучаснення у відповідності до змін зовнішніх чинників розвитку (до яких, без сумніву, належить розробка та прийняття регіональної стратегії розвитку), уточнення власного соціально-економічного розвитку територіальних громад (виявляється в межах наступного моніторингу стану господарюючих суб'єктів та домогосподарств на шляху досягнення цілей стратегічних напрямів розвитку), змін уявлень місцевого співтовариства на розвиток територіальної громади тощо. На жаль, на загальнодержавному та регіональному рівнях не прийнято відповідних актів, спрямованих на узгодження стратегій та програм розвитку територіальних громад поміж собою та з регіональними стратегічними пріоритетами.

Таблиця 1

Наявність в програмних документах територіальних громад Жмеринського субрегіону стратегічних пріоритетів Вінницької області

Програмний документ	Наявність в програмному документі наступних стратегічних пріоритетів					
	Забезпечення безпеки життєдіяльності	Зростання конкурентоспроможності економіки	Залучення інвестицій на розвиток міжнародних відносин	Екологічна безпека навколишнього середовища	Розвиток соціальної та туристичної сфери	Розвиток місцевого самоврядування, децентралізація влади та міжбюджетних відносин
Стратегія розвитку Жмеринського району на 2012 – 2020 роки	+	+	+	+	+	-
Стратегічний план розвитку м. Жмеринка на період до 2020 р.	-	+	+	-	-	-
Стратегія розвитку Олександрівської сільської ради на період до 2025 р.	-	+	-	+	+	+
Програми економічного і соціального розвитку на 2019 р.						
Браїлівська селищна рада	-	+	-	-	-	-
Северинівська ОТГ	+	+	-	+	+	-
Потоківська сільська рада	-	+	-	-	-	-
Людавська сільська рада	-	+	-	-	+	-
Снітківська сільська рада	-	+	-	-	+	-

Стратегічний пріоритет «Зростання конкурентоспроможності економіки» у тому чи іншому вигляді присутній майже у всіх стратегічних та програмних документах територіальних громад в межах Жмеринського субрегіону з акцентуванням уваги на розвиток традиційних галузей спеціалізації, розвиток туристично-рекреаційної діяльності, малого бізнесу та підприємництва. Досить широко в муніципальних програмних документах представлений стратегічний пріоритет «Розвиток соціальної та туристичної сфери», слабо представлений «Забезпечення безпеки життєдіяльності», «Залучення інвестицій на розвиток міжнародних відносин», «Екологічна безпека навколишнього середовища», майже не представлений – «Розвиток місцевого самоврядування, децентралізація влади та міжбюджетних відносин». При цьому слід зазначити, що останній пріоритет в сучасних умовах може виступати ефективним інструментом вирішення проблем територіальних громад. Саме в його межах вирішуються питання добровільного об'єднання територіальних громад, а також

співробітництва територіальних громад. На наш погляд, обрання точок економічного зростання, узгодження інтересів та потреб в сфері освіти, медицини, соціальному обслуговуванні тощо багато в чому залежить від зазначеного пріоритету, адже реалізовувати відповідні цілі важко без співробітництва територіальних громад.

Слід нагадати, що співробітництво територіальних громад може набувати як стратегічного, так й нестратегічного характеру. На наш погляд, обидва варіанти в той чи інший спосіб представлені на території Жмеринського субрегіону, внаслідок чого станом на 2019 р. підписано чотири договори про співробітництво, три з яких є діючими.

Зокрема, підписаний у квітні 2015 р. Договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільних проектів на період до 2020 р. поміж Северинівською та Чернятинською сільськими радами призвів до утворення наприкінці 2016 р. Северинівської об'єднаної територіальної громади. Достатньо міцно співпрацюють поміж собою Браїлівська селищна та Потоківська й Людавська сільські ради щодо реконструкції та спільного утримання спортивно-оздоровчого комплексу. Досить прикметно, що співробітництво територіальних громад вийшло за межі Жмеринського субрегіону та охопило суміжні райони. Зокрема, Северинівська ОТГ із Снітківською сільською радою уклади договори з Барською міською ОТГ сусіднього Барського району щодо створення центру післяврожайної обробки продукції садівництва. Співробітництво територіальних громад довело свою ефективність насамперед поміж об'єднаними територіальними громадами. Зокрема, незважаючи на розташування у різних районах, Северинівська сільська ОТГ та Барська міська ОТГ співробітничать в межах реалізації спільного проекту «Водний туризм в Бару і Северинівці».

За аналізом, з 28 територіальних громад Жмеринського субрегіону у той чи інший спосіб співробітничать 22 громади, причому переважно в сфері житлово-комунального господарства. Проте офіційного оформлення таке співробітництво ще не набуло. При цьому не оформлені напрями співробітництва не зазначені у стратегічних та програмних документах. Саме тому, такий характер міжмуніципальної кооперації є можна назвати стратегічним. Проте точно можна сказати, що будь-яка міжмуніципальна інтеграція виникає та існує саме для того, щоб реалізовувати інтереси територіальних громад, які беруть участь у співробітництві з метою сприяння їхньому соціально-економічному розвитку.

У зв'язку із відсутністю розділів про співробітництво територіальних громад в стратегічних та програмних документах муніципалітетів та наявністю передумов щодо такої взаємодії, все більш гостро відчувається необхідність розробки стратегічних документів територіальних громад Жмеринського субрегіону з врахуванням соціально-економічного розвитку суміжних територій, існуючих природних, соціальних, економічних, інфраструктурних, інституційних, міграційних міжмуніципальних зв'язків. З'являється можливість узгоджених рішень органів місцевого самоврядування Жмеринського субрегіону, а також Літинського, Барського, Шаргородського районів та Вінницького субрегіону Вінницької області щодо розвитку їх територій.

На основі матеріалів аналізу базового потенціалу та основних тенденцій соціально-економічного розвитку територіальних громад, що формують Жмеринський субрегіон, окрім «загальних» передумов співробітництва територіальних громад (таких як дефіцит власних ресурсів, інформаційні потреби, потреби у науково-консультаційному, юридичному забезпеченні тощо) були виявлені «специфічні» передумови, що визначають стратегічний розвиток Жмеринського субрегіону. В даному випадку під *передумовами* розуміються внутрішні (такі, що діють в межах субрегіону) чинники, які формуються на базі локальних конкурентних переваг кожної з територій, інтегративний ефект взаємодії яких визначає нові можливості розвитку як кожної окремої територіальної громади, так й субрегіону у цілому.

Незважаючи на той факт, що субрегіон за економіко-географічним характеристикам є периферійним, в умовах наявності розгалуженої залізничної та автомобільної мережі загальнодержавного значення зростає стратегічна значущість субрегіону.

Жмеринський та суміжні райони виробляють майже 51% яблук України, що відкриває можливості формування яблуневого кластеру. Він може об'єднати в себе кілька складових: вирощування та перероблення яблук, біоенергетику, бізнес-консалтинг, інформаційні та освітні послуги. В якості підсистеми яблуневий кластер міг би включати до себе ягідний підкластер, що пов'язане з високою продуктивністю ягідників на території Жмеринського субрегіону. Можливим також є утворення біоенергетичного підкластеру, що передбачає використання відходів у різні види біопалива (щепи, пелети, брикети тощо). Формування та розвиток даного кластеру є можливим лише за участі всіх територіальних громад Жмеринського субрегіону та консолідації їх природних, трудових, фінансових та промислових ресурсів.

Наявність Чернятинського палаців графа Львова та Северина Орловського, музеїв історії сіл Кармалюково, Северинівка, Олександрівка, Носківці, музичних фестивалів ім. П.І. Чайковського та Н.Ф. фон Мекк, ландшафтних заказників «Володимирська дубина», «Згарський», урочищ «Топчевське», «Німецьке», «Попів ставок», «Занч», Северинівського дендропарку, скіфського городища, палац, старого млину, садиб відомих вишивальниць, писанкарів та столярів, Браїлівського жіночого монастиря, річок тощо відкриває можливість для розвитку туризму, у т.ч. екологічного та спортивного, а у перспективі – туристичного субкластеру.

Прообразом даних кластерів є проект «Яблуневий шлях», що підтримується Європейською комісією. Основною метою Проекту є збільшення доданої вартості регіонального бренду «Подільське яблуко» та популяризація субрегіону та Вінницької області у цілому як «яблуневого раю» в Україні. Проект упроваджується на території Северинівської та Барської об'єднаних територіальних громад із залученням до нього суміжних громад, виконуючи такі завдання:

- створення туристичних об'єктів у складі кластеру «Яблуневий шлях», розвиток інфраструктури в секторі виробництва, освіти та відновлення здоров'я;
- налагодження зв'язків із місцевим бізнесом з метою створення інших кластерів, а також розвитку співпраці компаній одна з одною для запуску нової, кращої якості та дешевшої місцевої продукції;
- популяризація муніципалітетів, що беруть участь у проекті серед інвесторів, підтримка місцевих товарів і послуг, підвищення рівня знань студентів, викладачів та місцевих підприємців у сфері сільського господарства.

В рамках проекту буде відновлений котедж Деніса Макклера (відомого ірландського садівника XIX століття), відремонтовано приміщення оранжереї в селі Северинівка, а також відкрито окрему музейну кімнату в самому котеджі. Для залучення туристів в оранжереї також будуть висаджені екзотичні різновиди яблуневих дерев та інших садових культур (включаючи цитрусові). Дводенний цикл відновлювальних процедур буде запропонований туристам та іншим пацієнтам для покращення їхнього здоров'я в одній із будівель Северинівського санаторію, включаючи в себе нові медичні послуги з використанням натуральних яблуневих продуктів: купелі з яблуневим соком та яблуневим оцтом, яблуневі кисневі коктейлі. Приміщення санаторію також обладнані спеціальними переходами для людей з обмеженими можливостями.

З метою ознайомлення туристів із процесом виробництва яблук та елементами «зеленого туризму» в Україні буде створений спеціальний туристичний маршрут «Яблуневий шлях». До складу маршруту увійдуть послуги «кластерного офісу» в Барській громаді, розташованого в центрі «Яблуневого шляху» разом із дегустаційною

залою. Туристи отримають можливість спробувати сік прямого віджиму, смузі, яблуневі коктейлі.

У селі Антонівка буде відкритий розсадник із місцевими традиційними різновидами яблук, який стане місцем вирощування високоякісних яблуневих саджанців для сектору садівництва всередині кластеру та в усій області. Виробничий відділ Северинівського муніципального підприємства буде реорганізовано з метою впровадження процесу переробки яблук та виробництва яблуневих чіпсів і соку.

Проект також включатиме в себе реконструкцію музею історії садівництва в селі Олександрівка (за часів СРСР музей був відомий власною місцевою фермою та яблуневими садами) та створення інноваційного навчального центру в Чернятинському коледжі Вінницького національного аграрного університету для надання знань студентам та молоді щодо європейських технологій садівництва й вирощування ароматичних та життєздатних плодових культур.

Сільські території Жмеринського субрегіону володіють сприятливими ґрунтовими та кліматичними умовами для розвитку рослинництва та тваринництва. У цьому зв'язку можливе пришвидшений розвиток зернового та м'ясного підкластерів. Прихід у сільське господарство великих аграрних компаній, що спостерігається в останні роки, також посилює необхідність міжмуніципального співробітництва у цій сфері.

На території субрегіону наявні значні ресурси для виготовлення будівельних матеріалів, у т.ч. гранітний кар'єр (щебінь, відсів, просів), вапняковий кар'єру тощо.

Відповідно до виявлених передумов міжмуніципальної взаємодії пропонується наступні основні компоненти стратегії співробітництва територіальних громад Жмеринського субрегіону (рис. 2).

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. В процесі розробки стратегії здійснюється виявлення та оцінка внутрішніх для територіальної громади потреб та інтересів; визначення зовнішніх суб'єктів (потенційних для співробітництва), виявлення та оцінка їх потреб та інтересів. В результаті визначаються можливі напрями міжмуніципального співробітництва.

В межах стратегування передбачається виділити три рівня стратегічних орієнтирів: головна стратегічна мета – цілі (стратегічні вектори) – стратегічні напрями розвитку співробітництва територіальних громад.

Якщо взяти Жмеринський субрегіон, то головна мета співробітництва територіальних громад – активізація інтеграційних процесів на території субрегіону, яка сполучає розвиток локальних конкурентних переваг (вигідне географічне розташування, наявність великої кількості сільськогосподарських угідь, наявність значних родовищ корисних копалин, наявність архітектурно-історичних споруд та пам'яток, сприятливі для вирощування плодово-ягідних культур умови тощо) та реалізацію стратегічних орієнтирів Вінницької області у цілому на основі сучасних механізмів міжмуніципального співробітництва.

Стратегічні цілі (стратегічні вектори) розвитку співробітництва територіальних громад в Жмеринському субрегіоні:

- забезпечення стійкого економічного зростання;
- розвиток людського потенціалу;
- інфраструктурне облаштування території.

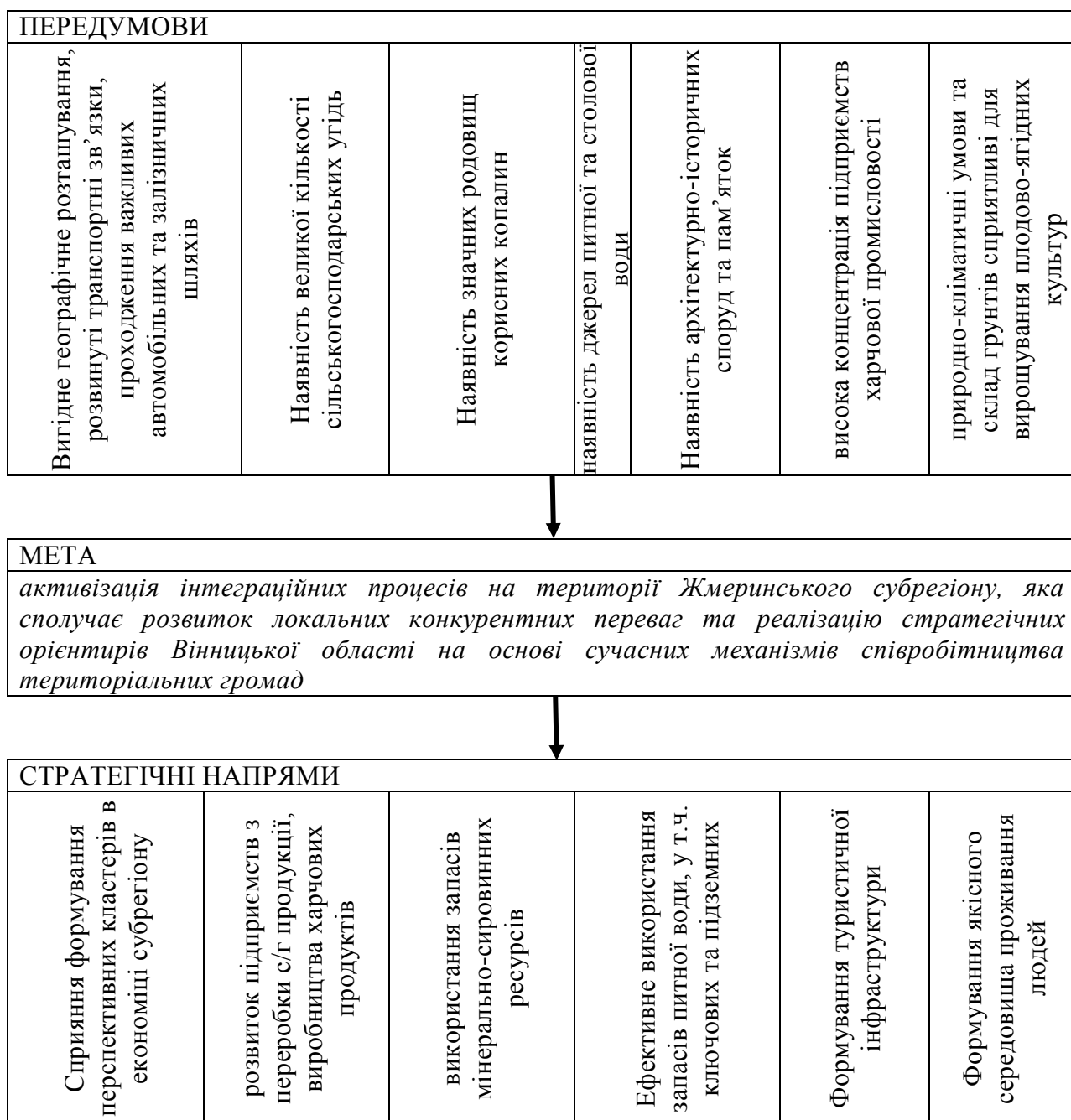


Рис. 2. Основні компоненти стратегії співробітництва територіальних громад на території Жмеринського субрегіону Вінницької області

Відповідно до системи стратегічних цілей можна визначити стратегічні напрями співробітництва територіальних громад в Жмеринському субрегіоні:

- сприяння формуванню перспективних кластерів в економіці субрегіону, зокрема: плодово-ягідного, туристичного, біоенергетичного, м'ясного.
- ефективне використання запасів мінерально-сировинних ресурсів (граніту, торфу, вапняку, та організація виробництва екологічно чистих будівних матеріалів;
- ефективне використання запасів прісних, у т.ч. ключових та підземних вод;
- формування якісного середовища життєдіяльності населення.

Для комплексного підходу для стратегічного планування розвитку територіальних громад з врахуванням можливостей та інтересів суміжних територій доцільно створення спільних робочих груп з вищезазначених питань.

Література.

1. Гришко Р. Ю. Перманентні складові утворення системи співробітництва територіальних громад в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2017_1_7
2. Карташов Є. Г. Перспективи розвитку співробітництва територіальних громад України у контексті європейського досвіду. *Гілея: науковий вісник*. 2018. Вип. 131. С. 350–354.
3. Козаченко Ю. В. Співробітництво територіальних громад у межах інфраструктурної трансформації. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 20. С. 67–71.
4. Костіна Н. А. Розвиток співробітництва територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні: дис... канд.н.держ.упр. Запоріжжя, 2017. 227 с.
5. Кухарська Н. Регіональне стратегування – основа формування стратегії розвитку регіону. *Економіст*. 2012. № 1. С. 63–65.
6. Куян І. А., Грушко Ж. В. Демократизм як необхідна умова співробітництва територіальних громад. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 2. С. 13–19.
7. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. №156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
8. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. №1508-VI.I URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
9. Раделицький Ю. О. Розвиток співробітництва територіальних громад як інструмента забезпечення їх спроможності. *Причорноморські економічні студії*. 2018. Вип. 36(2). С. 102–108.
10. Реєстр договорів по співробітництво. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/02/reestr-28.05.2019.pdf>
11. Серебряк К.І. Формування інформаційної інфраструктури об'єднаних територіальних громад в контексті економічного співробітництва. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2017. № 2. С. 92–97.
12. Сірик З.О. Проблеми та можливості співробітництва територіальних громад України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 16. С. 102–107.
13. Смачний В. Методика оцінки розвитку співробітництва територіальних громад на регіональному рівні. *Актуальні проблеми державного управління: зб.наук. праць ОРІДУ*. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2018. Вип. 1(77). С. 145–151.
14. Стратегічний план розвитку м. Жмеринка на період до 2020 р.: Рішення Жмеринської міської ради від 26.04.2013 р. URL: <http://zhmerinka-adm.gov.ua/media/files/a4iHn3DfTRA29ydHAKAErAZeY.pdf>.
15. Стратегія збалансованого регіонального розвитку Вінницької області на період до 2020 року. URL: <http://www.vin.gov.ua/invest/rehionalni-prohramy-rozvytku/624-stratehiia-zbalansovanoho-rehionalnoho-rozvytku-vinnytskoi-oblasti-na-period-do-2020-roku-nova-redaktsiia>.
16. Стратегія розвитку Жмеринського району на 2012–2020 роки. URL: <http://www.zhmrada.gov.ua/dokumenti-radi/6-sklikannya/sh%D1%96stnadczyata-ses%D1%96ya.html>.
17. White Paper on Multilevel Governance (CoR 89/2009 fin) and CoR Opinion on Building a European Culture of Multilevel Governance (CdR 273/2011 fin).