

УДК 316.3:141.7(477)

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.181479>

Петровський Петро Михайлович

доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України
ORCID: 0000-0001-8521-2384
e-mail: petro_petrovsky@ukr.net

**ІННОВАЦІЙНЕ МИСЛЕННЯ ЯК ЧИННИК РОЗВИТКУ
ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ**

Досліджено особливості та сутність інноваційного мислення як чинника розвитку публічного врядування. Обґрунтовано положення про те, що інноваційне мислення є особливим різновидом рефлексії, процесом опосередкування різних граней управління та формування якісно нових результатів діяльності – теоретичних концептів дійсності та практичних моделей її реальних змін. Розкрито низку напрямів і засобів модернізації публічного врядування шляхом запровадження раціональних нововведень.

Ключові слова: інноваційне мислення у сфері освіти; рефлексія; публічне врядування; функції інноваційного мислення; чинник розвитку; парадигмальна єдність інноваційного мислення.

Постановка проблеми. Сутнісною ознакою українського сьогодення є незавершеність транзитного стану – переходу від “вчорашньої” радянської тоталітарної системи до демократичного громадянського суспільства, необхідною формою організації якого є публічне врядування. Характеристика транзитності вказує на значення спонтанності й невизначеної тривалості, а також вказує на те, що на реформування “працює” далеко не все суспільство і навіть ті, хто декларують себе новаторами, досить часто свідомо, чи ні, є ретроградами. Фіксація уваги на трансформаційному типі змін, на відміну від визначення його як транзитного, акцентує увагу на необхідності свідомого планування процесу модернізації, на раціональному обґрунтуванні його незворотності та цивілізаційності. У цьому контексті сучасні завдання реформування українського суспільства полягають в усвідомленні гуманітарних та інноваційних основ демократії, в поширенні їх на практику управління. Таким чином актуальність теми зумовлена насамперед тим, що одним із найважливіших викликів сьогодення є необхідність модернізаційних змін соціально-економічних відносин українського суспільства взагалі та публічного врядування зокрема. Задеклароване уточнення поняття

“державне управління” шляхом запровадження концепту “публічне управління” передбачає не просто термінологічні оновлення, а внесення принципових змін в теорію та практику управління, наповнення їх демократичним змістом. Демократична модернізація, попри низку нормативних і організаційних змін, характеризується якісно вищим рівнем свободи всіх суб’єктів суспільно-владних відносин, забезпечує реальну змагальність концепцій, програм і проєктів. Конкурентні передумови розвитку враховують відкритий дискурс та продукування нових ідей, неординарних рішень і підходів. Тому розвиток публічного управління і, у підсумку всього суспільства, значною мірою визначається можливостями реалізації інноваційного мислення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема особистісних якостей політиків була предметом розгляду з часів Платона і кожний з відомих мислителів певною мірою розкривав своє бачення їх соціального значення. Питання інноваційного мислення політиків і публічних управлінців широко висвітлюється в сучасній зарубіжній літературі (М. Вебер [1], Ю. Габермас [2], Б. Гурне [3] та інші). Важливість інноваційного підходу для розвитку українського суспільства підкреслюють представники менеджменту, політології, педагогіки, соціології та інших наук. Так, В. Кремень стверджує: “Свідома орієнтація на одержання нового – знань, досвіду, економічних, політичних, культурних досягнень, специфічна налаштованість на інновацію є сутнісним атрибутом прогресивного розвитку суспільства” [4].

Тема відповідності особистісних характеристик учасників публічно-управлінського процесу вимогам сучасного динамічного світу порушується у працях таких вітчизняних авторів, як: О. Багрим [5], Л. Котик [6], В. Олуйко [7], О. Продіус [8], І. Романчук [9], І. Свидрук [10] та інших дослідників управління.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Для українського процесу становлення публічного врядування актуальною залишається проблема належного усвідомлення і впровадження в практику управління узгодженого розуміння “викликів” сьогодення і відповідних їм ментально-психологічних якостей працівників сфери публічного адміністрування. Для належного аналізу цих якостей необхідно уважніше вивчити специфіку суспільно-політичних змін і їх вимоги до особистісних якостей управлінців, розкрити сутність інноваційного мислення учасників публічного врядування як інтелектуальний ресурс успішної діяльності та засіб модернізації суспільства. Цій загальній меті статті відповідає і низка вирішуваних завдань, зокрема розкрити особливості інноваційного мислення як специфічний прояв рефлексії, обґрунтувати його цінність для практики публічного врядування та продемонструвати конкретні форми впливу на модернізацію публічного врядування.

Виклад основного матеріалу. Сучасні теоретико-методологічні основи публічного врядування сформовані в рамках демократичної парадигми ставлення до світу, що поєднує в собі ідеї передових концепцій останніх століть у галузі політології, менеджменту, соціології, філософії, психології, та за своїм змістом є людиноцентричною і гуманітарною. Методологія сучасних суспільних та особистісних відносин (враховуючи й суспільно-владні) ґрунтуються на принципах паритетності, неупередженості, відкритості, плюралізму, толерантності тощо. Наявне протистояння реальному поширенню демократичної парадигми пояснюється дією різних причин, до яких можна зарахувати, зокрема, незадовільний рівень інформованості населення з питань сучасних цивілізаційних процесів (наприклад, про НАТО); традиційне, без елементів сумніву та критики, ставлення до різних соціальних процесів і норм (прикладом може бути вибіркове шанування героїки минулого; поширеність магічної та натуралістичної, а не наукової домінанти світосприйняття; неусвідомленість системи нових пріоритетів і цінностей життя (наприклад, ставлення до власності); низький рівень теоретичного осмислення дійсності тощо. Вказані причини підсилюються низкою політично-партійних спекуляцій та різними формами популізму.

Загальновідомо, що існує низка зовнішніх чинників, які у певній формі (прямо чи опосередковано) впливають на процес перебудови українського суспільства, сприяють чи перешкоджають його розвитку. Кожен із них окремо та всі разом формують нові завдання щодо вдосконалення діяльності інституту публічного врядування, переорієнтацію його постійний розвиток із відповідним уточненням здійснюваних інноваційних функцій. Виконання цих масштабних завдань переважно залежить від політичної культури населення та рівня професіоналізму керівників публічних інституцій, їх готовності відповісти на виклики часу високою управлінською майстерністю сучасного рівня.

Зазначимо, що до основних передумов, що визначають основні зміни сучасного українського суспільства та його можливості цивілізаційного розвитку, належать:

- перехід суспільства від авторитарного до громадянського, з властивими останньому самоорганізацією громад, активністю та ініціативністю її представників у відстоюванні власних прав і свобод;

- формування демократичних відносин між суспільством і владою, необхідність реформ врядування, зокрема розширення повноважень місцевого самоврядування;

- впровадження у соціальну практику нових цінностей, насамперед високого статусу особи, її прав і свобод, соціального капіталу тощо;

- підсилення соціального значення людського потенціалу, зокрема професійної майстерності;

– ринкові трансформації, з розширенням ролі приватної власності, духу змагальності та підприємництва;

– перехід до постіндустріального суспільства, з його орієнтацією на інтелектуальний ресурс і забезпечення не так розвитку виробництва, як сфери розвитку людини – охорони здоров'я, освіти, культури;

– наростання глобалізаційних (нівелюючих) впливів у формі експансії політики, економіки й культури супердержав.

Зрозуміло, що вказані передумови окремо і комплексно впливають на перебіг подій, зумовлюють необхідність постійного здійснення наукового моніторингу суспільних проблем і врахування їх у процесі обґрунтованих управлінських рішень. За цих обставин публічне управління орієнтується на активне залучення громадськості та її окремих представників, на ствердження людських цінностей та застосування сучасних, цивілізованих впливів на виконавців управлінських ініціатив. Відповідно до цього розширюється коло активних учасників управлінських процесів і суб'єктів інноваційного ставлення до існуючих реалій. Із когорти “суспільних функціонерів” формується тип “чиновника-спеціаліста” [11] або публічного адміністратора, який орієнтується на організаційне забезпечення управлінського процесу, включно із трансформуванням досить віртуального світу політики у практичну площину спільної діяльності громадськості. Управлінська практика вирішення питань місцевого значення з необхідністю враховує індивідуальний підхід та особливе (щораз нове) ставлення до ситуації. Тому обов'язковою умовою забезпечення ефективності управлінських рішень і всього публічного врядування має бути творчий підхід як реалізація інноваційного мислення.

Розкриття змісту інноваційного мислення передбачає з'ясування сутності мислення як атрибутивної функції людини, що з необхідністю поширюється на специфіку управлінської діяльності. Мислення прийнято визначати як рефлексію – логічну діяльність співвіднесення одного предмету думки з іншим, або взаємне їх опосередкування [12]. Рефлексія є багатомірною; її категоріальні (можливі) параметри можуть стосуватися виявлення змісту різних аспектів діяльності, для прикладу – мотиву й мети, мети й засобів, результатів і цілей, ресурсів і перешкод тощо. Так, пізнавальна рефлексія – це співвіднесення знання з об'єктом цього знання; критична – існуючого стану із потрібним, зразковим тощо. Окрім об'єктивного співвіднесення знання з його предметом, управлінська рефлексія обов'язково стосується лінії зв'язку суб'єкта і здійснюваних змін, певною мірою виявляє ставлення суб'єкта мислення до інституційно заданих програм, планів, до власної функції у здійснюваному процесі, особистої відповідальності за результати змін, задоволення чи ні від праці тощо. Можна стверджувати, що рефлексія (розмисли, міркування, судження), попри всю предметну спрямованість, завжди відтворює особистісний момент

бачень, в ідеалі є особисто-центрованою і в тенденції поєднує всі ролі судового процесу – звинувачення, захисту, судді, свідків і підсудного [13].

Рефлексія та її результат – розуміння, є загальнолюдськими властивостями, що у конкретних умовах певного виду діяльності набувають особливих рис, зумовлених насамперед специфікою предмету діяльності. Специфікою публічного менеджменту є його діалогічність, прозорість, динамічність, а також значний рівень інституційної визначеності (нормативно-правова заданість). Проте це не означає, що управлінська діяльність здійснюється за алгоритмом чи зводиться лише до техніки виконання поставлених завдань. Застерігаючи від такої можливості, Б. Гурне стверджує, що “уряд “техніків”, що надихався б чисто технічними міркуваннями, – безперечно, являв би собою найогиднішу з тираній” [14].

У структурі публічного менеджменту інноваційне мислення виконує роль рушійної сили модернізації або основного засобу продукування нової соціальної реальності. Як особливий вид рефлексії, воно співвідносить загальні регламентуючі норми із практичною ситуацією, враховує множину інших граней і в результаті проектується у конкретне, синтетичне й оригінальне рішення, що виявляє особистість свого суб’єкта та орієнтує на модернізацію існуючого стану. Характерною рисою рефлексії є її націленість на прояснення ситуації, висвітлення її скритих можливостей та досягнення повноти розуміння. Останнє є відносним і досягнутий ширший його горизонт відкриває значно більше коло проблем, змушує думку робити нові витки досліджень і тому рефлексія є безконечною. А рецептом від схоластичної “дурної безконечності” є повсякденність практики, що змушує діяти у локальному форматі “тут і тепер”. Рефлексія як загальна, умоглядна властивість людини конкретизується у безпосередньому процесі мислення, що завжди має чітко визначені предмет, засоби та результати. Саме тому мислення класифікується, для прикладу, як абстрактне чи конкретне (щодо предмета), аналітичне чи синтетичне (щодо засобів), ефективне чи неефективне (щодо результату). Якісне мислення представника публічної сфери повинне відтворювати всі сутнісні характеристики цієї сфери діяльності і забезпечувати досягнення успіху.

У цьому контексті публічно-управлінська діяльність може здійснюватися на основі всебічної рефлексії, що виконує низку конкретних функцій (табл. 1). Важливо зауважити, що здійснення кожної із вказаних функцій має у собі інноваційний потенціал, дозволяє формувати як нові теоретичні концепти дійсності (1 – 8 функцій), так і практичні моделі її реальних змін (9 – 15 функцій).

Таблиця 1

Особливості публічно-управлінських інноваційних рефлексій

№ з/п	Функція	Рефлексія (співвідношення чого з чим)	Результат
1	2	3	4
1	Пізнавальна	Події (факти) – знання	Достовірне знання

Закінчення табл. 1

1	2	3	4
2	Актуалізуюча	Загальні знання – знання про актуальний стан	Конкретне знання
3	Критикуюча (деміфологізуюча)	Дійсне (міфічне) – належне	Позбавлення ілюзій
4	Конгруентна (внутрішньо узгоджуюча)	Попередня думка – наступна	Послідовність і єдність думок
5	Прогностична	Теперішнє – майбутнє	Гіпотези (тренди)
6	Стратегічна	Актуальний стан – бажане майбутнє	Стратегії, програми
7	Аксіологічна	Існує – значиме	Цінності, ієрархія цінностей
8	Мотиваційна	Значиме – визначальне	Мотив (заради чого?)
9	Концептуалізуюча	Дійсне – сутісне	Розуміння, значущість
10	Нормативна	Здійснюване – універсальне	Норма, правило, юридичний закон
11	Креативна	Реальний стани – нові його форми	Нові предметні форми
12	Операційно-технологічна	Концепт – засіб (спосіб дії)	Нові технології
13	Комунікативна	Власна позиція – позиція іншого	Узгодження власних і спільних інтересів – порозуміння, довіра
14	Індивідуалізуюча	Загальні положення – окремі їх застосування	Феномени, окремі події
15	Прийняття рішень	Від всієї багатомірності розумінь до чіткої відповіді на запитання “що робити?”	Програми, план дії тощо

Сучасний процес розвитку публічного врядування в Україні характеризується такими особливостями, як децентралізація влади та втрата її монопольного права на прийняття управлінських рішень, відкритість і прозорість публічної сфери, розширення соціального кола активних учасників соціального реформування, насиченість інформаційного простору та його неоднозначність і контраверсійність. Доповненням демократичних властивостей сучасного управління є також значна ступінь невизначеності розвитку суспільно-політичних змін, що виключає лінійну передбачуваність майбутніх процесів і зумовлює відкриту конкуренцію концепцій, стратегій і програм розвитку соціальної системи. Успіх у такому складному процесі оптимізації управління може забезпечити саме ґрунтовне мислення інноваційного спрямування.

Інноваційне мислення як чинник розвитку публічного врядування реалізується за допомогою таких засобів:

– відкритого публічного дискурсу як наскрізної умови демократичного розвитку суспільства та способу існування публічного управління;

– наукового аналізу існуючих викликів, проблем, ресурсів, загроз тощо;

- реалістичної й критичної оцінки досягнень і перспектив;
- визначення нових продуктивних ідей і концепцій;
- прийняття оптимальних управлінських рішень;
- обґрунтування і впровадження апробованих зразків досвіду;
- формування й затвердження обґрунтованих програм і проєктів;
- мобілізаційно-мотиваційного впливу на виконавців;
- синтезу передових технологічних засобів і ресурсів;
- зацікавлення, переконання й залучення громадськості до реалізації новачій через забезпечення належного інформування;
- постійного науково-експертного супроводу процесу реформування.

Необхідною властивістю інноваційного мислення має бути також парадигмальна, логічно узгоджена єдність думки, слова й діла. Іншими словами продуковані думкою нові концепти важливо наповнити практичним змістом, тобто надати їм адекватної артикульованості в інформаційному просторі, закріпити законодавчо та довести до предметного втілення у змінах соціально-економічних процесів.

Висновки і перспективи подальших розвідок, що формуються із змісту цієї статті вказують на те, що інноваційне мислення необхідно розглядати в якості дієвого чинника розвитку публічного врядування, оскільки саме воно формує зміст теоретичних і практичних модернізацій, продукує нові проєкти і програми розвитку. У сфері економіки інноваційне мислення є дієвим чинником забезпечення конкурентних переваг, досягнення якісних маркетингових показників тощо. У публічному управлінні, на відміну від менеджменту підприємницької сфери, інноваційне мислення орієнтує на постійну модернізацію суспільно-владних відносин, розширення об'єктів реформування та реалізацію можливостей його суб'єктів. У будь-якій сфері розвитку перемога конкуруючих проєктів і програм забезпечується високим рівнем їх наукового обґрунтування та мірою запропонованих інновацій. Необхідною умовою реформування публічного врядування, його демократичних змін має бути науково обґрунтоване опосередкування різних аспектів, включно із раціональним осмисленням усіх можливих наслідків. Перспективи подальших досліджень пропонованої теми можна вбачати у висвітленні низки похідних аспектів, до яких належать розкриття особливостей формування інноваційного мислення, уточнення його зв'язку з іншими продуктивними можливостями суб'єкта соціально-управлінських змін та деталізація процесу реалізації інноваційних проєктів.

Список використаної літератури

1. Вебер М. Политика как призвание и профессия // Філософія політики : хрестоматія : у 4-х т. Т. 3 / авт.-упоряд. : В. П. Андущенко (кер.) [та ін.]. Київ : Знання України, 2003. 407 с.

2. Габермас Ю., Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство / пер. з нім. Анатолій Онишко. Львів : Літопис, 2000. 318 с.

3. Гурне Б. Державне управління / пер. з франц. В. Шовкун. Київ : Основи, 1993. 165 с.

4. Кремень В. Г. Інновація як вимога часу. URL : <http://znannya.org.ua/index.php/novini-znannya/nauka-i-suspilstvo/56-filosofiya/286-innovatsijnist-yak-vimoga-chasu> (дата звернення: 10.03.2019).

5. Багрім О. Професійний потенціал керівних кадрів державної служби: еволюція наукових поглядів. URL : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_01\(24\)/27.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_01(24)/27.pdf) (дата звернення: 10.03.2019).

6. Котик Л. Формування професійної компетентності державних службовців у контексті розвитку персонального капіталу. URL : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_02\(29\)/21.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_02(29)/21.pdf) (дата звернення: 10.03.2019).

7. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : монографія. Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. 326 с.

8. Продіус О. І. Креативний менеджмент як запорука сучасного ефективного управління // Економіка: реалії часу. 2012. № 3/4(4/5). С. 67—72.

9. Романчук І., Карнаух І. Особистісна складова професійної компетентності керівника у сфері державної служби. URL : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01\(4\)/10rivsds.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01(4)/10rivsds.pdf) (дата звернення: 10.03.2019).

10. Свидрук І. І. Суть креативності та передумови лідерства в креативному менеджменті // Науковий вісник НЛТУ України. 2013. Вип. 23.11. С. 372—379.

11. Вебер М. Политика как призвание и профессия... С. 14.

12. Орбан-Лембрик Л. Е. Психологія управління : навч. посіб. Івано-Франківськ : Плай, 2001. С. 189.

13. Петровський П. М. Гуманітарний ресурс демократизації державного управління України: теоретико-методологічний аспект : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. С. 171.

14. Гурне Б. Державне управління / пер. з фр. В. Шовкун. Київ : Основи, 1993. С. 151.

Статтю подано: 29.03.2019

Статтю схвалено: 11.04.2019

Petrovskiy Petro Mykhailovych

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Head of the Department of Public Administration of LRIPA NAPA under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0001-8521-2384

e-mail: petro_petrovskyy@ukr.net

**INNOVATIVE THINKING AS A FACTOR
OF THE PUBLIC GOVERNANCE DEVELOPMENT**

Problem setting. An essential feature of Ukrainian nowadays is the process of reforming Ukrainian society, which includes the necessity for conscious planning of the process of modernization and rational substantiation of its irreversibility and civilization. Democratic modernization is characterized by a qualitatively higher level of freedom of all subjects of social-power relations, provides real competition of concepts, programs and projects. Competitive preconditions for development include open discourse and the production of new ideas, extraordinary decisions and approaches. Therefore, the development of public administration and, ultimately, of society as a whole, is largely determined by the possibilities of implementing innovative thinking.

Recent research and publications analysis of the mentioned problem has been carried out in the context of consideration of personal qualities of representatives of public governance, where the issue of innovative thinking is a key and determinant for the prospects of the social development. It is widely highlighted in contemporary foreign literature (M. Weber, J. Habermas, B. Gurne) and in the national literature (O. Bahrim, L. Kotyk, V. Oluiko, O. Prodius, I. Romanchuk and others).

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The works of these authors raise important aspects of the development of public governance and the importance for it of innovative thinking. However, there is a need to disclose the essence of the innovative thinking of participants in public governance as an intellectual resource of successful activity and a mean of modernizing society. This general objective of the article corresponds to a number of tasks to be solved, in particular, to demonstrate the specific forms of influence of innovative thinking on the modernization of public governance.

Paper main body. The article reveals real prerequisites for the modernization of modern society, in particular, the expansion of the circle of active participants in administrative processes and subjects of innovative attitude to existing realities. Therefore, the management practice of solving issues with the necessity includes an individual approach and a special (every time new) attitude to the situation. Under these conditions, ensuring the effectiveness of managerial decisions and all public governance should be based on a creative approach as an implementation of innovative thinking.

The content of innovative thinking is clarified by defining the essence of thinking as an attributive function of a person, which necessarily extends to the

specifics of managerial activity. Thinking is defined as a reflection – the logical activity of the correlation of one subject of thought with another, or their mutual mediation. Reflection is multidimensional, it can relate to the discovery of the content of various aspects of the activity, for example, the motive and purpose, purpose and means, results and goals, resources and obstacles, etc.

In the structure of public management, innovative thinking plays the role of the driving force of modernization or the main mean for producing a new social reality. As a special kind of reflection, it correlates the general regulatory norms with the practical situation, takes into account the set of other faces and as a result is designed in a specific, synthetic and original solution to a particular task. Innovative thinking performs a number of functions, forms both new theoretical concepts of reality and practical models of its real changes.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Thus, innovative thinking is considered as an effective factor for the development of public governance, since it forms the content of theoretical and practical modernizations, produces new projects and development programs. In public administration, it focuses on the continuous modernization of social-power relations, expansion of the objects of reformation and implementation of the capabilities of its subjects. The prospects for further research are to highlight the peculiarities of the formation of innovative thinking, to specify its connection with other productive opportunities of the subject of social and managerial changes and in detailing the process of implementing innovative projects.

Key words: innovative thinking; reflection; public governance; functions of innovative thinking; development factor; paradigmatic unity of innovative thinking.

References

1. Veber, M. (2003). Polytyka kak pryzvanye y professyia. In *Filosofia polityky*. (Vol. 3). Kyiv: Znannia Ukrainy. 407 p. [in Ukrainian].
2. Habermas, Yu., Habermas, Yu. (2000). *Strukturni peretvorennia u sferi vidkrytosti: doslidzhennia katehorii hromadians'ke suspil'stvo*. L'viv : Litopys. 318 p. [in Ukrainian].
3. Hurne, B. (1993). *Derzhavne upravlinnia*. Kyiv: Osnovy. 165 p. [in Ukrainian].
4. Kremin, V. H. *Innovatsiia iak vymoha chasu*. URL : <http://znannya.org.ua/index.php/novini-znannya/nauka-i-suspilstvo/56-filosofiya/286-innovatsijnist-yak-vimoga-chasu> [in Ukrainian].
5. Bahrim, O. *Profesijnyj potentsial kerivnykh kadriv derzhavnoi sluzhby: evoliutsiia naukovykh pohliadiv*. URL : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_01\(24\)/27.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_01(24)/27.pdf) [in Ukrainian].
6. Kotyk, L. *Formuvannia profesijnoi kompetentnosti derzhavnykh sluzhbovtiv u konteksti rozvytku personalnoho kapitalu*. URL : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_02\(29\)/21.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_02(29)/21.pdf) [in Ukrainian].

7. Olujko, V. M. (2005). *Kadrovi protsesy v derzhavnomu upravlinni Ukrainy: stan i perspektyvy rozvytku*. Khmelnytskyj: Vyd-vo KhUUP. 326 p. [in Ukrainian].

8. Prodius, O. I. (2012). Kreatyvnyj menedzhment iak zaporuka suchasnoho efektyvnoho upravlinnia. *Ekonomika: realii chasu*, № 3/4(4/5), pp. 67-72 [in Ukrainian].

9. Romanchuk, I., Karnaukh, I. *Osobystisna skladova profesijnoi kompetentnosti kerivnyka u sferi derzhavnoi sluzhby*. URL : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01\(4\)/10rivsds.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01(4)/10rivsds.pdf) [in Ukrainian].

10. Svydruk, I. I. (2013). Sut kreatyvnosti ta peredumovy liderstva v kreatyvnomu menedzhmenti. *Naukovyj visnyk NLTU Ukrainy*, Vyp. 23.11, pp. 372-379 [in Ukrainian].

11. Veber, M. (2003). Polytyka kak pryzvanye y professyia... 407 p.

12. Orban-Lembryk, L. E. (2001). *Psykhologhiia upravlinnia*. Ivano-Frankivsk: Plaj. 695 p. [in Ukrainian].

13. Petrovskyj, P. M. (2012). *Humanitarnyj resurs demokratyzatsii derzhavnoho upravlinnia Ukrainy: teoretyko-metodolohichnyj aspekt*. Lviv : LRIDU NADU. 212 p. [in Ukrainian].

14. Hurne, B. (1993). *Derzhavne upravlinnia*. Kyiv: Osnovy. 165 p. [in Ukrainian].

Paper submitted: 29.03.2019

Paper accepted: 11.04.2019

Цитування: Петровський П. М. Інноваційне мислення як чинник розвитку публічного врядування // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 1(23) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.181479>).

Citation: Petrovskyi, P. M. (2019). Innovatsiine myslennia yak chynnyk rozvytku publichnoho vriaduvannia. *Democratic governance*, Issue 1(23). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.181479>).

УДК 32.019.15: 323

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.181480>

Кіянка Ірина Богданівна

*доктор політичних наук, доцент, доцент кафедри європейської інтеграції
та права Львівського регіонального інституту державного управління*

*Національної академії державного управління
при Президентові України*

email: kiyanka@i.ua

ORCID: 0000-0002-3100-7796

СУЧАСНИЙ АСПЕКТ ПОПУЛІЗМУ В КОНТЕКСТІ ІДЕОЛОГІЧНОЇ НОРМИ

Розглянуто сучасну проблематику популізму через призму ідеологій, зокрема консерватизму та лібералізму. Зазначено, що світовий досвід свідчить, що популістський рух активізувався в періоди, коли країни переживали переломні етапи своєї історії. Проаналізовано проблематику популізму як наявність соціального замовлення від зацікавлених суб'єктів політичної дії, які застосовують популізм для реалізації своїх програм та у боротьбі за владу.

Ключові слова: популізм; публічна політика; вибори; виборча кампанія; політична ідеологія; політична програма.

Постановка проблеми. В українській спеціальній літературі інтерес до популізму виник наприкінці 90-х рр. ХХ ст. При цьому відбувалася поступова рецепція аналітичних висновків західних дослідників. На сьогодні вітчизняна історіографія популізму представлена низкою публікацій, майже винятково у форматі статей. На тлі загальних характеристик популізму як явища, що базуються передусім на доробку західних політологів, висвітлено, зокрема, такі питання, як прояви популізму в історії українського національного руху, сучасній українській політиці, популістські прийоми політичної боротьби, філософський дискурс цього поняття. Увагу науковців привертало прояви популізму в актуальному політичному просторі країн Східної Європи. Дослідники вказали також на популістську складову у діяльності практично усіх українських партій, на зв'язок між популізмом та кризою представницької функції вітчизняної партійної системи. Водночас можна вказати на чималі відмінності та розбіжності у поглядах науковців.

Поява ідеології є закономірним результатом розвитку суспільства та важливим атрибутом функціонування держави. При цьому ідеологія може відображатись у формі політичного вчення, релігійної доктрини, глобальної стратегії тощо. Її функція – функція духовного стрижня, що визначає мету та сенс суспільно-політичного життя, забезпечує згуртування та єдність

соціуму, народу, нації. Водночас ідеологія є важливою складовою суспільної свідомості, яка є самотутнім й різностороннім явищем [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчив як багатоаспектність наукових публікацій щодо ідеологічного забарвлення популізму, так і багатонаціональний склад науковців, які досліджували цю проблему. Сюди можна зарахувати таких науковців, як: М. Варій, М. Вегеш, В. Єрмоленко, А. Валіцький, Р. Дарендорф, К. Дейвікс та інші. Ідеології, покликані організувати суспільне життя, є своєрідними архітектонічними утвореннями [2].

Виокремлення невіршених раніше частин загальної проблеми. Важливим моментом у формуванні сильного громадянського суспільства є синдром популізму радянської людини. Це пояснюється перебуванням у складі імперії, яка акцентувала свою увагу на імідж, який “ішов на експорт”, коригувала систему ідеологічних дзеркал, створювала ілюзію своєї, а відтак і нашої присутності у світі. Мета статті – проаналізувати сучасний аспект популізму через призму ідеологічних норм (а саме консерватизм та лібералізм).

Виклад основного матеріалу. Як система поглядів, ідей і концепцій, ідеологія втілюється в різноманітних формах суспільної свідомості, які розрізняються за своїм предметом, типом відображення інтересів суспільного суб'єкта, а також функцією, яку вони виконують у суспільному житті. При цьому, як правило, ідеологія тісно пов'язана з такими формами суспільної свідомості, як політична свідомість і правова свідомість, мистецтво й мораль, філософія й наука, а також із релігією, економічною свідомістю людини тощо.

Зазвичай ідеологія проявляється у формі оригінальних суджень, узагальнень і висновків. Переважно вони виявляються суб'єктивними, тобто оцінками і судженнями того суб'єкта, виразником інтересів якого є ідеологічна система. А процес появи і становлення ідеології безпосередньо пов'язаний із певними соціальними та суспільними, а згодом політичними прагненнями та завданнями.

Політичні ідеології – це певні сукупності взаємопов'язаних ідей, цінностей, символів та ритуалів, призначених об'єднувати людей заради спільних політичних дій. Основою політичних ідеологій є певні погляди на суспільство та державу. Важливим є й той момент, що політичні ідеології є особливим типом вірувань. Те, у що ми віримо, є часткою нашої дійсності. На основі того, у що ми віримо, організовується наша діяльність [3].

Світовий досвід свідчить, що популістський рух активізувався в періоди, коли країни переживали переломні етапи своєї історії. При різких соціально-економічних зрушеннях, особливо тоді, коли ламалися старі засади, а нові ще не окреслювалися чітко і ясно, на політичну арену виходять популістські діячі. Заснований на буденному, безпосередньому сприйнятті навколишнього світу і його проблем, спрощених уявленнях про причинно-

наслідкові зв'язки і відносини громадського життя, популізм пропонує, відповідно, полегшені, часто бунтарські шляхи виходу із складних ситуацій.

У політиці популізм зазвичай асоціюється з емоційним, спрощеним, маніпуляційним дискурсом, спрямованим на інстинктивні почуття людей, чи з опортуністською політикою, спрямованою на те, щоб купити підтримку виборця. Проте тут доцільно зауважити, що звертання до людських почуттів є забороненим, але є нормальним за демократичного політичного режиму. Розуміючи популізм як пропозицію нереальних та ілюзорно простих рішень, водночас маємо вказати на труднощі визначення об'єктивних критеріїв можливого та неможливого, адже за певними суспільними проблемами часто стоять суперечливі інтереси різних соціальних груп [4].

Серед причин зародження популізму у масовій свідомості і політичних ідеологіях різних держав, зокрема пострадянського простору, є прагнення громадян пов'язати позитивний соціально-економічний розвиток із особистостями і так званою “залізною” владою. При цьому демократія сприймається ними як гальмо на шляху економічної стабілізації і поступу, що стимулюється певною часткою національного політикуму. А саме, апатія населення, яка часто настає після бурхливої діяльності спільноти – лідера – команди. Якщо немає підтримки серед більшості населення, у лідерів починається процес активного виснаження, і він дається до реакції самозахисту власного еґо – “популістських гасел”. І тому й допомагає відсутність необхідного рівня соціальної енергії, громадської підтримки. Важливими є емоції, які у реалізації популістських гасел мають фундаментальне спрямування, оскільки кожна з них має специфічні внутрішньо детерміновані нервові субстрати, як зазначає В. Єрмоленко [5].

Причиною апатії ще може бути невідповідність, неадекватність форм життя внутрішній доленосній налаштованості або глибинній сутності людини чи соціуму.

Через апатію люди втрачають довіру до влади. Оскільки довіра є не тільки ознакою демократичного життя, але й цінністю та психологічним регулятором соціального процесу, це призводить до браку консолідації центрального чинника ефективності будь-якої соціальної дії, що потребує колективного розуму чи колективної насаги, не кажучи вже про політичну мету, досягнення якої просто неможливе без залучення цього чинника. Тобто він сам по собі не може не бути багатозастосовним, поліфункціональним, навіть у чомусь маніпулятивним [6].

Коли популізм апелює до суспільних настроїв, то власне з'являється спроба підлаштуватися під стереотипи масової свідомості, тоді популізм стає засобом завоювання влади. А підвладна маса потребує від влади: по-перше, опіки, турботи, догляду, патерналістського забезпечення базового комфорту – фізіологічного і психологічного; по-друге, встановлення чи дотримання порядку; по-третє, надання сенсу колективному та індивідуальному існуванню, творенню привабливої спільної ідеї. Хоча це є своєрідна ілюзія,

але баз неї суспільство не може нормально існувати, інакше воно впадає у стан аномії. Якщо ж влада не хоче чи не може запропонувати громадянам важливу й цікаву для них ілюзію, то вона ризикує втратити свою популярність, якщо, звісно, вона її має [7].

Якщо брати до уваги, що основним елементом класичного консерватизму є філософія традиціоналізму – повага до моральних традицій, що склалися у суспільстві, усвідомлення того, що суспільство – це духовний феномен, організм, який має своє внутрішнє життя, то недопустимо його “перекроювати” на догоду державним діячам, їхнім свавільним устремлінням. Для правого світогляду характерна також повага до історичної традиції, запропонованого нею емпіричного матеріалу (інтелектуального, політичного, історичного), тому консерватизм і консервативна думка загалом критично відмовляються від соціальних проєктів перебудови суспільства, ґрунтованих винятково на інтелектуальному пошуку, без урахування реальності [8].

Консервативна думка запропонувала надзвичайно слухні відповіді на сукупність питань щодо свободи особи й зупинилася перед політичною практикою, зауважуючи відмінність між теоретичним конструктом і реальністю.

Визначеність, окресленість, логічність, жорсткість форми залежить від адекватного сприйняття її особою, здатності протидіяти хоча б неприйняттям цих зовнішніх форм, які відображає політична система суспільства з усіма її складовими. У такий спосіб сама ж держава, система влади, політичні інститути й інституції, відносини уже перетворюються на трансцендентні стосовно особи. Адже психологічно людина завжди протистоїть нав’язаним ззовні формам, які б алгоритмізували її сутність своїми певною мірою жорсткими визначеннями, звужуючи простір її свобод. У надмірно тоталітарних і демократичних суспільствах (в останніх, до речі, ще виразніше, бо сформована самоідентичність) завжди присутнє психологічне протистояння людини своїй зовнішній політичній формі буття – державі, владі, політичним інституціям тощо [9].

У консервативній ідеології популізм набирає сили через політичний міф. Політичний міф походить від сутності людини й, одночасно, створюється нею штучно. Тут немає ні суто природного механізму створення, ні суто розумового. Таким чином, політичний міф є пристосуванням деякого культурного міфу для політичних цілей, а його основою завжди є певна штучна концепція. Становлення абсолютного політичного міфу, який базується на абсолютній міфології й певному національному ґрунті, пов’язане із синтезом охоронних і реформаторських зусиль. Власне, самі реформи в консервативному синтезі є всього лише способом забезпечення людини від гріхопадіння, реакція на божевільне новаторство лжепророків-політиків, супровідний мотив розвитку людського суспільства.

У процесі індивідуації людина виділяється з маси й проходить стадії особистісного дорослішання – від чистого афекту до розуміння своїх життєутворюючих інтересів, від інтересів до цінностей (і міфологічних образів), від цінностей до основоположних категорій і явищ священного. Сформована в цьому процесі надособистість – це нерозривна свідомо-несвідомо єдність (самість), утворена не вторгненням несвідомого в і без того надто тісну сферу свідомого (варваризація), а розширенням сфери свідомості в традиційно несвідомих елементах психіки (індивідуація). Саме надособистість в змозі розтлумачити й застосувати приховані в колективній психіці розуміння.

Політичний міф, як і архаїчний, характеризується певним набором компонентів: картиною світобачення у формі міфологізованої концепції соціальної істини (підставами справедливості), періодом у часі, пов'язаним із джерелом національної історії й культури, моментом їхнього вищого піднесення або занепаду (аналог ініціативного переживання у містичному ритуалі), образом майбутнього (зрозумілим як повернення до джерел Золотого Століття) і глибокою опозицією “ми – вони” (аналого міфічної опозиції Добра і Зла). Але політичний міф відрізняється від архаїчного своєю інструментальністю та рукотворністю. Культурне завдання політичного міфу полягає у відновленні соціальної картини світу, зруйнованої під час соціального катаклізму, і структуруванні дійсності в ситуації, коли картину світу не можна відновити й засвоїти як цілісну. Основою політичного міфу, із всією його кризовою випадковістю, неодмінно є концепція.

Політичний міф постійно перебуває у стані добудування: від ідентифікації за спільним переживанням, через певний межовий психологічний стан, до символізації й ритуалізації – оперування, комбінування символами. У зрілій стадії міф зумовлює міфоритуальні товариства, але потім переходить у стадію уніфікації й виродження та гине, втративши мобілізуючу силу. Інструментальні якості політичного міфу призводять до того, що вихідний міфосюжет заднім числом може бути накладений практично на будь-який дієвий ряд, а політичний міф стає шифром соціального проекту. Життєздатність соціального проекту, відповідно, залежить лише від мистецтва міфотворця і його вміння пояснити масам, що події не спростовують заявленого сюжету. Розгорнутий політичний міф, щоб обслужити більш-менш довгострокову стратегію боротьби за владу, повинен народжуватися в зв'язку з архаїчними міфами, базуватися на них, містити ключ, що дешифрує ймовірні реакції маси, і вирішувати основні питання буття.

Роздробленість міфотворчого потоку, пропонованого суспільству засобами масової інформації, обумовлює його перетворення в обман. Іноді це призводить до виникнення квазіміфу, що проявляє себе невідповідністю архетипу. І він може захопити масу й “водити нею” доти, поки архетипічна

ситуація не розкриє суперечність цього міфу досвіду предків, культурній парадигмі, що існує в суспільній свідомості проти його волі.

Символ у політиці пов'язує раціональне з ірраціональним, колективне з індивідуальним, масу з вождем. Виділяють культурний і психоаналітичний підходи до суті символу. В першому випадку символом є сама дійсність, найважливіша ознака соціальності; в другому випадку – позначення певного витісненого зі свідомості забороненого бажання. Перший підхід відповідає глибоко вкоріненим у культурі символам, інший – кризовій формі свідомості.

Політичний міф формується разом зі створенням магічних слів і проясненням їхнього змісту в міфотитуальних сценаріях. У магічному слові може бути приховане божевілля як небезпечне емоційне розжарення, що затьмарює зміст, але може міститися й особистість зі значеннєвою енергетикою, енергією сутності. Декларативне присвоєння символу явищу (акт номінації) є формою політичної влади. Національний політичний міф складається як ієрархія крові і ґрунту: ґрунт стосується концепції народу – богоносця – носія знання про Істину, кровність (елітарність) – концепції боротьби за реальний успіх націй у земному існуванні. Народ вкладає у міфотворчість нації зміст свого несвідомого, відображений у символах досвід предків, еліта – концептуальне бачення всієї міфологічної конструкції та гру образів – політичну рекламу й національний ритуал [10].

Міфологія – це не тільки історично перша, універсальна і єдина форма суспільної свідомості, яка дійшла до нас із глибини сторіч у формі міфів, легенд, переказів, а щось більш значиме, те, що визначає основи соціокультурного простору. У міфі сходяться минуле з сучасним і визначається майбутнє. Міф формує ментальність народу і нею формується, визначаючи історичний вибір нації.

Вважаємо, що суспільство, особистість можуть реагувати на кризову ситуацію, на загрозу, або виробляючи інноваційну ідею, що відкриває нові творчі можливості, або повертаючись до старих ідей, що виправдали себе під час попередніх криз. Міф перетворюється на засіб соціальної та політичної мобілізації, якщо суспільство втрачає здатність вирішувати проблеми раціонально. Міф – сильний засіб навіювання, політична зброя, здатна підкорювати, групувати і направляти людей, формувати з них партії, рухи і виховувати борців за свободу. Тому не дивно, що ця зброя використовується політиками, інакше кажучи міф виконує маніпулятивну функцію, є ефективним засобом політичного маніпулювання.

Проте як би еліта, або просто верхівка, не намагалася впровадити і нав'язати свою волю суспільству, без ефективного пропагандистського апарату їй це не вдасться. Політична пропаганда використовує різноманітний спектр методів та засобів. Одним із яких є саме створення міфів. І тому важливу роль у застосуванні певних політичних міфів у пропагандистських операціях відіграє відповідність певних елементів

політичної культури їх необхідності таким функціям: експлікативній (роз'яснювальній), апологетичній (виправдання існуючого порядку), маніпулятивній (маніпулювання свідомістю людини, групи, мас), а також ідеологічній, захисній та офенсивній (наступальній).

Принцип популізму – це постійна рефлексія на певні речі, що відбуваються в суспільстві. Це, своєю чергою, своєрідний захист системи і уніфікація певних символів, що зручні для популістів. А також характерна риса для опрацювання людської свідомості в процесному та історичному саморозвитку.

У популізмі завжди присутній “інстинкт до комбінації”. Психологічно – це той інстинкт, який відповідає за те, щоб людина була здатна розглядати свої відносини і зв'язки з оточуючим світом і наводити певні асоціації, тобто з'єднувати одні речі з іншими.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Аналізуючи погляди представників лібералізму, можна констатувати, що ця суспільно-політична течія не є “негативною”. Окрім того, у полеміці індивідуалізму із колективізмом вона дотримується позиції третейського судді. Адже лібералом не можна вважати індивідуаліста, що бажає самоізоляції. Вільна особистість є відкритою так само, як і вільне суспільство. Людині в ньому завжди притаманні індивідуальна відповідальність, моральна дисципліна. У такому суспільстві особистість вмє сама себе “внутрішньо зв'язати”.

Спроба представників ліберальних сил деполітизувати війну з корупцією шляхом перетворення її на інструмент інституційних реформ була від початку приречена на невдачу. Політичний дискурс, який зосереджується на корупції, моралізує політичний вибір так, що політика зводиться до альтернативи між корумпованим урядом та поки що некорумпованою опозицією. Тим часом головні гасла антикорупційної кампанії закликають “позбавитись їх усіх!”.

У процесі розвитку Української держави особливо нагальною є потреба в системі політико-ідеологічних цінностей та морально-етичних орієнтирів, здатних мобілізувати зусилля суспільства на вирішення поточних і перспективних проблем її розбудови. Одним із шляхів пошуку та обґрунтування інтеграційної ідеї, реалізація якої могла б стати основою формування необхідної нам системи ціннісних пріоритетів та орієнтирів, є створення такої концепції державної ідеології, яка б враховувала головні особливості духовності й ментальності народів, що населяють Україну, здатна була б забезпечити їхні інтереси та сприяти подальшому повноцінному розвитку української нації та держави.

Звертаючись до ідей популізму в контексті ідеологій, згадана проблематика набирає іншого політичного дискурсу. Необхідно зазначити, що це явище на сьогодні набуло статусу повсякденного досвіду. Боротьба за владу є основною темою й рушійним мотивом цієї сфери спілкування. Чим

більш відкритим й демократичним є життя суспільства, тим більше уваги приділяється популізму у суспільстві.

Список використаної літератури

1. Демчук П. Державна ідеологія та ідеологічна робота держав // Розбудова держави. 1994. № 5. С. 12—14.
2. Денисюк С., Бобрук А. Популізм як прояв мімікрії в контексті сучасної політичної праксеології // Науковий огляд. 2014. Вип. 2 (№ 1). С. 192—198.
3. Докаш О. Абсолютний міф як основа для політичної міфотворчості // Науковий вісник Ужгородського університету. 2010. Вип. 14. С. 12—14. (Серія: Політологія, Соціологія, Філософія).
4. Джон Б. Джудіс. Великий вибух популізму. Харків : Книжковий дім “Клуб сімейного дозвілля”, 2017. С. 192.
5. Єрмоленко В. Плинні ідеології. Ідеї та політика в Європі XIX – XX століть. Київ : ДУХ І ЛІТЕРА, 2018. 480 с.
6. Рябчук М. Від “хаосу” до “стабільності”: хроніка авторитарної консолідації. Київ : К.І.С., 2012. 288 с.
7. Онопко О. Виникнення та напрямки розвитку політичних міфів // Науковий вісник Ужгородського університету. 2010. Вип. 14. С. 36—38. (Серія: Політологія, Соціологія, Філософія).
8. Шайгородський Ю. Роль міфологічної свідомості у розумінні політики. URL : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php> (дата звернення: 14.04.2019).
9. Шпорлюк Р. У пошуках майбутнього часу: статті та есеї. Київ : Грані-Т, 2010. 256 с.
10. Kazin M. The Populist Persuasion: An American History. Ithaca : University of Illinois Press. Urbana and Chicago, 2006. 264 p.

Статтю подано: 27.05.2019

Статтю схвалено: 26.06.2019

Kiyanka Iryna Bohdanivna

*Doctor of Political Science, Associate Professor, Associate Professor
European integration and law Lviv Regional Institute of Public Administration
National Academy of Public Administration of the President of Ukraine
email: kiyanka@i.ua
ORCID: 0000-0002-3100-7796*

THE CONTEMPORARY ASPECT OF POPULISM IN THE CONTEXT OF IDEOLOGICAL NORM

Problem setting. The article deals with the problems of populism in the context of ideology: conservatism and liberalism. The growth of populism comes after the destruction of the liberal consensus, which began after the Cold War, with

increasing tension between democratic majority and liberal constitutionalism – the two main pillars of democratic regimes. Strengthening the role of populism shows the gradual loss of the attractiveness of liberal solutions in the field of politics, economy and culture, and ideology.

Recent research and publications analysis. World experience shows that the populist movement was intensified in periods when the country experienced a turning point in its history. In sharp socio-economic changes particularly when breaking the old principles and adopting new ones, the political arena is occupied by populist leaders, who suggest simplified ideas and quick decisions to solve crisis issues.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. An important point in building a strong civil society is the populism syndrome of Soviet human. While being the part of an empire, which focused its attention on the image that went for export, it adjusted the system of ideological mirrors, creating the illusion of its, and therefore our, presence in the world. The purpose of the article is to analyze the contemporary aspect of populism through the prism of ideological norms (namely conservatism and liberalism).

Paper main body. As a system of views, ideas and concepts, ideology is embodied in various forms of social consciousness that differ in their subject matter, the nature of the reflection of the interests of the public subject, and the function they perform in public life. As a rule, ideology is closely related to such forms of social consciousness as political consciousness and legal consciousness, art and morality, philosophy and science, as well as religion, economic consciousness of a person, etc.

World experience shows that the populist movement intensified at a time when countries were experiencing crucial stages in their history. With dramatic socio-economic shifts, especially when the old foundations were broken and the new ones were not yet clearly defined, populist figures were entering the political arena.

Among the reasons for the emergence of populism in the mass consciousness and political ideologies of different states, including the post-Soviet space, is the desire of citizens to associate positive socio-economic development with individuals and the so-called “iron” power. At the same time, democracy is perceived as a brake on the path of economic stabilization and progress, which is stimulated by a certain part of the national political party. Unless there is support in the majority of the population, the process of active depletion begins, and it is given to the reaction of self-defence of one's own “populist slogans”.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Analyzing the views of representatives of liberalism, we can state that this socio-political trend is not “negative”. Besides, in the controversy of individualism with the collectivism, it adheres to the position of an arbitrator. After all, a liberal cannot be considered as an individualist who wants self-isolation. A free person is open, as well as a free society. The person in such a society is always inherent in individual

responsibility, moral discipline. In society, a person knows how to “connect himself/herself internally”.

When turning to the ideas of populism in the context of ideologies, this issue is gaining another political discourse, it should be noted that this phenomenon has acquired the status of everyday experience today. The struggle for power is the main theme and driving motive of this sphere of communication. The more open and democratic a society life is, the more attention is paid to populism in society.

Key words: populism; public policy; elections; campaign; political ideology; political program.

References

1. Demchuk, P. (1994). Derzhavna ideolohiia ta ideolohichna robota derzhav. *Rozbudova derzhavy*, № 5, pp. 12-14 [in Ukrainian].
2. Denysiuk, S., Bobruk, A. (2014). Populizm yak proiav mimikrii v konteksti suchasnoi politychnoi prakseolohii. *Naukovyi ohliad: mizhnarodnyi naukovyi zhurnal*, Issue 2 (№ 1), pp. 192-198 [in Ukrainian].
3. Dokash, O. (2010). Absoliutnyi mif yak osnova dlia politychnoi mifotvorchosti. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho universytetu*, Issue 14, pp. 12-14 [in Ukrainian].
4. Dzhon, B. (2017). Dzhudis. *Velykyi vybukh populizmu*. Kharkiv: Knyzhkovyi dim “Klub simeinoho dozvillia”. pp. 192 [in Ukrainian].
5. Yermolenko, V. (2018). *Plynni ideolohii. Idei ta polityka v Yevropi XIX – XX stolit.* Kyiv: DUKh I LITERA, 480 p. [in Ukrainian].
6. Riabchuk, M. (2012). *Vid “khaosu” do “stabilnosti”: khronika avtorytarnoi konsolidatsii.* Kyiv: K. I. S. 288 s. [in Ukrainian].
7. Onopko, O. (2010). Vynyknennia ta napriamky rozvytku politychnykh mifiv. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho universytetu*, Issue 14, pp. 36-38 [in Ukrainian].
8. Shaihorodskyi, Yu. *Rol mifolohichnoi svidomosti u rozuminni polityky.* URL : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php> [in Ukrainian].
9. Shporliuk, R. (2010). *U poshukakh maibutnoho chasu: statyi ta esei.* Kyiv: Hrani-T. 256 p. [in Ukrainian].
10. Kazin, M. (2006). *The Populist Persuasion: An American History.* Ithaca: University of Illinois Press. Urbana and Chicago. 264 p.

Paper submitted: 27.05.2019

Paper accepted: 26.06.2019

Цитування: Кіянка І. Б. Сучасний аспект популізму в контексті ідеологічної норми // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 1(23) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2019. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.181480>).

Citation: Kiyanka, I. B. (2019). Suchasnyi aspekt populizmu v konteksti ideolohichnoi normy. *Democratic governance*, Issue 1(23). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.181480>).

УДК 351.9 – 043.5 + 061.2 (477)

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.181481>

Токар Маріан Юрійович

кандидат історичних наук, доцент, докторант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
ORCID: 0000-0001-8426-4481
e-mail: carpatia.doslid@gmail.com

КОНСЕНСУСНА МОДЕЛЬ СПІВПРАЦІ ІНСТИТУЦІЙ СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Актуалізовано увагу на питанні спільної управлінської діяльності громадських інституцій та органів державної влади. Запропоновано власну модель консенсусного громадсько-державного управління, в якій провідну роль відведено громадським організаціям. Конкретизовано стан розвитку взаємин держави і суспільства, означено перспективи участі громадян у прийнятті суспільно значимих рішень, у еволюції громадянського суспільства.

Ключові слова: громадянське суспільство; громадські організації; консенсусна модель управління; публічне управління; державна політика.

Постановка проблеми. Сучасний стан розвитку публічного управління, взаємин держави і суспільства в Україні, попри спроби органів державної влади, переважно показово, наголошувати на готовності до конструктивної співпраці, не надто покращує стан справ у цьому напрямку. Недосконала нормативно-правова база, недостатність досвіду, брак знань та умінь, взаємна недовіра громадян і влади гальмують загалом процес єднання державних і суспільних інституцій у контексті управлінської взаємодії та відповідальності за прийняття рішень. Як наслідок, відчутним є обмеження участі громадянського загалу в державно-управлінських процесах. Однак визріває необхідність застосування різних моделей і підходів до узгодження управлінської діяльності між інституціями суспільства і держави саме у змісті публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання управлінської діяльності владних інституцій займає чільне місце в державно-управлінських наукових студіях. Так, окремі аспекти взаємодії інституцій суспільства і держави досліджувалися у працях Т. Андрійчук [1], С. Телешуна та колективу [2], В. Гелстона [3], О. Корнієвського у співавторстві [4], Е. Кузнецова [5], М. Лациби [6]. Із зарубіжним досвідом у цьому напрямку знайомить у праці І. Белей [7]. Можливості практичного моделювання

авторських підходів отримуємо із матеріалів П. Петровського [8], Д. Уейна [9], Р. Шварца [10].

Виокремлення невіршених раніше частин загальної проблеми. Беручи до уваги сучасну взаємодію влади і громадян, необхідно зупинитися на конкретних механізмах оптимізації скоординованої управлінської діяльності інституцій суспільства і держави. Зокрема, не вивчено питання місця і ролі в цих процесах громадських організацій як провідних елементів громадянського суспільства та їхнього публічно-управлінського потенціалу.

Виклад основного матеріалу. Розвиток України підпорядкований загальним трансформаційним суспільно-політичним тенденціям, “моду” на які диктують провідні демократичні країни світу. Незважаючи на чисельні внутрішньо- і зовнішньополітичні складності, демократичний курс державної політики України у всіх сферах залишається незмінним і не передбачає різких змін політичної системи в найближчому майбутньому. Така думка підкріплюється динамікою суспільно-політичних відносин у державі, розвитком системи державного управління й впровадженням принципів демократичного врядування у всіх структурно-інституційних аспектах. Одночасно відбувається хоч і не стрімкий, але цілком закономірний розвиток громадянського суспільства. Формуються його нормативно-правові засади і розширюється його публічно-управлінська сфера впливу. Громадяни, громадські організації все частіше претендують на реальні можливості співучасті в державотворчих процесах, прийнятті суспільно важливих рішень, отримують шанс на вирішення багатьох завдань і проблем буденної життєдіяльності як держави, так і суспільства [11].

У даному випадку хочемо запропонувати для апробації модель консенсусного громадсько-державного управління (далі – КГДУ), яка може бути застосована як мобілізаційно-інтеграційний засіб організації громадян у будь-якому територіальному середовищі, будь це об’єднана територіальна громада, конкретний регіон, або країна загалом. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, здійснюючи процес децентралізації державного управління на всіх рівнях, формують сприятливі умови для публічності й відкритості комунікування з інституціями громадянського суспільства й громадськими організаціями зокрема. Зважаючи на те, що децентралізація спрямована на наскрізну демократизацію інституціональних взаємин і афішує допуск до певних публічно-управлінських повноважень представників громадянського суспільства, вважаємо за доцільне переформатування типу відносин у напрямку сприяння громадським організаціям, де їх роль буде відчутною й справді публічною, а не поверхневою. Це стосується не тільки надання їм сигналу про пріоритетність інтересів громадян у державі, а й практичного залучення до співпраці з органами влади представників громадянського суспільства через синтезуючий формат розподілу публічно-управлінських повноважень та прийняття консолідованих рішень. У цьому й полягає, в нашому розумінні,

суть запровадження моделі консенсусного громадсько-державного управління.

Ключовою категорією у цьому конструкті є термін “консенсус”, під яким розуміємо факт згоди основних суспільно-політичних сил (суб’єктів/акторів) щодо розподілу владних повноважень та управлінських цінностей. Його можна розуміти також як пошук взаємоприйнятних рішень, які спроможні задовольнити всі зацікавлені сторони управлінського процесу [12]. У цій моделі важливим є рівноправний розподіл функцій, які виконуватимуть її суб’єкти, а також баланс інтересів і відносин, що діють на принципах консенсусної демократії. Найголовнішим стимулом до усвідомленого і системного прийняття цієї моделі всіма зацікавленими сторонами є бажання та вміння знаходити спільну мову й об’єднуватися на шляху реалізації суспільно значимих завдань. На нашу думку, спонукальними ознаками використання цієї моделі в публічному управлінні є такі принципи, як довіра, повага, узгодженість, переконання, цілеспрямованість. Експериментальним майданчиком консенсусної моделі є відкрита дискусійна платформа, яку розглядаємо як модерний підхід у державному управлінні, що вказує на відмову від монологічного шляху отримання істинного результату та визнання діалогічності в досягненні результатів. А, отже, потрібно говорити про усвідомлення кожним учасником управлінського процесу суб’єктності державно-суспільних відносин. На нашу думку, цей спосіб, що має витоки в “технології відкритого простору” Г. Оуена [13], сприятиме подоланню стереотипності у ставленні представників державної влади до носіїв “третього сектору”.

Одночасно важливою є раціональність підходів до спільної управлінської діяльності, що не провокуватиме радикалізацію поглядів та недемократичності обговорення проблем, а також унеможливить конфліктність двосторонньої дискусії між зацікавленими сторонами (учасниками) з приводу вирішення суспільно значимих завдань. У даній диспозиції під учасниками процесу маємо на увазі дві сторони. Перша – це представники інституцій державної влади, які є репрезентантами державної політики й відстоюють формально позицію держави. Друга – складається з представників інституцій громадянського суспільства, громадських організацій, які є виразниками інтересів, прав і свобод громадян. Надважливо, щоб основою моделі консенсусного громадсько-державного управління була раціональна воля всіх учасників дискусійного процесу на основі публічності та взаєморозуміння. Такий підхід сприятиме виробленню й поширенню державницького мислення об’єктів і суб’єктів суспільно-політичного процесу, що позитивно вплине на державотворення. Вважаємо, що подібне розуміння співпраці має посилити важливість державно-управлінського аспекту дискурсу, що вбачається концептуальним процесом обговорення нагальних і перспективних питань розвитку держави та суспільства. Своєрідний міжінститутський соціальний контракт, що в

даному конструкті є дороговказом до формування соціально справедливої держави, має стати стимулом інституційної співпраці. Практично консенсусна модель є “ворогом” суспільно-політичному популізму.

Без взаємної довіри і поваги ефект консенсусу є практично недосяжним. Щоб вийти на рівень узгодження дискусійних питань, суб’єкти цього процесу повинні усвідомлювати рівноправність у відносинах і відповідальність при прийнятті рішень. Відтак важливою складовою консенсусного управління, на нашу думку, є сам факт бажання сторін досягати успіху, усвідомлювати цілісність інформації про винесену на дискусію проблему, важливість обговорюваного процесу взагалі, розуміння його необхідності та пріоритетності як форми соціальних відносин. Цей психологічний феномен згладжує ймовірні конфлікти й полегшує вибірку пріоритетів консолідованого соціуму.

Для нашого дослідження цінним є фактор самоорганізації інституціональної єдності, де домінуюча ініціативна роль належить громадській організації, яка мобілізує енергію всіх державних і суспільних інституцій на вирішення суспільно значимих завдань. Для держави визнання “відкритого середовища” підживлює щонайменше два важливі й взаємопов’язані принципи, про які ми згадували вище – “невтручання” і “сприяння”. Розуміємо це так, що держава, на основі визнання пріоритетності демократичних цінностей, свідомо позбавляє себе місії інституту, що одноосібно диктує “правила гри” суспільству, передаючи частину управлінських повноважень та можливість прийняття важливих рішень інститутам громадянського суспільства. “Невтручання” в процесі інституціональної єдності сприймається як одна з принципових умов не нашкودити розвитку громадянського суспільства й соціально орієнтованим напрямом правової держави. Водночас, “невтручання” зовсім не означає ігнорування, тому фактор взаємодії інституцій суспільства і держави є природно обґрунтованим та взаємовигідним. Що ж до “сприяння”, то воно закладене в усій фасилітаційній конструкції і є головним важелем демократичної влади у співпраці з громадськими організаціями, своєрідним стилем загальноновизнаних засад демократичного управління. Враховуючи реформу децентралізації в Україні, роль громадського сектору в співпраці з органами місцевої влади буде зростати, а тому державна політика сприяння розвитку громадських організацій повинна бути усвідомлено спрямована на підтримку їхніх ініціатив та інтересів.

Наголосимо на ще одному важливому моменті, який полягає у тому, що пропонується модель має перспективи бути ефективною у разі розуміння учасниками консенсусного процесу значення прикінцевих державотворчих результатів. Така співпраця має бути цілеспрямованою і вселяти впевненість у правильності прийнятих рішень. Тобто, суб’єкти (актори) публічно-управлінських відносин повинні використовувати раціональні аспекти в спільній роботі й позбутися як емоційно-інстинктивних, так і міфотворчих

впливів. На наше переконання, усвідомленість цілей, завдань та результатів сприятиме впевненості в діях усіх сторін дискусійного процесу.

Визначення публічно-управлінської процедури, яка б реалізовувала цю модель, має бути демократичним, оскільки диктат і зайвий контроль функціонування консенсусної структури знівелює концептуальну сутність подібної форми співпраці. Ключова роль держави в даному контексті – дати проявити ініціативу громадським організаціям, громадським лідерам, менеджерам, інсайдерам, яких ми б умовно назвали агентами, запропонувати їм сферу діяльності на паритетних, стимулюючих умовах. Це стосується багатоформатних обставин дієвості консенсусного середовища – від соціального (наприклад, ініціативність громадських організацій в сприянні вирішенню проблем об'єднаним територіальним громадам) до національного (наприклад, ініціативність громадських організацій національних меншин України). З огляду на це, дискусійним є твердження окремих дослідників, що громадські ініціативи не потрібно ототожнювати з “третім сектором”, у межах якого здійснюється структурно-організаційне об'єднання інтересів громадян [14].

Важливим видається й такий наслідковий момент, що можна вважати впливовим на процес консолідації, як вироблення культури організації як колективного розуму. Тобто в процесі консенсусного громадсько-державного управління закладено “позитивний підхід до дослідження”, що є ядром процесу й базований на спільності цінностей і мети управлінської діяльності [15]. Водночас така форма формує загальносуспільну культуру, яка матиме позитивні наслідки для розвитку держави і громадянського суспільства.

Як уже зазначалося, пропонована модель є співзвучною із реформою децентралізації в Україні й переорієнтовує частину управлінських повноважень у напрямку громадянської суб'єктності. Роль державних інституцій у цій диспозиції переважно обмежується налагодженням дієвої системи адміністративного нагляду за дотриманням законності й впровадженням у практику громадянських ініціатив та актів органів місцевого самоврядування на місцях. Фактично державна політика скеровується до сприяння розвитку інфраструктури та координації відповідних цільових проектів і програм місцевого розвитку, а також підтримки громадських організацій шляхом залучення до соціально-просвітницьких програм, скеровування механізмів інтеграції місцевого населення у загальнонаціональний контекст державотворення й розвитку громадянського суспільства. Натомість жодного втручання у формат громадянської ініціативи не передбачається.

Успішне застосування моделі консенсусного громадсько-державного управління можливе при усвідомленні таких складових, як: інституціональна відповідальність, конструктивне мислення, практична спрямованість, доступ до інформації, рівноправність у дискусії, толерантність, обґрунтованість

думок, пріоритетність і продуктивність ідей, стратегічне планування, консенсусне узгодження та прийняття рішень.

Щодо питання керівної ролі в модельованій консенсусній групі, то воно має принципове значення. Ініціатива про скликання й проведення дискусії повинна належати активістам і лідерам громадських організацій. Враховуючи це, створення відповідної структури чи інституту, що виконуватиме функції консенсусного центру, покладається на ініціативні групи на місцях і не передбачає яких-небудь уніфікованих штампів та стереотипних контрольованих владою спеціальних комісій. У такому союзі зацікавлених сторін взагалі питання субординації інституцій є відносним. Однак, враховуючи наше уявлення про модель консенсусного громадсько-державного управління, можемо припустити, що роль ведучого та організатора таких управлінських центрів потрібно довірити громадському агенту, менеджеру, активісту (можливо не одному). А черговість і динаміка зібрань залежить від конкретних напрацювань зацікавлених сторін та може скликатися ситуативно, залежно від назрілих питань чи проблем.

Зважаючи на надання управлінської пріоритетності у веденні справ громадськості, громадським агентам, фіксуємо й відповідну назву методу, де першим у категоріальному словосполученні “громадсько-державне управління” звучить похідний термін від “громадське”. Тому й децентралізація державного управління повинна здійснюватися на основі послідовної демократизації всієї політичної системи, де певна перевага буде надаватися громадським об’єднанням різних форм і видів.

Представникам “третього сектору” потрібно надати більше автономії у питанні розробки державної політики сприяння розвитку як громадянського суспільства, так і громадських організацій, а також у прийнятті управлінських рішень на місцях. Фактично органи державної влади і управління утримуватимуть контроль за виконанням рішень та дотриманням законності. Ми переконані, що залучення до публічно-управлінської діяльності максимально більшої кількості громадян від громадських організацій сприятиме зростанню іміджу держави і суспільства, значно підвищить їх взаємну повагу, актуалізує проблеми розвитку громадянського суспільства, стимулюватиме громадян до активної участі в державному управлінні. Водночас довершений процес децентралізації активізує демократизацію державно-суспільних відносин, покращить інформаційно-просвітницьку діяльність громадських організацій, яка є корисною як для суспільного загалу, так і державних управлінців зокрема.

Необхідно наголосити, що місце державних інституцій у пропонованій моделі громадсько-державного управління не применшується, а тим більше не нівелюється взагалі. Вони й надалі повинні відігравати важливу роль у консенсусному прийнятті рішень. Більше того, саме органи державної влади в силу своїх компетенцій повинні стимулювати громадян через громадські організації до співпраці та ініціювати широкі громадські слухання і дискусії

з приводу розробки й надання пропозицій стосовно розвитку держави та суспільства. Одним із найголовніших елементів такої співпраці має стати спільна робота над формуванням та реалізацією державної політики сприяння розвитку громадських організацій. Такий результат можливий при ефективному використанні державно-управлінського наукового дискурсу, що, за словами сучасних вчених, є “змістовною комунікацією в соціально-інформаційному просторі з метою оптимізації взаємодії всіх учасників суспільних процесів” [16]. Погоджуючись із таким твердженням, ми наголосимо, що зміст його ознак цілком вписується в характеристику процедури моделі консенсусного громадсько-державного управління. В умовах сучасної демократизації державно-управлінських відносин і подальшої децентралізації владної вертикалі важливою умовою державної політики є необхідність залишатися у демократичному полі і не допустити поширення крайніх форм інформаційно-комунікативної практики недемократичної влади, що в принципі унеможлиблює рівність відносин учасників процесу й визнання права на управління невіддільних інституцій.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Таким чином, використання моделі консенсусного громадсько-державного управління на практиці сприятиме налагодженню тісних партнерських відносин між інституціями суспільства і держави. Перепонами на цьому шляху залишаються стереотипи управлінської переваги державних органів влади над громадськими ініціативами й усталена думка про функціональну неспроможність громадських організацій впливати на реалізацію державної політики. Такий підхід “розхитує фундамент” громадянського суспільства, що послідовно зводиться в Україні. Одночасно й громадські організації в сучасних умовах державного розвитку є структурно-організаційно слабкими, мають низький рівень управлінської культури й поки що є системно незрілими.

Таким чином, модель консенсусного громадсько-державного управління є однією із багатьох можливостей залучення зацікавлених інституцій до загальнодержавного контексту, які є важливим контентом соціальної комунікації, основою координаційно-управлінської діяльності, що, загалом, здійснює реальний та ефективний вплив на розвиток демократичного публічного управління.

Список використаної літератури

1. Андрійчук Т. Вплив інститутів громадянського суспільства на розвиток демократії. Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (12 грудня 2013 р., м. Київ) / упоряд.: В. М. Яблонський, О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк ; за заг. ред. О. А. Корнієвського. Київ : НІСД, 2014. С. 36—40. (Серія “Громадянське суспільство”. Вип. 1).

2. Взаємодія держави і суспільства в процесах публічної політики : наук. розроб. / авт. кол. : С. О. Телешун, І. В. Рейтерович, С. В. Ситник [та ін.]. Київ : НАДУ, 2013. 44 с.

3. Гелстон В. А. Громадянське суспільство й “мистецтво об’єднань” // Демократія : антологія / упоряд. О. Проценко. Київ : Смолоскип, 2005. С. 861—866.

4. Корнієвський О. А., Палій Г. О. Громадські ініціативи та їх роль у формуванні демократії участі // Стратегічні пріоритети. 2011. № 2. С. 27—31. URL : <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/4-1440588994.pdf> (дата звернення: 20.02.2019).

5. Кузнецов Е. А. Впровадження механізму професіоналізації управлінської діяльності в Україні // Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління. Т. 16. Вип. 2 (36). URL : ginek.onu.edu.ua/article/download/115188/109561 (дата звернення: 02.02.2019).

6. Лациба М. Розвиток відносин між владою та суспільством в Україні: від еволюції до революції // Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (12 грудня 2013 р., м. Київ) / упоряд.: В. М. Яблонський, О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк ; за заг. ред. О. А. Корнієвського. Київ : НІСД, 2014. С. 12—17. (Серія “Громадянське суспільство”. Вип. 1).

7. Белей І. Зарубіжний досвід демократичного врядування та можливості його застосування в українській практиці // Державне управління та місцеве самоврядування. 2010. Вип. 2 (5). URL : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02\(5\)/10bimzup.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02(5)/10bimzup.pdf) (дата звернення: 23.01.2019).

8. Петровський П. М. Методологія наукового дослідження в галузі державного управління : навч. посіб. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. 240 с.

9. Уейн Д. Фасилітація – більше, ніж методи. URL : <http://humantime.com.ua/blog/fasilitatsiya-bilshe-nij-metodi-devid-ueyn#main> (дата звернення: 19.01.2019).

10. Шварц Р. Школи фасилітації: основні світові підходи до групової роботи. URL : <http://humantime.com.ua/blog/shkoli-fasilitatsi-osnovni-svitovi-pidhodi-do-grupovo-roboti-1#main> (дата звернення: 19.01.2019).

11. Лациба М. Розвиток відносин між владою та суспільством в Україні : від еволюції до революції... С. 13—16.

12. Корнієвський О. А., Палій Г. О. Громадські ініціативи та їх роль у формуванні демократії участі... С. 31. URL : <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/4-1440588994.pdf> (дата звернення: 20.02.2019).

13. Шварц Р. Школи фасилітації: основні світові підходи до групової роботи...

14. Корнієвський О. А., Палій Г. О. Громадські ініціативи та їх роль у

формуванні демократії участі... С. 28.

15. Уейн Д. Фасилітація – більше, ніж методи...

16. Петровський П. М. Методологія наукового дослідження в галузі державного управління... С. 213.

Статтю подано: 28.02.2019

Статтю схвалено: 11.04.2019

Tokar Marian Yuriiovich

Candidate of Historical Sciences, docent, doctoral student of the Department of Public Administration, Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0001-8426-4481

e-mail: carpatia.doslid@gmail.com

CONSENSUS MODEL OF SOCIETY AND STATE INSTITUTIONS COOPERATION IN PUBLIC ADMINISTRATION

Problem setting. Despite the attempts of state authorities to emphasize the readiness for constructive cooperation, the current state of relations between the state and society in Ukraine does not improve the situation in this direction. Therefore, the necessity of applying different models and approaches to the coordination of management activities between the institutions of society and the state is precisely within the context of public administration.

Recent research and publications analysis. The issue of management activity of government institutions occupies a prominent place in state-management research studies. Some aspects of the interaction between the institutions of society and the state were investigated in the works of T. Andriychuk, S. Teleshun, V. Gelston, O. Kornievsky, E. Kuznetsov, M. Latsybi. The foreign experience in this field has been introduced by I. Belyi.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Taking into account the current interaction between authorities and citizens, it is worthwhile to focus on specific mechanisms for optimizing the coordinated management activities of public and state institutions. In particular, the question of the place and role of civic organizations as the key elements of civil society and their managerial potential in these processes has not been studied yet.

Paper main body. In this case, we propose a consensus-based public-government model that can be used as a mobilization-integration tool for organizing citizens in any territorial environment – whether it is a united territorial community, a specific region, or a country as a whole.

Government bodies and local self-government bodies, while implementing the process of decentralization of public administration at all levels, create favorable conditions for publicity and openness of communication with civil society institutions and public organizations in particular. Proceeding from the fact that the process of decentralization is aimed at the end-to-end democratization of

institutional relations and affirms the admission of certain administrative powers of representatives of civil society, we consider it appropriate to reformat the nature of relations in the direction of promoting civil society organizations, where their role will be tangible and public, not superficial.

This concerns the practical involvement of representatives of civil society into the cooperation with authorities, through a synthesis of the distribution of managerial powers and the adoption of consolidated decisions. This, in our understanding, is the introduction of a consensus model.

The key category in this research is the term “consensus”, which is understood as the fact of the consent of the main socio-political forces (entities) regarding the distribution of power and management values. It can be also understood as the search for mutually acceptable solutions that can satisfy all stakeholders in the management process. In this model, it is important to have an equitable distribution of functions performed by its subjects, as well as a balance of interests and relationships that operate on the principles of consensus-based democracy.

The most important incentive for the conscious and systematic adoption of this model is the desire and ability to find a common language and units on the way of realizing socially important tasks. The following principles, such as trust, respect, consistency, persuasion, purposefulness, serve as incentives for using this model in public administration. The experimental platform for such a model is an open discussion platform, which we regard as a modern approach in public administration, indicating the refusal of the monological way of obtaining the true result and the recognition of the dialogue in achieving the results. Consequently, one should speak about the awareness of each participant of the managerial process of the subjectivity of state-public relations.

Management procedure that would implement this model should be democratic, since dictates and excessive control over the functioning of the consensus structure overturns the conceptual nature of this form of cooperation. The key role of the state in this context is to give the initiative to public organizations, public leaders, managers, insiders, which we would call agents, to offer the field of activity on parity, stimulating conditions.

Conclusions of the research and prospects for further studies. The use of a consensus model in practice will facilitate the establishment of close partnerships between the institutions of society and the state. The stereotypes of the managerial superiority of state authorities over public initiatives and functional inability of civic organizations to influence the implementation of state policy are the real obstacles in this process. Therefore, the model is one of the many opportunities for attracting institutions to the national context, an important content of social communication, the basis of coordination and management activities, which generally has a real and effective impact on the development of democratic governance.

Key words: civil society; civic organizations; consensus governance model; public administration; public policy.

References

1. Andrijchuk, T. (2014). *Vplyv instytutiv hromadianskoho suspilstva na rozvytok demokratii*, Hromadianske suspilstvo Ukrainy: suchasnyj stan i perspektyvy vprovadzhennia jevropеiskykh standartiv vzaiemodii z derzhavoiu, Proceedings of the Conference Title. Kyiv: NISD. pp. 36-40 [in Ukrainian].

2. Teleshun, S. O., Reitrovych, I. V., Sytnyk, S. V. et al. (2013). *Vzaiemodiia derzhavy i suspilstva v protsesakh publichnoi polityky*. Kyiv : NAPA. 44 p. [in Ukrainian].

3. Helston, V. A. (2005). Hromadianske suspilstvo i “mystetstvo obiednan”. In *Demokratia*. Kyiv: Smoloskyp, pp. 861-866 [in Ukrainian].

4. Korniiievskiy, O. A., Palij, H. O. (2011). Hromadski initsiatyvy ta ikh rol u formuvanni demokratii uchasti. *Stratehichni priorytety*, № 2, pp. 27-31. URL : <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/4-1440588994.pdf> [in Ukrainian].

5. Kuznietsov, E. A. Vprovadzhennia mekhanizmu profesionalizatsii upravlinskoi diialnosti v Ukraini. *Rynkova ekonomika: suchasna teoriia i praktyka upravlinnia*, Vol. 16, Issue 2 (36). URL : rinek.onu.edu.ua/article/download/115188/109561 [in Ukrainian].

6. Latsyba, M. (2014). *Rozvytok vidnosyn mizh vladoiu ta suspilstvom v Ukraini: vid evolutsii do revolutsii*, Hromadianske suspilstvo Ukrainy: suchasnyj stan i perspektyvy vprovadzhennia jevropеiskykh standartiv vzaiemodii z derzhavoiu, Proceedings of the Conference Title. Kyiv: NISD, pp. 12-17 [in Ukrainian].

7. Belei, I. (2010). Zarubizhnyj dosvid demokratychnoho vriaduvannia ta mozhlyvosti joho zastosuvannia v ukrainskij praktytsi. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, Issue 2 (5). URL : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02\(5\)/10bimzup.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02(5)/10bimzup.pdf) [in Ukrainian].

8. Petrovskiy, P. M. (2015). *Metodolohiia naukovoho doslidzhennia v haluzi derzhavnoho upravlinnia*. Lviv: LRIPA NAPA. 240 p. [in Ukrainian].

9. Uein, D. (2019). *Fasylitatsiia – bilshe, nizh metody*. URL : <http://humantime.com.ua/blog/fasylitatsiya-bilshe-nij-metodi-devid-ueyn#main> [in Ukrainian].

10. Shvarts, R. *Shkoly fasylititsii : osnovni svitovi pidkhody do hrupovoi roboty*. URL : <http://humantime.com.ua/blog/shkoli-fasylitatsi-osnovni-svitovi-pidhodi-do-grupovo-roboti-1#main> [in Ukrainian].

11. Latsyba, M. (2014). *Rozvytok vidnosyn mizh vladoiu ta suspilstvom v Ukraini : vid evolutsii do revolutsii...* pp. 13-16.

12. Korniiievskiy, O. A., Palij, H. O. (2011). *Hromadski initsiatyvy ta ikh rol u formuvanni demokratii uchasti...* pp. 31.

13. Shvarts, R. *Shkoly fasylytitsii: osnovni svitovi pidkhody do hrupovoi roboty...*

14. Korniiievskiy, O. A., Palij, H. O. (2011). Hromadski initsiatyvy ta ikh rol u formuvanni demokratii uchasti... pp. 28.

15. Uein, D. (2019). *Fasylytatsiia – bilshe, nizh metody...*

16. Petrovskiy, P. M. (2015). *Metodolohiia naukovooho doslidzhennia v haluzi derzhavnoho upravlinnia...* pp. 213.

Paper submitted: 28.02.2019

Paper accepted: 11.04.2019

Цитування: Токар М. Ю. Консенсусна модель співпраці інституцій суспільства і держави в публічному управлінні // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 1(23) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.181481>).

Citation: Tokar, M. Yu. (2019). Konsensusna model spivpratsi instytutsii suspilstva i derzhavy v publichnomu upravlinni. *Democratic governance*, Issue 1(23). (URL : www.dv.lvivacademy.com. DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.181481>).

УДК 314.06

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.181482>

Матвійшин Євген Григорович

*доцент, доктор економічних наук,
завідувач кафедри економіки
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України,
ORCID: 0000-0001-9522-4645,
e-mail: emat@ua.fm*

Дзюрах Юрій Михайлович

*асистент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Національного університету “Львівська політехніка”
ORCID: 0000-0001-7131-7468,
e-mail: yriu.dziurakh@ukr.net*

РЕЗУЛЬТАТИ ПРОГНОЗУВАННЯ ДЕМОГРАФІЧНОГО НАВАНТАЖЕННЯ НА НАСЕЛЕННЯ ПРАЦЕЗДАТНОГО ВІКУ В СІЛЬСЬКІЙ МІСЦЕВОСТІ В ОБЛАСТЯХ УКРАЇНИ

Проаналізовано індикатори, на досягнення яких спрямована Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. Зроблено порівняння областей України за змінами демографічного навантаження на 1 тис. населення віком 16 – 59 років, зокрема в сільській місцевості. Для прогнозування змін демографічного навантаження до 2025 р. використано методику, яка ґрунтується на аналізі змін чисельності вікових груп.

Ключові слова: демографічне навантаження; демографічне прогнозування; сільський розвиток; структура населення.

Постановка проблеми. Відповідно до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, цілями державної регіональної політики є: підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів; територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток; ефективне державне управління в сфері регіонального розвитку [1]. У переліку індикаторів, на досягнення прогнозованих значень яких спрямована Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, серед іншого, було визначено “демографічне навантаження населення віком 16 – 59 років” (табл. 1).

Таблиця 1

**Прогнозні значення індикаторів, на досягнення яких спрямована
Державна стратегія регіонального розвитку
на період до 2020 р. (фрагмент)**

Індикатор	Одиниця виміру	Значення базового 2013 р.	Значення року завершення строку реалізації Стратегії
Демографічне навантаження на 1 тис. постійного населення віком 16 – 59 років:	осіб у віці 0 – 15 років та 60 років і старших на 1 тис. постійного населення у віці 16 – 59 років	–	–
у міській місцевості	–	546 (від 498 до 593)	503 (від 458 до 555)
у сільській місцевості	–	679 (від 582 до 875)	587 (від 523 до 735)

Примітка: використано розділ “Очікувані результати” Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року.

Процеси постаріння населення України і зменшення його чисельності у працездатному віці не дають підстав до висновків щодо зменшення значень наведеного індикатора. Очевидно, що наведені цифри були включені до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року без належного обґрунтування. У грудні 2017 р. значення індикаторів було відкориговано і деталізовано в регіональному розрізі [2]. Зокрема, очікувані значення демографічного навантаження на населення віком 16 – 59 років у розрізі обастей України наведено в табл. 2.

Таблиця 2

**Витяг із Переліку щорічних індикаторів, на досягнення прогнозованих значень яких спрямована Державна стратегія регіонального розвитку
на період до 2020 року (регіональний розріз)**

Назва регіону	Кількість осіб у віці 0 – 15 років та 60 років і старших на 1 тис. постійного населення у віці 16 – 59 років			
	2017 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.
1	2	3	4	5
Україна	628	639	649	660
Вінницька	657	662	666	670
Волинська	633	638	644	649
Дніпропетровська	641	655	669	683
Донецька	648	662	677	691
Житомирська	655	661	668	674
Закарпатська	609	617	625	633
Запорізька	645	661	676	692
Івано-Франківська	597	601	605	609
Київська	627	637	647	656
Кіровоградська	667	676	685	693
Луганська	630	646	661	677

Закінчення табл. 2

1	2	3	4	5
Львівська	593	599	606	612
Миколаївська	628	641	653	665
Одеська	632	645	658	670
Полтавська	628	634	641	648
Рівненська	635	641	647	652
Сумська	624	633	642	652
Тернопільська	605	606	607	608
Харківська	595	607	618	630
Херсонська	636	649	663	676
Хмельницька	653	660	667	674
Черкаська	650	657	663	669
Чернівецька	602	606	610	614
Чернігівська	677	685	692	700

Примітка: використано додаток 5 до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України № 1089 від 20.12.2017 р.).

Доцільно проаналізувати тенденції зміни демографічного навантаження на населення віком 16 – 59 років у областях України, ґрунтуючись на статистичних даних про структуру населення в минулі роки і на демографічних прогнозах, звертаючи особливу увагу на відповідні зміни в структурі сільського населення. Адже проблемам сільського розвитку приділяється значна увага в межах реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Так, у 2018 р. до плану заходів із її реалізації на 2018 – 2020 рр. включено забезпечення реалізації програм регіонального розвитку, схвалених Постановою Кабінету Міністрів України № 733 від 12.09.2018 р. [3]. Йдеться про програми “Інноваційна економіка та інвестиції”, “Сільський розвиток”, “Розвиток туризму”, “Розвиток людського потенціалу”, “Загальноукраїнська солідарність”, “Підтримка розвитку депресивних територій”, “Ефективне управління регіональним розвитком”, із яких деякі безпосередньо стосуються сільських територій.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Прогнозування змін у структурі населення України було предметом дослідження багатьох установ, організацій, проектів тощо. Для кількох міст України було підготовлено їхні “профілі” під час реалізації проекту “Розбудова спроможності до економічно обґрунтованого планування розвитку областей і міст України” [4]. Наприклад, у “Демографічному прогнозі м. Червонограда” наведено результати прогнозування структури населення цього міста до 2030 р. [5]. Є публікації, які присвячені проблемам, пов’язаним із впливом постаріння населення України на його структуру, а також порівняльному аналізу впливу демографічних процесів на ринок праці в Україні та в європейських країнах [6]. Інститутом демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України у 2009 р. розроблено демографічні прогнози щодо

регіонів України [7]. Проте публікацій, присвячених прогностичним розрахункам демографічного навантаження на працездатне населення в сільській місцевості, бракує.

Метою статті є порівняння областей України за прогностичними величинами демографічного навантаження на 1 тис. населення працездатного віку, зокрема в сільській місцевості, а також співставлення отриманих результатів із відповідними індикаторами, наведеними в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року.

Виклад основного матеріалу. Демографічне навантаження розраховується як частка від ділення двох складових (чисельність осіб віком до 15 років і старших за 60 років) на третю складову – чисельність населення віком 16 – 59 років. Для того, щоб отримати прогностичні величини демографічного навантаження у 2020 р., виконано розрахунки, в яких використано аналітичну модель для прогнозування структури населення в різних вікових групах [8]. Ця модель оперує 5-річними групами населення, що скорочує трудомісткість введення початкових даних. Окрім того, у запропонованому підході використовуються коефіцієнти зміни чисельності вікових груп, які розраховуються за співвідношенням чисельності населення в суміжних групах через 5 років. Відповідна модель реалізована у файлі MS Excel. Початковими даними є чисельність 5-річних груп населення: перша – до 4 повних років, друга – від 5 до 9 повних років і так далі. В аналітичній моделі розраховуються зміни чисельності когорт, які відбуваються кожних 5 років. Чинниками цих змін є смертність і міграція, а в першій віковій групі – народжуваність.

Для прогнозування чисельності першої групи (віком до 4 повних років) беруть за основу “сумарний коефіцієнт народжуваності” (далі – СКН). За суттю СКН – це кількість дітей, які припадають на одну жінку. Аналіз статистичних даних засвідчив, що найбільш репродуктивним віком є три п’ятиріччя – від 20 до 35 років. СКН розраховується за співвідношенням фактичної чисельності першої 5-річної вікової групи (ЧДф) до фактичної чисельності жінок найбільш репродуктивного віку (ЧЖРВф) (формула 1):

$$\text{СКН} = 3 \cdot \text{ЧДф} / \text{ЧЖРВф}, \quad (1)$$

де: 3 – множник, який враховує те, що ЧЖРВф охоплює не одне (як ЧДф), а три п’ятиріччя.

Відповідно, для розрахунку прогностичної чисельності першої групи ЧДп на наступні п’ять років перемножуються СКН і чисельність жінок найбільш репродуктивного віку, розділена на три (формула 2):

$$\text{ЧДп} = \text{СКН} \cdot \text{ЧЖРВп} / 3, \quad (2)$$

де: ЧЖРВп – прогностична чисельність жінок найбільш репродуктивного віку, що охоплює три 5-річні вікові групи (від 20 до 35 років).

Кількість хлопчиків (ЧМп) і дівчат (ЧЖп) у загальній чисельності першої групи ЧДп визначають за їхніми частками, які засвідчує статистика: 0,51 і 0,49, відповідно (формула 3, 4):

$$\text{ЧМп} = 0,51 * \text{ЧДп}; \quad (3)$$

$$\text{ЧЖп} = 0,49 * \text{ЧДп}. \quad (4)$$

Для кожної наступної 5-річної вікової групи (5 і більше років) розраховується коефіцієнт зміни її чисельності (КЗЧ_n). Для цього ділиться чисельність групи в поточному році на чисельність попередньої вікової групи, яка була 5 років тому. Відповідно, для розрахунку прогнозованої чисельності кожної 5-річної вікової групи через п'ять років (ЧК_n) для кожної статі перемножуються коефіцієнт зміни її чисельності (КЗЧ_n) і чисельність попередньої 5-річної вікової групи ЧК_{n-1} відповідної статі (формула 5):

$$\text{ЧК}_n = \text{КЗЧ}_n * \text{ЧК}_{n-1}. \quad (5)$$

Такі розрахунки повторюють для кожного прогнозного п'ятиріччя. Це робиться автоматично після внесення початкових даних у файлі MS Excel.

На веб-сайті Державної служби статистики України (далі – Держстат) наведено дані про чисельність вікових груп населення в областях. Ця інформація є основою для прогнозування змін структури населення в майбутньому. Вікова структура є дуже нерівномірною, бо зумовлена спільною дією різноманітних процесів, які зумовили виникнення “демографічних ям” у минулому (найсильніший вплив мали Друга світова війна і Голодомор). Це ілюструє діаграма, яка відображає чисельність населення різного віку в Україні загалом на момент проведення останнього перепису населення (рис. 1).



Рис. 1. Вікова структура населення України за даними перепису населення у 2001 р. [9]

Щоб отримати прогноз станом на 2020 р. (строк завершення реалізації Державної стратегії регіонального розвитку), взято до уваги дані про структуру населення областей України в 2015 р. Різниця 5 років зумовлена тим, що згадана аналітична модель оперує п'ятирічними віковими групами. Є недолік її використання саме для визначення демографічного навантаження на 1 тис. населення віком 16 – 59 років: модель дає результати для суміжних груп 10 – 14 та 15 – 19 років, які не збігаються з нижньою межею працездатного віку. Щоб усунути цей недолік, результати розрахунку чисельності вікової групи 0 – 15 років отримується додаванням до вікової групи 0 – 14 років кількості осіб віком 15 років, визначеної для відповідного віку за даними веб-сайту Держстату. Така ж кількість віднімається від

чисельності вікової групи 15 – 19 років для отримання чисельності населення працездатного віку (16 – 59 років).

Розрахунок демографічного навантаження на населення працездатного віку виконано на рівні країни в міській місцевості та в сільській місцевості, а на рівні областей – загалом. Це дає змогу порівняти прогностні значення демографічного навантаження на 1 тис. населення працездатного віку з тими індикаторами, які наведено в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (див. табл. 1 й останню графу табл. 2). Результати розрахунку демографічного навантаження на 1 тис. населення працездатного віку в Україні та їх порівняння зі згаданими вище індикаторами наведено в табл. 3.

Таблиця 3

Демографічне навантаження на 1 тис. населення віком 16 – 59 років в Україні (прогноз для 2020 р.)

Показник	Чисельність населення у вікових групах			Демографічне навантаження на 1 тис. населення працездатного віку	Відхилення від індикатора
	0 – 15 років	16 – 59 років	60 і більше років		
У міській місцевості	4 709 309	17 243 224	6 677 456	660	157
У сільській місцевості	2 455 189	7 467 795	2 841 222	709	122

Примітка: розраховано з використанням аналітичної моделі.

Отримані результати засвідчують, що індикатори, наведені в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, мають необґрунтовано низькі значення. Відхилення прогностичних значень від індикаторів для 2020 р. становить 24% в більший бік у міській місцевості і 17% в більший бік – у сільській місцевості.

Результати розрахунку демографічного навантаження на 1 тис. населення працездатного віку в областях України та їх порівняння з індикаторами наведено в табл. 4.

Таблиця 4

Демографічне навантаження на 1 тис. населення віком 16 – 59 років в областях України (прогноз для 2020 р.)

Назва області	Кількість осіб у віці 0 – 15 років та 60 років і старше на 1 тис. постійного населення у віці 16 – 59 років			
	Розраховане значення для 2020 р.	Значення індикатора для 2020 р.	Відхилення від індикатора, осіб	Відхилення від індикатора, %
1	2	3	4	5
Україна	675	660	15	2,3
Вінницька	686	670	16	2,4
Волинська	683	649	34	5,3
Дніпропетровська	687	683	4	0,6
Донецька	691	691	0	0,0
Житомирська	692	674	18	2,7

Закінчення табл. 4

1	2	3	4	5
Закарпатська	666	633	33	5,2
Запорізька	694	692	2	0,3
Івано-Франківська	651	609	42	6,9
Київська	681	656	25	3,8
Кіровоградська	711	693	18	2,6
Луганська	679	677	2	0,3
Львівська	652	612	40	6,6
Миколаївська	686	665	21	3,2
Одеська	680	670	10	1,5
Полтавська	666	648	18	2,8
Рівненська	698	652	46	7,1
Сумська	668	652	16	2,4
Тернопільська	654	608	46	7,6
Харківська	637	630	7	1,1
Херсонська	692	676	16	2,4
Хмельницька	699	674	25	3,7
Черкаська	688	669	19	2,8
Чернівецька	650	614	36	5,9
Чернігівська	702	700	2	0,3

Примітка: розраховано з використанням аналітичної моделі.

Результати свідчать, що майже у всіх регіонах прогнозні значення демографічного навантаження на населення працездатного віку перевищують значення індикаторів. Найвище значення у 2020 р. очікується в Кіровоградській, Чернігівській, Хмельницькій, Рівненській областях (приблизно 700 осіб у віці 0 – 15 років та 60 років і старше на 1 тис. постійного населення у віці 16 – 59 років); а найбільші відхилення прогнозних значень від індикаторів у 2020 р. виявилися у Тернопільській, Рівненській, Івано-Франківській і Львівській областях (понад 6% в більший бік).

Окрім того, розраховано прогнозні значення демографічного навантаження на 1 тис. населення працездатного віку в областях України в сільській місцевості (табл. 5). В середньому по країні воно становитиме 709 у 2020 р. і 760 у 2025 р.; його зростання відбудеться у всіх областях України.

Таблиця 5

Демографічне навантаження на 1 тис. населення віком 16 – 59 років у сільській місцевості в областях України (прогноз для 2020 р. і 2025 р.)

Назва області	Кількість осіб у віці 0 – 15 років та 60 років і старше на 1 тис. постійного населення у віці 16-59 років		Зміна, %
	2020 р.	2025 р.	
1	2	3	4
Україна	709	760	7
Вінницька	719	756	5
Волинська	721	748	4

Закінчення табл. 5

1	2	3	4
Дніпропетровська	730	794	9
Донецька	727	796	10
Житомирська	724	764	6
Закарпатська	663	715	8
Запорізька	719	791	10
Івано-Франківська	673	732	9
Київська	730	759	4
Кіровоградська	730	773	6
Луганська	712	792	11
Львівська	673	735	9
Миколаївська	709	770	9
Одеська	721	761	6
Полтавська	696	771	11
Рівненська	753	782	4
Сумська	708	781	10
Тернопільська	672	720	7
Харківська	694	760	10
Херсонська	684	749	10
Хмельницька	766	805	5
Черкаська	728	771	6
Чернівецька	692	734	6
Чернігівська	795	853	7

Примітка: розраховано з використанням аналітичної моделі.

Найвище значення демографічного навантаження на 1 тис. населення працездатного віку в сільській місцевості у 2020 р. очікується в Чернігівській, Хмельницькій, Рівненській областях (понад 750 осіб на 1 тис. постійного населення у віці 16 – 59 років). Найвище його значення у 2025 р. прогнозується у Чернігівській, Хмельницькій, Донецькій, Дніпропетровській, Луганській і Запорізькій областях (понад 790 осіб на 1 тис. постійного населення у віці 16 – 59 років). Отримані результати можуть братися до уваги під час розробки стратегічних документів щодо сільського розвитку на національному і регіональному рівнях.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Для обґрунтованого планування економічного, соціального та просторового розвитку територій необхідно зважати на прогнози щодо структури населення. Результати проведених розрахунків засвідчили певні відхилення значень

демографічного навантаження на населення працездатного віку від індикаторів, наведених у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Прогнозні розрахунки, які стосуються змін у структурі населення в сільській місцевості, зараховують тенденцію значного зростання демографічного навантаження на населення працездатного віку як в Україні загалом (на 7%), так і в усіх регіонах (на 4 – 11%). Перспективами подальших досліджень є прогнозування змін структури населення в сільській місцевості в областях України на основі даних Всеукраїнського перепису населення, який заплановано провести у 2020 р.

Список використаних джерел

1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року : затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 385 від 06.08.2014 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p#n11> (дата звернення: 21.03.2019).

2. Про внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України № 1089 від 20.12.2017 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-2017-p> (дата звернення: 21.03.2019).

3. Деякі питання реалізації у 2018 – 2020 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України № 733 від 12.09.2018 р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/deyaki-pitannya-realizaciyi-u-20182020-rokah-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-period-do-2020-roku> (дата звернення: 21.03.2019).

4. Паспорт проекту “Розбудова спроможності до економічно обґрунтованого планування розвитку областей і міст України”. URL : http://academy.gov.ua/pages/dop/34/files/5f1404a4-7da2-45c7-b576-d85a74_b9105c.pdf (дата звернення: 21.03.2019).

5. Демографічний прогноз м. Червоноград. URL : <http://www.chervonograd-city.gov.ua/demp.pdf> (дата звернення: 21.03.2019).

6. Пономаренко І. В. Дослідження впливу старіння населення на чисельність та структуру економічно активного населення в Україні та країнах Європи // Ефективна економіка. 2013. № 1. URL : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1769> (дата звернення: 21.03.2019).

7. Інститут демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України. URL : <https://www.idss.org.ua/#> (дата звернення: 21.03.2019).

8. Матвіїшин Є. Аналітична модель для прогнозування змін у структурі населення об'єднаних територіальних громад // Економічна аналітика: сучасні реалії та прогностичні можливості : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (19 квітня 2019 р., м. Київ). URL :

https://feu.kneu.edu.ua/ua/depts4/k_politychnoi_ekonomii (дата звернення: 21.03.2019).

9. Всеукраїнський перепис населення. URL : <http://www.ukrcensus.gov.ua/> (дата звернення: 21.03.2019).

Статтю подано: 18.04.2019

Статтю схвалено: 30.04.2019

Matviishyn Yevhen Hryhorovych

*Associate Professor, Doctor of Economic Sciences,
Head of the Department of Economics of Lviv Regional Institute
for Public Administration of the National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine
ORCID: 0000-0001-9522-4645,
e-mail: emat@ua.fm*

Dziurakh Yurii Mykhailovych

*Assistant lecturer at the Department of Administrative and Financial Management
Lviv Polytechnic National University
ORCID: 0000-0001-7131-7468,
e-mail: yriu.dziurakh@ukr.net*

**FORECASTING RESULTS OF DEMOGRAPHIC BURDEN
ON WORKING-AGE POPULATION IN THE COUNTRYSIDE
IN REGIONS OF UKRAINE**

Problem setting. In the list of indicators, pursued by the State Strategy of Regional Development for the period up to 2020, inter alia, the demographic burden on population aged 16 to 59 was identified. The aging process of the Ukraine's population and dwindling of the working population have not shown the reduction of those indicators value.

Recent research and publications analysis. Forecasting of changes in the population structure of Ukraine was a subject of research in many institutions, organizations, projects etc. During the implementation of the project "Building Capacity in Evidence-Based Economic Development Planning" in a few cities of Ukraine there were prepared their "profiles". There are also publications, dedicated to the problems, concerning the impact of the Ukrainian population aging on its structure, and comparative analysis of the impact of demographic processes on the labor market in Ukraine and European countries as well. In 2009 the Institute for Demography and Social Studies named after Mykhailo Ptukha of the National Academy of Sciences of Ukraine formulated demographic forecasts in the regions of Ukraine. However, there is a lack of publications, dedicated to forecasts indicators of demographic burden on working population in countryside.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The purpose of article is to compare the regions of Ukraine with the projected values of demographic burden per 1 000 of working-age population, including persons

residing in rural areas, and to compare results of related indicators, provided in the State Strategy of Regional Development for the period up to 2020 as well.

Paper main body. Demographic burden is calculated as quotient of the two components (population aged under 15 and over 60 years) to third component – population aged 16 – 59 years. In order to obtain projections of demographic burden, we made the calculations based on analytical model for forecasting the population structure of different age groups. Total fertility rate (TFR) is the basis of the first cohort population projection (aged to 4 years). For each further 5-year cohort (5 years or more) the evolution coefficient of its number is calculated.

The website of the State Statistics Service of Ukraine provides the information of the population by age groups in regions. This information is the basis of forecasting of population structure changes in the future. The age structure is very irregular, caused by joint actions of various processes, that had led to the “demographic holes” in the past (World War II and Holodomor had deep influence). In order to obtain projections as of 2020 (date of expiration of the State Strategy of Regional Development), statistics on the structure of the Ukrainian regions population in 2015 were taken into consideration. The gap of 5 years derives from the fact that mentioned analytical model uses five-year age cohorts.

We calculated the projections of demographic burden per 1 000 of working-age population in the regions of Ukraine in the countryside. On the average, around the country it will reach: in 2020 – 709, and in 2025 – 760 persons per 1 000 of population aged 16 to 59. The highest value of demographic burden per 1 000 of working-age population in the countryside is expected in 2020 in Chernihiv, Khmelnytskyi and Rivne Regions (over 750). Its highest value in 2025 is being projected in Chernihiv, Khmelnytskyi, Donetsk, Dnipro, Luhansk and Zaporizhia Regions (over 790). The results may be taken into account for strategic documents concerning village development at national and regional levels.

Conclusions of the research and prospects for further studies. The results of calculation showed the deviations of demographic burden on the working-age population from the indicators, given in the State Strategy of Regional Development for the period up to 2020. The projections, concerning changes of the population of countryside, illustrate the tendency of significant increase of demographic burden on the working-age population in Ukraine in general (by 7%) and in all regions (by 4 – 11%) as well. The prospects of further research are prediction of changes in the population structure in the countryside in the regions of Ukraine according to the All-Ukrainian Population Census, due to be conducted in 2020.

Key words: demographic burden; demographic forecasting; rural development; population structure.

References

1. Derzhavna stratehiia rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku. № 385. (2014) [in Ukrainian].

2. Pro vnesennia zmin do Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku. № 1089. (2017) [in Ukrainian].

3. Deiaki pytannia realizatsii u 2018 – 2020 rokakh Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku. № 733. (2018) [in Ukrainian].

4. *Pasport proektu “Rozbudova spromozhnosti do ekonomichno obgruntovanoho planuvannia rozvytku oblastei i mist Ukrainy”*. URL : <http://academy.gov.ua/pages/dop/34/files/5f1404a4-7da2-45c7-b576-d85a74b9105c.pdf> [in Ukrainian].

5. *Demohrafichniy prohoz m. Chervonohrad*. URL : <http://www.chervonohrad-city.gov.ua/demp.pdf> [in Ukrainian]

6. Ponomarenko, I. V. (2013). Doslidzhennia vplyvu starinnia naselennia na chyselnist ta strukturu ekonomichno aktyvnoho naselennia v Ukraini ta krainakh Yevropy. *Efektivna ekonomika*, № 1. URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1769> [in Ukrainian].

7. *Instytut demohrafii ta sotsialnykh doslidzhen imeni M. V. Ptukhy NAN Ukrainy*. URL : <https://www.idss.org.ua/#> [in Ukrainian].

8. Matviishyn, Ye. (2019). *Analitychna model dlia prohozuvannia zmin u strukturi naselennia obiednanykh terytorialnykh hromad*, Ekonomichna analityka: suchasni realii ta prohnostychni mozhlyvosti, Proceeding of the Conference. URL : https://feu.kneu.edu.ua/ua/depts4/k_politychnoi_ekonomii/ [in Ukrainian].

9. *Vseukrainskyi perepys naselennia*. URL : <http://www.ukrcensus.gov.ua/> [in Ukrainian].

Paper submitted: 18.04.2019

Paper accepted: 30.04.2019

Цитування: Матвійшин Є. Г., Дзюрах Ю. М. Результати прогнозування демографічного навантаження на населення працездатного віку в сільській місцевості в областях України // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 1(23) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛІРІДУ НАДУ, 2019. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.181482>).

Citation: Matviishyn, Ye. H., Dziurakh, Yu. M. (2019). Rezultaty prohozuvannia demohrafichnoho navantazhennia na naselennia pratsezdatnoho viku v silskii mistseivosti v oblastiakh Ukrainy. *Democratic governance*, Issue 1(23). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.181482>).

УДК 351:378+061.2

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.181484>

Серняк Олег Ігорович

*кандидат наук з державного управління,
докторант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
ORCID: 0000-0002-8935-3253
e-mail: oleh_sernyak@ukr.net*

НЕЗАЛЕЖНИЙ ОСВІТНИЙ АУДИТОР ЯК СУБ'ЄКТ ГРОМАДСЬКОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Розглянуто стан і ризики функціонування системи державного забезпечення якості вищої освіти в Україні. Запропоновано громадський механізм управління якістю вищої освіти через створення інституту незалежних освітніх аудиторів. Виокремлено переваги незалежного освітнього аудиту для закладів вищої освіти. Визначено вимоги до освіти та рівня фахової підготовки незалежних освітніх аудиторів.

Ключові слова: *якість освіти; вища освіта; забезпечення якості вищої освіти; освітній аудит; незалежний освітній аудитор; бенефіціари освітніх послуг; ліцензування; акредитація.*

Постановка проблеми. *Якість освіти є запорукою успішної держави та її міцним фундаментом. Але стан системи забезпечення якості вищої освіти в Україні не витримує жодної критики. Непрофесійність, заангажованість, кругова порука, тотальна закритість, корумпованість – це далеко не весь перелік деструктивних явищ, які не дозволяють вітчизняній вищій освіті гідно конкурувати навіть із сусідніми європейськими країнами. Змінити цю ситуацію може запровадження в Україні громадського механізму забезпечення якості вищої освіти, де вирішальне слово належатиме не чиновникам у міністерстві, а споживачам і бенефіціарам освітніх послуг.*

Аналіз останніх досліджень і публікацій. *Вивченням питань забезпечення якості вищої освіти в Україні займалися: Д. Дзвінчук, М. Згуровський, В. Кремінь, І. Лопушинський, В. Луговий, С. Майборода, Н. Опар, О. Панич, Є. Стадний, О. Шевченко, Ю. Федорченко й інші. Освітній аудит у системі державного управління досліджували: В. Горбов, В. Ліпська, І. Онопрієнко, О. Шийка, І. Шпіц-Чечота та інші.*

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. *Незважаючи на значну кількість публікацій стосовно розвитку системи забезпечення якості вищої освіти в Україні, на сьогодні вимагають ґрунтовнішого дослідження питання комплексної розробки інноваційних підходів залучення громадськості та бенефіціарів до формування державних*

механізмів забезпечення якості вищої освіти. Тому автором обґрунтовано концептуальні засади запровадження інституту незалежних освітніх аудиторів як складову механізму державно-громадського забезпечення якості вищої освіти в Україні.

Виклад основного матеріалу. Лише в Польщі на сьогодні, за офіційними даними, навчається понад 30 тисяч студентів із України і їх кількість щороку збільшується [1]. Водночас це, на відміну від існуючого в суспільстві стереотипу, далеко не “двічники” та “мажори”, а молодь із високим рівнем знань і вільним володінням не менш як однією іноземною мовою. Серед причин такої тенденції самі студенти виокремлюють два найважливіші чинники, що визначили вибір ними країни навчання:

– тотальна корупція у закладах вищої освіти (далі – ЗВО) України, що “вбиває” мотивацію студентів до навчання і нівелює цінність отриманих знань;

– низька якість вищої освіти в Україні, що не дає молоді суттєвих конкурентних переваг на ринку праці.

Про незадовільний стан вищої освіти в Україні зазначають і вітчизняні роботодавці, 79% яких готові брати на роботу випускників українських ЗВО, але констатують низький рівень їхньої професійної та практичної підготовки [2]. Таким чином, і студенти як споживачі освітніх послуг, і роботодавці як кінцеві бенефіціари цих послуг вимагають одного – підвищення якості вищої освіти в Україні.

Ключовими кроками в забезпеченні якості вищої освіти мали б стати ухвалення нового Закону України “Про вищу освіту” та створення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти (далі – НАЗЯВО). Якщо закон ухвалили ще влітку 2014 р., то склад НАЗЯВО був сформований лише наприкінці грудня 2018 р. І до нього вже виникає дуже багато запитань, зокрема щодо професійного рівня установи, яка складатиметься з семи представників Національної та галузевих академій наук України, одинадцяти представників ЗВО України (відсутність чітких і прозорих критеріїв їх відбору вже призвела до непорозумінь із обранням окремих представників приватних і державних ЗВО та поставила під сумнів незалежність і професійність усього НАЗЯВО), трьох членів від спільного представницького органу всеукраїнських об’єднань організацій роботодавців і двох представників органів студентського самоврядування.

Схоже, що у спроможність такої інституції, як НАЗЯВО, забезпечувати якість вищої освіти в Україні не вірили й самі розробники Закону України “Про вищу освіту”, а тому вирішили її підстрахувати галузевими експертними радами та звичною для будь-якої бюрократичної організації структурою, яка насправді реально здійснюватиме усю роботу установи із забезпечення якості, – секретаріатом. Окрім того, для стримування надмірної самостійності НАЗЯВО найважливіші його рішення – щодо формування вимог до системи забезпечення якості вищої

освіти, розроблення положення про акредитацію освітніх програм, розроблення вимог до рівня наукової кваліфікації осіб, які здобувають наукові ступені, і порядку їх присудження спеціалізованими вченими радами закладів вищої освіти (наукових установ) – набуватимуть юридичної сили лише після затвердження Міністерством освіти і науки України.

Отже, ситуація із забезпеченням якості вищої освіти в Україні залишається вкрай тривожною. З одного боку, держава не має наміру втрачати контроль над сферою ліцензування та акредитації ЗВО й присудження наукових ступенів, а з іншого – відплив талановитої молоді за кордон і брак кваліфікованих кадрів у різних галузях економіки України спонукає шукати інноваційні шляхи забезпечення якості вищої освіти. Одним із них є запровадження громадського механізму управління якістю вищої освіти через створення інституту незалежних освітніх аудиторів.

Метою незалежного освітнього аудиту є підтвердження відповідності рівня якості вищої освіти у ЗВО встановленим нормативним вимогам, що є тотожним проходженню процедури ліцензування й акредитації, та обов'язково вироблення практичних рекомендацій щодо підвищення якості вищої освіти. Відмінність незалежного освітнього аудиту від традиційної акредитації полягає у праві керівництва навчального закладу самостійно вирішувати, що робити зі звітом:

- у разі позитивного висновку – опублікувати його, а студенти та роботодавці вже самі вирішують, чи довіряти цьому висновку й аудитору;

- у разі негативного висновку – удосконалити невідповідні стандартам складові освітньої діяльності ЗВО і потім повторно скористатися послугами незалежного освітнього аудитора.

Враховуючи суть незалежного освітнього аудиту як експертизи якості вищої освіти, що здійснюється добровільно за замовленням ЗВО на основі укладеного договору з використанням заздалегідь обумовлених видів, часу і форм експертизи при дотриманні умов повної конфіденційності отриманих результатів, можна виокремити такі основні його переваги для ЗВО:

- можливість отримати незалежну оцінку якості освітніх програм і підготовки фахівців, уникнення директивного впливу державних інституцій на діяльність ЗВО;

- незалежний освітній аудит не порушує незалежність ЗВО і спонукає освітні організації до розроблення й ефективного функціонування власних внутрішніх систем оцінювання та забезпечення якості вищої освіти;

- переведення процедур ліцензування й акредитації з площини забезпечення формальних кількісних показників у площину реального поліпшення якості навчання, що є важливим фактором підвищення конкурентоспроможності ЗВО на ринку освітніх послуг;

- незалежний освітній аудит дає змогу публічно заявити про високий рівень якості підготовки фахівців у певному ЗВО, завоювати та зміцнити

позиції освітньої організації на міжнародному ринку освітніх послуг, поліпшити працевлаштування випускників.

Запровадження інституту незалежних освітніх аудиторів висуває жорсткі вимоги до професійного рівня самих аудиторів. Вони повинні мати необхідні навички та компетенції для виконання своїх завдань, проходити належне навчання та постійно підвищувати свій професійний рівень. Звичайно, до незалежного освітнього аудиту можна залучати міжнародних експертів, але було б ефективніше використати їхні знання та досвід для підготовки незалежних освітніх аудиторів в Україні та розроблення стандартів проведення такого аудиту.

Діяльність незалежних освітніх аудиторів має підлягати обов'язковій сертифікації. Згідно з пунктом 1 ст. 23 Закону України “Про вищу освіту”, незалежні установи з оцінювання та забезпечення якості акредитуються НАЗЯВО [3]. Це автоматично гарантує сертифікацію усіх осіб, які працюють в цій організації. Проте, на нашу думку, ефективнішою та об'єктивнішою є процедура сертифікації, прийнята в аудиторській діяльності. Сертифікація аудиторів проводиться шляхом складання письмового кваліфікаційного іспиту за програмою, затвердженою Аудиторською палатою України, яка є незалежною неприбутковою організацією. Термін чинності сертифіката не може перевищувати п'яти років і може бути продовжений через п'ять років за підсумками контрольного тестування за фахом у порядку, встановленому Аудиторською палатою України [4].

Відповідно, сертифікацію незалежних освітніх аудиторів має проводити неприбуткова громадська організація незалежних освітніх аудиторів України за власними програмами первинної та повторної сертифікації, які базуватимуться на найкращому зарубіжному досвіді. Однак перед створенням такої організації доцільно здійснити відбір і підготовку хоча би десяти незалежних освітніх аудиторів за грантові кошти і під контролем міжнародних установ із забезпечення якості вищої освіти, які в подальшому стануть засновниками громадської організації.

Зазначена громадська організація має самостійно визначати вимоги до освіти та рівня фахової підготовки незалежних освітніх аудиторів, організувати їх навчання та регулярне підвищення кваліфікації. Вона здійснюватиме контроль за діяльністю усіх незалежних освітніх аудиторів щодо дотримання ними стандартів діяльності та професійної етики, а у разі порушення цих вимог – позбавлятиме конкретних осіб права здійснювати аудиторську діяльність. Так, треба бути свідомими щодо можливих ризиків, пов'язаних із завищенням вартості послуг незалежних освітніх аудиторів, надмірним формалізмом процесу аудиту чи перспективою перетворення їх на маріонетки великих університетів. Але усі ці явища з боку державних інституцій ми маємо змогу спостерігати вже на сьогодні і навіть у більших масштабах. Тому боротися з потенційними загрозами доцільно від початку створення інституту освітніх аудиторів, розробляючи прозорі та зрозумілі

для всіх учасників ринку правила гри, постійно підвищуючи вимоги до аудиторів і водночас престижність їхньої праці, залучаючи до цього процесу максимально можливу кількість зацікавлених осіб, зокрема міжнародні освітні інституції, ЗМІ та громадські організації. Лише в такому випадку освітній аудит стане дійсно незалежним механізмом громадського контролю за якістю вищої освіти в Україні.

Зрозуміло, що запровадження інституту незалежних освітніх аудиторів матиме чимало противників як серед чиновників Міністерства освіти і науки України, так і серед недобросовісних керівників навчальних закладів, які звикли йти протоптаним роками корупційним шляхом. Але зацікавлених у реалізації цієї ідеї осіб і організацій в рази більше. Це – і прогресивні ЗВО, які вже на сьогодні активно дбають про якість освіти (зокрема, Національний університет “Кієво-Могилянська академія”, Національний університет “Львівська політехніка”, Український католицький університет, Національний університет “Острозька академія” тощо), і громадські організації та рухи (Чесно, Опора, ПроZorro, Центр протидії корупції тощо), і студенти, і академічна спільнота, і бізнес-середовище, і загалом держава Україна.

Запровадження інституту незалежних освітніх аудиторів передбачає проведення досить великої роботи. Перший етап полягає у підготовці й ухваленні Закону України “Про незалежний освітній аудит”. У межах цієї адвокаційної кампанії передбачається також розроблення концепції функціонування інституту незалежних освітніх аудиторів на основі Стандартів і рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти [5], проведення інформаційно-роз’яснювальної кампанії щодо необхідності підвищення ЗВО якості освіти та щодо створення образу освітнього аудитора як партнера цього процесу, розроблення процедур професійної підготовки освітніх аудиторів і методики проведення ними незалежного освітнього аудиту.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Незалежний освітній аудит – не панацея від усіх проблем вищої освіти. Але це впевнений крок до прозорості дотепер закритих від громадськості процесів ліцензування й акредитації, а також до свободи вибору навчальними закладами суб’єктів освітнього аудиту і як наслідок – втрати монополії держави над згаданими процесами. Активне залучення громадськості, професіоналів і міжнародних експертів до підвищення результативності освітніх послуг вже в середньостроковій перспективі гарантує покращення якості освіти й науки в Україні.

Список використаної літератури

1. Стадний Є. Українські студенти за кордоном: дані до 2017/18 навчального року. URL : <https://cedos.org.ua/uk/articles/ukrainske-studentstvo-za-kordonom-dani-do-201718-navchalnoho-roku> (дата звернення: 10.08.2019).

2. Петрушенко М. Теорія – відмінно, практика – незадовільно // Урядовий кур'єр. 2014. URL : <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/teoriya-vidminno-praktika-nezadovilno> (дата звернення: 10.08.2019).

3. Про вищу освіту : Закон України № 1556-VII від 01.07.2014 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 20.08.2019).

4. Про аудиторську діяльність : Закон України № 3125-XII від 22.04.1993 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3125-12> (дата звернення: 21.08.2019).

5. Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG) / пер. з англ. Київ : ТОВ “ЦС”, 2015. 32 с.

Статтю подано: 11.04.2019

Статтю схвалено: 26.06.2019

Serniak Oleh Ihorovych

*PhD in Public Administration, Doctoral Candidate, Lviv Regional Institute
for Public Administration of the National Academy for Public
Administration under the President of Ukraine*

ORCID: 0000-0002-8935-3253

e-mail: oleh_serniak@ukr.net

INDEPENDENT EDUCATIONAL AUDITOR AS AN AGENT OF PUBLIC MECHANISM OF QUALITY ASSURANCE IN HIGHER EDUCATION

Problem settings. The quality of education is the key to a successful state and its solid foundation. But the status of a quality assurance system in higher education in Ukraine does not hold water. Unprofessionalism, prejudice, mutual cover-up, pervasive secrecy, corruption are just a few examples of destructive phenomena that do not allow domestic higher education to compete even with the neighboring European countries. This situation could be changed by introducing the quality assurance public mechanism in higher education of Ukraine, where consumers and beneficiaries of educational services rather than the officials in the ministry have the last say.

Recent research and publications analysis. The issues of quality assurance in higher education in Ukraine have been studied by D. Dzvinchuk, Yu. Fedorchenko, V. Kremin, I. Lopushynskiy, V. Luhovyi, S. Maiboroda, N. Opar, O. Panych, O. Shevchenko, E. Studnyi, M. Zghurovskiy and others. Educational audit in the system of public administration was researched by V. Horbov, V. Lipska, I. Onoprienko, O. Shyika, I. Shpits-Chechota and others.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Despite the considerable number of publications on establishing the quality assurance system in higher education of Ukraine, nowadays more thorough research on the problem of complex development of innovative approaches of involving the public

and beneficiaries into the formation of the quality assurance state mechanisms in higher education is required. Therefore, the conceptual framework for the introduction of the institute of independent educational auditors as a component of the mechanism of state and public quality assurance of higher education in Ukraine is substantiated by the author.

Paper main body. The purpose of an independent educational audit is to confirm the compliance of the quality level of higher education in universities with the established regulatory requirements, that is identical to passing the licensing and accreditation procedure, and to give practical recommendations for quality improvement in the establishments of higher education. The difference between an independent educational audit and a traditional accreditation lies in the right of the educational institution's management to decide independently what to do with the report:

- in the case of a positive conclusion, to trust such a conclusion and the auditor;
- in the case of a negative conclusion, to publish it or to improve the non-standard components of the university's educational activity and then re-use the services of an independent educational auditor.

By introducing independent educational auditors, the institute imposes stringent requirements on the professional level of the auditors. They must have the necessary skills and competencies to complete their tasks, receive proper training and constantly improve their professional level.

The activities of independent educational auditors should be subject to mandatory certification. Certification of independent educational auditors should be carried out by a non-profit public organization of independent educational auditors of Ukraine in accordance with its own programs of primary certification and re-certification, which will be based on the best foreign experiences.

We must be aware of potential risks associated with the overstatement of the independent educational auditors' services, the excessive formalism of the audit process, or the prospect of turning them into puppets of major universities. Potential threats should be addressed from the beginning of the educational auditors institute establishment, developing transparent and understandable rules for the market's game, constantly increasing both the requirements for auditors and the prestige of their work, attracting as many interested people to this process as possible, including international educational institutions, media and nongovernmental organizations. Only in this case the educational audit will become a truly independent mechanism for public oversight of the quality in higher education of Ukraine.

The introduction of the institute of independent educational auditors implies a considerable amount of work. The first stage is the preparation and adoption of the Law of Ukraine "On Independent Educational Audit". The advocacy campaign will be directed at developing the concept of the institute of independent educational auditors based on the Standards and Recommendations for Quality

Assurance in the European Higher Education Area; conducting an information campaign on the need to enhance the quality of education in the institutions of higher education and to create an image of an educational auditor as a partner of this process; developing procedures for the educational auditors' training and methods for conducting independent educational audits.

Conclusions of the research and prospects for further studies.

Independent educational audit is not a panacea for all the problems of higher education. But it is a sure step both towards the transparency of licensing and accreditation processes, which have been closed for the public before, and towards the freedom of choice of educational audit entities by educational institutions and, as a consequence, the loss of the state's monopoly over these processes. In the medium term, the active involvement of the public, professionals and international experts in improving the effectiveness of educational services will guarantee the enhancement of the quality of education and science in Ukraine.

Key words: quality of education; higher education; quality assurance in higher education; educational audit; independent educational auditor; beneficiaries of educational services; licensing; accreditation.

References

1. Stadnyi, Ye. (2019). *Ukrainski studenty zakordonom: dani do 2017/18 navchalnoho roku*. URL : <https://cedos.org.ua/uk/articles/ukrainski-studenty-zakordonom-fakty-ta-stereotypy> [in Ukrainian].
2. Petrushenko, M. (2014). *Teoriia – vidminno, praktyka – nezadovilno. Uriadovi kurier*. URL : <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/teoriya-vidminno-praktika-nezadovilno> [in Ukrainian].
3. Pro vyshchu osvitu. № 1556-VII. (2014) [in Ukrainian].
4. Pro audytorsku diialnist. № 3125-XII. (1993) [in Ukrainian].
5. *Standarty i rekomendatsii shchodo zabezpechennia yakosti v Yevropeiskomu prostori vyshchoi osvity (ESG)*. (2015). Kyiv: TOV "TsS". 32 p. [in Ukrainian].

Paper submitted: 11.04.2019

Paper accepted: 26.06.2019

Цитування: Серняк О. І. Незалежний освітній аудитор як суб'єкт громадського механізму забезпечення якості вищої освіти // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 1(23) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.181484>).

Citation: Serniak, O. I. (2019). *Nezalezhnii osvithnii audytor yak subiekt hromadskoho mekhanizmu zabezpechennia yakosti vyshchoi osvity. Democratic governance, Issue 1(23)*. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.181484>).

УДК 351.82:330.322:332.122(477)

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.181485>

Федорчак Ольга Василівна

*кандидат наук з державного управління, доцент,
старший викладач кафедри державного управління*

*Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України*

ORCID: 0000-0001-9965-5135

e-mail: olya.fedorchak@gmail.com

ДЕРЖАВНЕ СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ СПЕЦІАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ЗОН В УКРАЇНІ

Розкрито сутність та види спеціальних економічних зон. Наведено міжнародний та вітчизняний досвід їх функціонування. Узагальнено проблеми державного управління розвитком спеціальних економічних зон в Україні. Доведено, що у вітчизняного уряду є всі важелі, щоб запобігти цим проблемам і відновити функціонування спеціальних економічних зон для покращення інвестиційного клімату в Україні.

Ключові слова: державне управління; інвестиційна політика; інвестиції; спеціальні економічні зони.

Постановка проблеми. В останні роки Україна зазнала колосальних економічних втрат. Руйнування промисловості та виробничих потужностей на окупованих територіях, висока питома вага депресивних регіонів, стрімке зменшення припливу іноземних інвестицій та погіршення інвестиційного клімату спонукають до пошуку нових інструментів економічного зростання. Відсутність реальних і дієвих механізмів виходу економіки України з системної кризи змушує черговий раз озирнутися на світовий досвід вирішення подібних проблем. У світовій практиці державного управління потужними інструментами економічного зростання є спеціальні економічні зони. Уряди багатьох країн використовують такі зони для забезпечення сприятливих умов припливу іноземного капіталу та розвитку середнього та малого бізнесу. На сьогодні у світі налічується майже 4 тисячі спеціальних економічних зон у 135 країнах, завдяки яким створено більше 70 млн робочих місць [1]. Щороку кількість спеціальних економічних зон зростає. Питання відмови від використання цього інструменту провідні країни світу навіть і не порушують, оскільки такі зони відіграють ключову роль у залученні інвестицій.

Незважаючи на це, у вітчизняній практиці державного управління спеціальні економічні зони не використовуються. “Незрозуміло, чому Україна, з її величезними інвестиційними потребами, категорично відмовляється від апробованих в усьому світі ефективних інструментів

залучення інвестицій – спеціальних економічних зон. Адже ними давно користуються провідні європейські країни: Польща, Чехія, Словаччина, Румунія, Угорщина. Ці інструменти змінили країни, які прийнято називати “азійськими тиграми” – Сінгапур, Гонконг, Тайвань і Південну Корею. Їх використовує навіть “флагман” світової економіки – США. То чому ж не можна використовувати спеціальні економічні зони в Україні?” [2]. Питання відновлення пільгового режиму оподаткування на територіях спеціальних економічних зон в Україні є важливим і на сьогодні. Враховуючи це, державна підтримка розвитку спеціальних економічних зон в Україні є актуальною і своєчасною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі доволі детально описані проблеми створення та функціонування спеціальних економічних зон. Зокрема, Л. Чернявська та С. Езмале досліджували проблеми наукового визначення різних типів зон. Г. Менг описав еволюцію спеціальних економічних зон. Дж. Аренс, Н. Грубель, І. Жуковська, К. Ліхто, С. Сосновських вивчали класифікацію спеціальних економічних зон. В. Поєдинок запропонувала створення приватних економічних зон. О. Сгорова, В. Ткаченко проаналізували доцільність впровадження спеціальних економічних зон в Україні. В. Пила розглядав можливості відновлення територій із особливим статусом діяльності. К. Редько провела опитування керівників обласних державних адміністрацій щодо можливостей відновлення економічних зон в Україні. В. Борщевський розглядав перспективи відновлення вільних (спеціальних) економічних зон у контексті розвитку українсько-польської співпраці. В. Гейєць порівнював спеціальні економічні зони з “чорними дірами” та “точками економічного зростання”. В. Васенко розглядав вільні економічні зони як інструменти боротьби з тіньовою економікою та залучення інвестицій. Ю. Кіндзерський досліджував спеціальні економічні зони як інструмент розвитку депресивних територій України. І. Бобух та М. Штань вивчали принципи розміщення спеціальних економічних зон на території України. Л. Бенювська досліджувала фінансові аспекти функціонування вітчизняних економічних зон. В. Сідляр описала практику оподаткування суб’єктів інвестиційної діяльності в спеціальних економічних зонах України. О. Попович оцінював ефективність податкових пільг у спеціальних економічних зонах. М. Войнаренко, Ю. Войцеховська, З. Меджидов, Р. Наллатіга, С. Тіфенбрун, М. Цізарик, О. Шутова вивчали зарубіжний досвід функціонування економічних зон тощо.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Позитивно оцінюючи внесок авторів у цій сфері, зазначимо, що питання можливості відновлення пільгового режиму оподаткування у спеціальних економічних зонах в Україні залишається нерозкритим. Наукова дискусія щодо доцільності відновлення пільгового режиму оподаткування у спеціальних економічних зонах в Україні триває з моменту їх створення і до

цього часу. Погляди учених, політиків та експертів на оцінку діяльності цих зон в Україні та їхній внесок у розвиток країни розділені діаметрально протилежно: від порівняння зон з “чорними дірами” бюджету до проголошення їх “точками економічного зростання”.

Метою статті є розкриття сутності та класифікації спеціальних економічних зон, аналіз міжнародного та вітчизняного досвіду їх функціонування та обґрунтування можливості їх відновлення для покращення інвестиційного клімату в Україні.

Виклад основного матеріалу. Загальноприйнято вважати, що спеціальні економічні зони є частиною території, на якій встановлюються і діють спеціальні умови здійснення підприємницької та торгівельної діяльності, що суттєво відрізняються від умов, запроваджених на решті території держави. Метою створення цих зон є: залучення іноземних інвестицій, створення нових робочих місць та ефективне управління розвитком регіону.

Багато економістів порівнюють спеціальні економічні зони з “островами” або “вікнами”, завдяки яким іноземні інвестиції, технології та управлінський досвід проникають на терени країни та регіону [3]. Як відомо, надмірне регулювання підприємницької діяльності у країнах, що розвиваються, становить серйозні перешкоди для надходження капіталу. Створення спеціальних економічних зон, які усувають ці бар’єри, як правило, спричиняє приплив інвестицій у регіон, що у підсумку призводить до збільшення добробуту приймаючої країни.

Незважаючи на позитивний вплив економічних зон на економіку держави і регіону, на сьогодні не існує повного розуміння сутності спеціальних економічних зон у науковій літературі та у законодавстві багатьох країн світу. Досі існують помітні лінгвістичні та концептуальні відмінності щодо визначення та типології спеціальних економічних зон. Так, багато країн світу мають власну термінологію для позначення “спеціальних економічних зон”. Мексика називає їх “макіладорами”, Гана, Камерун та Йорданія – “промисловими вільними зонами”, Філіппіни – “спеціальними зонами експортної переробки”, Росія – “вільними економічними зонами”, Латвія – “спеціальними економічними зонами” [4]. Більшість науковців не розрізняють категорії “спеціальна” та “вільна” економічна зона [5]. У вітчизняному законодавстві, зокрема у Законі України “Про загальні принципи створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон”, вживається термін “спеціальна (вільна) економічна зона” як нероздільне поняття.

На нашу думку, категорії “спеціальна” та “вільна” економічна зона не є синонімами. “Вільна економічна зона” є вужчим за змістом поняттям щодо поняття “спеціальна економічна зона”. Термін “спеціальна економічна зона” охоплює різні типи зон, які існують у світовій практиці. Загалом, спеціальні економічні зони пройшли тривалий період розвитку та еволюції від

найпростіших утворень до складніших видів. Класифікація спеціальних економічних зон, яка найбільше поширена в науковій літературі, наведена в табл. 1.

Таблиця 1

Класифікація спеціальних економічних зон

Н. Грубель [6]	Дж. Аренс [7]	Г. Менг [8]	К. Ліхто [9]	С. Тіфенбрун [10]	З. Меджидов [11]	І. Жуковська [12]	С. Сосновських [13]
– вільні торгові зони; – зони експортної переробки; – вільні підприємницькі зони; – вільні інвестиційні зони; – вільні банківські зони; – вільні страхові зони; – вільні ігрові зони; – вільні медичні зони	– зони, звільнені від оподаткування, вільні порти; – зони імпортової, експортної переробки; – підприємницькі зони; – банківські зони, зони страхування та технологічні парки	– торговельні зони; – виробничі зони; – сервісні зони; – наукові зони; – комплексні зони – прикордонні зони	– інноваційні зони; – виробничі зони; – туристичні зони; – портові зони; – старопромислові зони; – ігрові зони	– торгові зони; – вільні порти; – транзитні зони; – вільні “периметри”; – зони експортної переробки; – підприємницькі зони; – спеціалізовані зони	– експортно-виробничі зони; – торгові зони; – технологічні зони; – зони підтримки експорту; – зони зберігання товарів; – комплексні зони	– купівельні площі; – промислово-виробничі зони; – зони технологічного розвитку; – сервісні зони; – інтегровані зони	– торгові зони; – територіально пов’язані зони; – експортно-переробні зони; – гібридні експортно-переробні зони; – комплексні спеціальні економічні зони; – промислові зони (індустріальні парки); – високо-технологічні зони; – екопромислові зони

На сьогодні у світовій практиці відсутня загальноприйнята типологія спеціальних економічних зон. У різних країнах поняття спеціальної економічної зони використовується для позначення абсолютно різних територій. На нашу думку, доцільним є виокремлення таких типів спеціальних економічних зон: торговельні зони, виробничі зони, сервісні зони, наукові зони, комплексні зони:

1. **Торговельні зони** (або зони вільної торгівлі) створюються для посилення зовнішньої торгівлі – імпорту або експорту. На території цих зон існують певні митні пільги для купівлі-продажу товарів. Ці зони, зазвичай, невеликі за розміром. Різновидами вільних торговельних зон є: вільні економічні зони, зони вільної торгівлі, вільні міста, вільні порти, митні склади, вільні митні зони, прикордонні зони, транзитні зони тощо. На сьогодні у світі існує величезна кількість вільних торговельних зон. До їх складу також належать **прикордонні торговельні зони**, створені для спрощення перетину кордону та торгівлі на кордонах із сусідніми країнами.

2. **Виробничі зони** (або промислово-виробничі зони) є еволюцією торговельних зон. На їх території встановлюється пільговий режим не тільки на торговельну, але і на виробничу діяльність. Їх основною метою є виробництво товарів як для експорту, так і внутрішнього споживання. Виробничі зони створюються для стимулювання підприємництва, залучення інвестицій у пріоритетні сектори економіки та забезпечення зайнятості

населення. На території цих зон встановлюється спеціальний пільговий режим господарської діяльності. Формами організації цих зон є: 1) зони експортної переробки, які зосереджені на переробці сировини та подальшому експорті готових товарів; 2) імпортозамінні виробничі зони, що формуються для виробництва імпортозамінних продуктів; 3) експортні та імпортозамінні виробничі зони. У різних країнах світу виробничі зони мають певні національні та регіональні особливості, включаючи назви цих зон. Різновидами виробничих зон є: “макіладароси”, виробничі зони, промислові зони, сільськогосподарські зони, зони експортної переробки (зокрема зони переробки сільськогосподарської продукції), промислові експортні зони, зони імпортової переробки, зони підприємницької діяльності, зони стимулювання інвестицій, промислові (індустріальні) парки, сільськогосподарські парки тощо.

Найбільш поширеними виробничими зонами є **зони експортної переробки**. Вони пропонують потенційним інвесторам умови вільної торгівлі та ліберальні регуляторні умови. Існує два типи цих зон: перший – універсальний тип, відкритий для усіх галузей промисловості; другий – спеціалізований тип, відкритий тільки для визначених галузей. Ці зони, як правило, розташовані поблизу міжнародних портів. Зони експортної переробки створюються в країнах, що розвиваються, де переважає дешева робоча сила, з метою залучення іноземних інвестицій, зростання експорту та диверсифікації виробництва.

Іншим видом виробничих зон є **підприємницькі зони**. У цих зонах спрощуються обтяжливі умови ведення бізнесу та оподаткування, які існують на території всієї країни. Підприємницькі зони розташовуються, зазвичай, у депресивних та слаборозвинених районах країни. Уряди країн спонукають інвесторів до відкриття і ведення бізнесу саме на цих територіях.

Різновидом виробничих зон є також **промислові (індустріальні) парки** – території, які розташовані за межами населених пунктів, облаштовані інфраструктурою, на яких концентрується виробництво та надання пов'язаних із ним послуг. Як правило, індустріальні парки призначені для малих та середніх підприємств або офісів. Індустріальні парки є дуже поширеними у світі, вони пропонують широкий спектр стимулів та пільг для своїх резидентів.

3. **Сервісні зони** (або зони обслуговування) є еволюцією виробничих зон. На їх території впроваджується пільговий режим підприємницької діяльності для компаній та організацій, які надають різноманітні фінансові, банківські, економічні, страхові, туристичні та інші послуги. Різновидами сервісних зон є: банківські зони, фінансові зони, страхові зони, медичні зони, туристичні і рекреаційні зони, зони грального бізнесу (зони азартних ігор) та офшорні зони.

Доволі поширеним видом сервісних зон є **туристичні** та рекреаційні зони, які створюються для стимулювання розвитку туризму та рекреаційного бізнесу в регіонах із природним та рекреаційним потенціалом.

Відомим видом сервісних зон є також **офшорні зони**, які створені для обслуговування нерезидентів країни. Одним із основних переваг офшорних зон є закон про банківську таємницю, який дає змогу зберігати конфіденційну інформацію про власника фінансових активів та стан його рахунків, надаючи відомості лише в разі розслідування злочинів.

4. **Наукові зони** (або зони технологічного розвитку) є еволюцією сервісних зон, які спрямовані на розвиток високих технологій. Вони створюються для активізації фундаментальних і прикладних досліджень та подальшого впровадження результатів наукових розробок у виробництво. У них зосереджені національні й іноземні науково-дослідні, проектно-дослідницькі та виробничі компанії, що використовують єдину систему податкових та фінансових стимулів. Поширеними ці зони стали в США та Японії. У світовій практиці існує два типи їх формування: вони виникають спонтанно (США) або утворюються за підтримки держави навколо великих дослідницьких центрів (Японія та Китай). Різновидами наукових зон є: академічні містечка, наукові містечка, кремнієві селища, кремнієві долини, інноваційні зони, науково-дослідні зони, науково-технічні зони, зони технологічного розвитку, наукові парки, дослідні парки, науково-дослідні парки, науково-технічні парки, технологічні парки, технополіси, зони інтенсивного наукового розвитку тощо.

5. **Комплексні зони** (або інтегровані, багатофункціональні зони) – великі за розміром території, які поєднують усі або майже усі елементи та аспекти різних видів зазначених вище зон. Ці зони утворюються шляхом встановлення спеціального пільгового режиму господарської діяльності на території окремих адміністративних районів. Метою утворення комплексних зон є сприяння економічному зростанню регіону та реалізації інших цілей, шляхом надання різних стимулів усім зареєстрованим компаніям, незалежно від виду їх діяльності. Особливість комплексних зон полягає у їх розміщенні на великих просторових територіях (площею до 100 км²) та у наданні пільг для підприємств широкої сфери діяльності. Основними функціями комплексних зон є: розвиток депресивних регіонів, залучення вітчизняних та іноземних інвестицій і технологій, створення робочих місць, імпортозаміщення виробництва та реалізація стратегії економічного розвитку регіону.

Щорічно у багатьох країнах світу створюються нові спеціальні економічні зони. Мета їх створення залежить від економічного та соціального розвитку держави. Досвід функціонування спеціальних економічних зон у різних країнах світу різний. Наприклад, китайська модель економічних зон спрямована на залучення прямих іноземних інвестицій.

Основною метою польських економічних зон є створення робочих місць тощо [14].

Світовий досвід функціонування спеціальних економічних зон має важливе значення для покращення інвестиційного клімату в Україні. Найбільший ефект від створення спеціальних економічних зон був досягнутий у Китаї. Швидке зростання економіки Китаю не має аналогів у світі. У цій країні, завдяки спеціальним економічним зонам, акумульовано майже 80% загального припливу іноземних інвестицій. У 1980 р. у Китаї було сформовано чотири спеціальні економічні зони, які успішно функціонують і до сьогодні. Найвідоміша з них розташована у Шеньчжені. Темпи зростання економіки цієї зони були вражаючими: у 1980 – 2010 рр. ВРП спеціальної економічної зони Шеньчжень зріс у 4 852 рази. У липні 2012 р. Шеньчжень був названий одним із 12 найбільших мегаполісів Китаю. Цей приклад ефективного функціонування спеціальних економічних зон відомий в економічній літературі як “диво Шеньчжень”. Завдяки створенню спеціальної економічної зони невелике рибальське селище за 30 років перетворилося на місто з населенням понад 14 млн жителів.

Завдяки створенню спеціальних економічних зон та швидкому зростанню економіки, Польща стала відомою як “зелений острів” на “червоній” карті Європи. На початку 90-х рр. ХХ ст. у Польщі було впроваджено низку радикальних реформ, відомих більше як “шокова терапія” Л. Бальцеровича. Реформи швидко спрацювали і через кілька років почали давати результати. У цей час парламент Польщі прийняв закон про створення спеціальних економічних зон, метою якого було допомогти депресивним регіонам подолати кризу, залучити іноземних інвесторів та зробити їх більш конкурентоспроможними, порівняно з іншими регіонами. На сьогодні в Польщі існує 14 спеціальних економічних зон. Загалом, за 2005 – 2015 рр. обсяги вкладень у спеціальні економічні зони Польщі збільшилися на 407%.

У Туреччині розташовано 366 спеціальних торговельних, виробничих та технологічних зон, 284 з яких є діючими на сьогодні. У цій країні існує три типи зон: 1) зони *технологічного розвитку* або технопарки, у яких діє особливий режим оподаткування інвестицій у високотехнологічне виробництво та створення інтелектуального продукту; 2) *індустріальні* зони, які стимулюють бізнес інвестувати у промислове виробництво, надають менші пільги в оподаткуванні, однак мають привабливу інфраструктуру; 3) вільні *митні* зони, які здебільшого розташовані в містах міжнародної торгівлі. На сучасному етапі також спостерігається створення вільних *медичних* зон для подальшого утримання позиції Туреччини у трійці країн-лідерів із медичного туризму. Ця ідея була запозичена з досвіду ОАЕ, однак Туреччина розробила власну модель таких зон, які планується будувати недалеко від великих міст. Як результат їх діяльності, очікується прямий ефект у вигляді збільшення потоку іноземних пацієнтів та

опосередкований – збільшення потоку туристів завдяки пацієнтам, які залишатимуться після медичного лікування на курортно-туристичний відпочинок.

Подібна практика створення зон – не унікальний винахід Туреччини, вона поширена в багатьох країнах світу. Зокрема, у Франції та Великобританії спеціальні економічні зони створюються з метою активізації середнього та малого бізнесу в депресивних регіонах та вирівнювання міжрегіональних диспропорцій. Для досягнення цих цілей малому та середньому бізнесу надаються значні фіскальні та фінансові пільги, порівняно з іншими регіонами. Ці заходи спрямовуються на залучення іноземного капіталу, вирівнювання регіональних диспропорцій та ліквідацію економічної нерівності регіонів.

На відміну від економічно розвинених країн, у країнах, що розвиваються, основний акцент при формуванні спеціальних економічних зон робиться на залучення іноземних інвестицій та інноваційних технологій, модернізацію виробничої діяльності та удосконалення навиків працівників [15]. Світова практика функціонування спеціальних економічних зон показує, що національні економіки з високим рівнем розвитку (Японія, США, країни Європейського Союзу, країни Східно-Азіатського регіону) забезпечують досягнення високих результатів саме завдяки створенню економічних зон.

Серед успішного функціонування спеціальних економічних зон у різних країнах світу досвід України – це, мабуть, єдиний негативний приклад використання цього надзвичайно ефективного інструменту підтримки місцевої економіки та залучення іноземних інвестицій. В Україні вперше про створення спеціальних економічних зон заговорили ще у жовтні 1992 р., після прийняття Закону “Про загальні засади створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” [16]. Відповідно до цього закону, метою створення таких зон було залучення іноземних інвестицій, активізація підприємництва, впровадження нових технологій, розвиток інфраструктури, прискорення соціально-економічного розвитку регіонів України.

Через півтора року вітчизняний уряд розробив Концепцію створення спеціальних (вільних) економічних зон, у якій було подано класифікацію зон та детально викладено порядок ініціювання та підготовки документів про їх формування. Відповідно до цієї концепції, виділялися такі види спеціальних економічних зон: зони вільної торгівлі, виробничі зони, науково-технічні зони, туристичні та рекреаційні зони, зони банківської та страхової діяльності, прикордонні торгові зони, комплексні економічні зони [17].

Незважаючи на те, що вже існувала нормативна база для створення спеціальних економічних зон, в середині 90-х рр. XX ст. ця тема не була логічно продовжена на державному рівні.

Із 1998 р. вітчизняний уряд знову згадав про спеціальні економічні зони. Поштовхом до цього став робочий візит української урядової делегації

до Китаю, де успішно діяли спеціальні економічні зони. Це надихнуло вітчизняний уряд на створення спеціальних економічних зон в Україні. Успіх Китаю став переконливим вагомим аргументом на користь створення таких зон в Україні. Перша спеціальна економічна зона в Україні була створена як експериментальна і мала назву Північнокримська експериментальна економічна зона “Сиваш”.

Експеримент тривав менше 5 років і показав позитивні результати. Протягом 1998 – 2000 рр. в Україні було створено 11 спеціальних економічних зон, територія яких займала 0,4% площі держави. Назви та розміщення спеціальних економічних зон наведено в табл. 2.

Таблиця 2

Спеціальні економічні зони в Україні [18]

№ з/п	Назва СЕЗ	Місце розташування	Територія, га	Термін дії, роки
1	“Донецьк”	м. Донецьк Донецької області	466	60 (1998 – 2058 рр.)
2	“Азов”	м. Маріуполь Донецької області	315	60 (1998 – 2058 рр.)
3	“Закарпаття”	Ужгородський та Мукачівський райони Закарпатської області	737	30 (1999 – 2029 рр.)
4	“Інтерпорт Ковель”	м. Ковель Волинської області	57	20 (2000 – 2020 рр.)
5	“Миколаїв”	м. Миколаїв Миколаївської області	865	30 (2000 – 2030 рр.)
6	“Порто-франко”	м. Одеса Одеської області	32	25 (2000 – 2025 рр.)
7	“Славутич”	м. Славутич Київської області	2 000	22 (1998 – 2020 рр.)
8	“Курортополіс Трускавець”	м. Трускавець Львівської області	774	20 (2000 – 2020 рр.)
9	“Яворів”	Яворівський район Львівської області	116 000	21 (1999 – 2020 рр.)
10	“Рені”	м. Рені Одеської області	94	30 (2000 – 2030 рр.)
11	“Порт Крим”	м. Керч Автономної Республіки Крим	27	30 (2000 – 2014 рр.)
12	“Сиваш”	Автономна Республіка Крим	141 000	5 (1996 – 2001 рр.)

Створення нових спеціальних економічних зон не набуло поширення. У березні 2005 р., як результат непослідовної політики української влади, “одним розчерком пера” було скасовано пільговий режим для усіх спеціальних економічних зон. Аргументом влади було те, що на території країни повинні бути “рівні, вільні, чесні та прозорі умови діяльності для всіх”.

Унаслідок скасування пільгового режиму оподаткування на територіях спеціальних економічних зон багато іноземних інвесторів покинули Україну (рис. 1). Поодиноким інвесторам вдалося оскаржити дії уряду і відновити пільги через звернення у суди. Однак більшість інвесторів

втратили довіру до вітчизняної влади. Відновлення пільг у спеціальних економічних зонах так і не відбулося.



Рис. 1. Кількість інвесторів та інвестиційних проектів на територіях спеціальних економічних зон в Україні у 2000 – 2014 рр. [19]

На сьогодні ситуація щодо функціонування таких зон є дещо парадоксальною. З юридичної точки зору діють положення закону, які передбачають спеціальний режим та сприятливі умови для інвестування і ведення бізнесу на цих територіях. Проте на практиці спеціальні економічні зони фактично закриті, оскільки вони підпадають під загальні правила оподаткування та надання спеціальних заохочувальних заходів для підприємств на їх території не передбачається.

Офіційно оголошена політика розвитку спеціальних економічних зон в Україні з самого початку містила концептуальні помилки. Серед проблем державного управління спеціальними економічними зонами, що виникли при їх створенні та вплинули на результати їх діяльності, можна назвати декілька:

1. **Перша проблема** полягала в нерациональному розміщенні спеціальних економічних зон. Створення спеціальних економічних зон в Україні здійснювалося “вручну” і хаотично без будь-яких економічних обґрунтувань, на основі окремих законодавчих актів, постанов уряду чи указів Президента. Прийняття законодавчих рішень щодо створення таких зон було суб’єктивним, ґрунтувалося на особистих неформальних зв’язках між представниками центральної та регіональної влади і бізнесу та не враховувало реальний стан розвитку території. Загальноприйнятою світовою практикою є надання статусу спеціальних економічних зон депресивним територіям. Однак вітчизняний уряд під час створення спеціальних економічних зон не враховував жодних показників розвитку територій

(економічних, соціальних, демографічних тощо), які би вказували на їх депресивний статус порівняно з іншими територіями.

Аналіз взаємозв'язку між розташуванням спеціальних економічних зон в Україні та місцем цих територій у рейтингу інвестиційної привабливості регіонів України у 1998 р. дав змогу виявити, що режим спеціальних економічних зон був впроваджений у трьох з семи регіонів, які на той час були лідерами рейтингу – у Донецькій, Одеській та Львівській областях [20]. Тобто, такі зони були зосереджені в економічно розвинених промислових районах, транспортних і туристичних центрах. В Україні ніхто не звернув увагу на проблеми депресивних територій і значною мірою спеціальний статус отримали ті, хто цього не потребував. “Слабкі” та депресивні регіони не підтримувалися, в той час як “сильні” регіони отримували підтримку [21].

2. Друга проблема полягала у відсутності уніфікованої системи надання пільг для інвесторів у вітчизняних спеціальних економічних зонах. Законодавство України не передбачало єдиної системи податкових пільг для усіх економічних зон. Типовими для більшості спеціальних економічних зон були податкові та митні пільги щодо: податку на прибуток, податку на додану вартість, імпортного мита, земельного податку тощо. Однак ставки цих податків для інвесторів у різних спеціальних економічних зонах були різними. Пільги для кожної зони суттєво відрізнялися. Наприклад, у деяких зонах (Донецьк, Азов, Закарпаття, Інтерпорт Ковель, Порт Крим, Рені) ставка податку на прибуток становила 20%. В інших зонах (Миколаїв, Порто-франко, Славутич, Трускавець, Яворів) у перші 3 роки – 0%, з 4 до 6 років – 50% від існуючої ставки податку. Для деяких зон (Трускавець) податок на додану вартість та ввізне мито на обладнання було скасовано повністю, для інших зон (Миколаїв, Славутич, Яворів) – скасовано лише на 5 років, а для решти (Донецьк, Азов, Закарпаття, Інтерпорт Ковель, Порто-франко, Порт Крим, Рені) – не було жодних пільг. Також існували різні податкові пільги при сплаті земельного податку тощо. Різні умови оподаткування свідчать про відсутність єдиної державної політики у сфері функціонування спеціальних економічних зон. Тому, впровадження уніфікованої, чіткої і зрозумілої системи пільг для всіх спеціальних економічних зон забезпечило б прозорість їх надання та зменшило б численні прояви корупції при їх отриманні.

3. Третя проблема полягала у встановленні високих бар'єрів входження інвестицій на територію окремих спеціальних економічних зон. Процес входження інвестицій у деякі зони характеризувався значною бюрократією через обов'язкову реєстрацію суб'єктів господарювання, надання ними численних довідок, отримання дозволів на використання земельних ділянок та інфраструктури, укладання договорів із місцевою владою. Це лише створило основу для зростання корупції, а не сприяло залученню потенційних інвесторів в Україну. У таких умовах вітчизняні спеціальні економічні зони перетворилися на регіональні анклавні, які були

закриті до проникнення і у яких за пільгових умов проводилася діяльність “проурядового” бізнесу [22].

Аналіз умов надання пільг у спеціальних економічних зонах показує, що лише п’ять зон (Донецьк, Азов, Закарпаття, Інтерпорт Ковель та Порт Крим) не мали жодних обмежень щодо суми інвестицій для отримання пільг. Всі інші зони мали високий бар’єр входження інвестицій, який був майже недоступним для малих підприємств. Наприклад, у спеціальній економічній зоні Миколаїв, для отримання податкових пільг у суднобудівній промисловості, сума інвестицій повинна була бути не менше 3 млн дол. США. Унаслідок цього ні внутрішні, ні іноземні інвестори, за винятком великого бізнесу, не змогли подолати бар’єр на входження інвестицій. Практика встановлення великих бар’єрів для входження інвестицій у спеціальні економічні зони була не виправданою, оскільки такі зони у всьому світі є зорієнтованими на залучення малих та середніх інвесторів. Такі інвестори більш оперативні, гнучкі та позитивно сприймають нововведення, тобто мають достатні можливості для активізації діяльності в депресивних регіонах. Малі та середні підприємства, як правило, створюють сприятливе середовище для розвитку розвинутої інфраструктури, зростання капіталу та досягнення соціальної стабільності. І великий бізнес зможе інвестувати капітал, коли в країні успішно працюватимуть малі та середні компанії.

4. **Четверта проблема** полягала у відсутності підготовленої інфраструктури для розвитку спеціальних економічних зон в Україні. Іноземні інвестори не були зацікавлені в інвестуванні в регіони, де не було належної інфраструктури, об’єктів, комунікацій, виробничих потужностей, природних ресурсів. Аналіз досвіду зарубіжних країн свідчить про те, що у них витрати на інфраструктуру та необхідні умови для суб’єктів спеціальних економічних зон фінансувалися здебільшого за кошти державного бюджету. Наприклад, Китай зміг залучити інвесторів лише після здійснення величезної програми будівництва доріг, комунікацій, готелів для розвитку інфраструктури в спеціальних економічних зонах. До 80% усіх видатків на створення інфраструктури було профінансовано з бюджету, а іноземні інвестиції прийшли в економічні зони після створення необхідних умов для ведення бізнесу [23].

В Україні, навпаки, держава не вирішувала інфраструктурні проблеми. Держава не передбачала видатків на формування інфраструктури, створення якої планувалося фінансувати за кошти приватних інвесторів. Як свідчить провідний іноземний досвід, необхідна інфраструктура повинна створюватись за рахунок державного та місцевих бюджетів. І реальна світова практика доводить ефективність таких рішень.

5. **П’ята проблема** полягала у різній ефективності функціонування спеціальних економічних зон, результати діяльності яких у різних регіонах суттєво відрізнялися. За висновками експертів, у західних областях України

спеціальні економічні зони діяли у правовому режимі, в той час, як на сході країни такі зони займалися “відмиванням грошей”.

Обсяг залучення інвестицій був своєрідним “лакмусовим” папірцем для визначення ефективності функціонування зон (табл. 3, рис. 2).

Таблиця 3

Основні результати функціонування СЕЗ за 1998 – 2013 рр.

№ з/п	Назва СЕЗ	Обсяг інвестицій		Обсяг пільг	
		млн дол.	у %	млн грн	у %
1	Закарпаття	358,1	39,71	890,0	49,20
2	Яворів	208,7	23,14	161,0	8,90
3	Курортгополіс Трускавець	116,7	12,94	15,9	0,88
4	Миколаїв	65,5	7,26	83,5	4,62
5	Порто-франко	58,0	6,43	73,3	4,05
6	Славутич	49,7	5,51	29,2	1,61
7	Азов	23,1	2,56	6,0	0,33
8	Рені	14,3	1,59	0,2	0,01
9	Донецьк	6,8	0,75	549,8	30,39
10	Порт Крим	0,9	0,10	0,0	0,00
11	Інтерпорт Ковель	0,0	0,00	0,0	0,00
Загалом		901,8	100,00	1 808,9	100,0

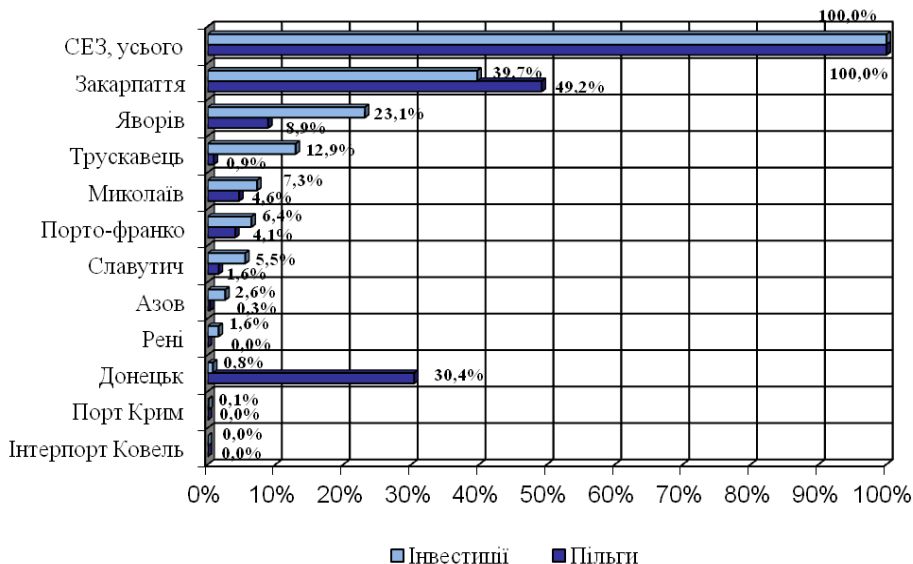


Рис. 2. Розподіл залучених інвестицій та наданих пільг інвесторам у розрізі спеціальних економічних зон України у 1998 – 2013 рр., % [24]

Депресивний регіон, яким у середині 90-х рр. ХХ ст. була Закарпатська область, після створення спеціальної економічної зони, став лідером у темпі залучення інвестицій в Україні (на початку 2000-х рр.). Так, Закарпатська

обл. залучила майже 40% від сукупних інвестицій, отриманих усіма регіонами України, де діяли спеціальні економічні зони. Також значні кошти були інвестовані в західні області України – в спеціальні економічні зони: “Яворів” (23%) та “Курортлополіс Трускавець” (13%). Досить скромні інвестиційні надходження були в Донецькій області – лише 1% від загального обсягу інвестицій. Водночас підприємствам, які були розташовані у спеціальній економічній зоні Донецьк, було надано 30% від усіх пільг. Завдяки цьому зазначена зона продемонструвала найбільшу неефективність.

Ці цифри акцентують на специфіці та різному рівні ефективності спеціальних економічних зон в Україні в різних регіонах і доводять, що політика щодо функціонування спеціальних економічних зон потребувала персоналізованого підходу. Відсутність правдивої інформації про результати діяльності окремих спеціальних економічних зон призвела до поширення спотворених даних у засобах масової інформації щодо бюджетної неефективності функціонування економічних зон загалом. Основа для такої інформаційної кампанії була більше політичною, ніж економічною. Унаслідок таких дій спеціальні економічні зони у більшості пересічних громадян асоціювалися з корупцією та колосальними податковими пільгами.

Зазначимо, що зловживання в спеціальних економічних зонах стосувалися лише однієї спеціальної економічної зони “Донецьк” (а саме суб’єктів господарювання, діяльність яких була орієнтована на переробку м’яса). У засобах масової інформації було поширено інформацію про те, що у 2005 р. підприємці спеціальної економічної зони “Донецьк” отримали величезні пільги для сплати ввізного мита за період 2000 – 2005 рр. На підставі цієї інформації була скасована уся система пільг для усіх суб’єктів господарювання в усіх спеціальних економічних зонах [25]. У такій ситуації один або два негативні випадки функціонування окремих суб’єктів спеціальних економічних зон призвели до небажаних узагальнень і дискредитували саму ідею створення спеціальних економічних зон в Україні.

На сьогодні позиція вітчизняної влади щодо відновлення спеціальних економічних зон є незрозумілою. Не існує чіткого бачення місця таких зон в економічній системі країни. Програми уряду не згадують про можливість використання спеціальних зон як інструментів залучення інвестицій та вирішення проблем регіонального розвитку України.

У сучасному стані Україні потрібна чітко сформульована та офіційно схвалена інвестиційна політика, зокрема і стратегія розвитку спеціальних економічних зон. Адже на сьогодні рівень прямих іноземних інвестицій в Україну надзвичайно низький: у 5 разів менший, ніж у Польщі, у 15 разів менший, ніж у США, в 30 разів менший, ніж у Швеції та Норвегії. Дуже інформативним є показник обсягу прямих іноземних інвестицій на душу населення. В Україні в середньому цей показник становить 925 дол. США. Однак у деяких регіонах іноземні інвестиції на душу населення становлять менше 50 дол. на рік [26].

Ці дані є свідченням необхідності активізації спеціальних економічних зон в Україні в сучасних умовах. На сьогодні практика застосування спеціальних економічних зон може відігравати роль стимулятора активізації ділового середовища та залучення інвестицій у депресивні регіони.

На нашу думку, нинішній уряд має усі важелі, щоб запобігти усім проблемам і відновити функціонування спеціальних економічних зон в Україні. Для досягнення цієї мети необхідно подолати корупцію та забезпечити стабільність у країні, вдосконалити нормативну базу, забезпечити прозорі умови інвестування та стратегічного планування діяльності спеціальних економічних зон. З метою відновлення спеціальних економічних зон в Україні уряд має здійснити такі кроки:

1. Розробити стратегію формування та функціонування спеціальних економічних зон на території України як важливу складову інвестиційної політики держави. Здійснити зонування території України, визначити місця розташування спеціальних економічних зон:

– виробничі зони потрібно розмішувати у депресивних регіонах країни з наявним промисловим потенціалом – Запорізькій, Донецькій, Кіровоградській, Луганській, Черкаській, Дніпропетровській областях з метою забезпечення населення робочими місцями, сприяння розвитку інфраструктури та підвищення загального соціально-економічного рівня регіонів;

– зони експортної переробки доцільно розмішувати у прикордонних регіонах: Волинській, Закарпатській, Чернігівській, Чернівецькій, Херсонській областях з метою сприяння промислового та комерційному експорту;

– наукові зони необхідно розташувати у містах Києві, Харкові, Дніпрі, Львові, які володіють потужним інноваційним потенціалом, мають університети, науково-дослідні установи, з технологічними виробництвами для стимулювання розвитку високотехнологічного виробництва;

– туристичні зони треба розмішувати в регіонах країни з природно-рекреаційними ресурсами та історико-культурним потенціалом: Одеській, Львівській, Закарпатській, Івано-Франківській, Чернівецькій областях з метою стимулювання розвитку туризму тощо.

2. Розробити програму розвитку кожної спеціальної економічної зони. Сформувати методи оцінки та контролю їх діяльності. Чітко визначити пріоритетні цілі, що будуть досягнуті в межах спеціальних економічних зон, пов'язати їх із програмами соціально-економічного розвитку країни.

3. Встановити чіткий перелік податкових пільг у спеціальних економічних зонах, які повинні залежати від економічного розвитку території та ступеня припливу іноземних інвестицій у регіон, в якому реалізується інвестиційний проект. Досвід щодо зонування територій, залежно від рівня економічного розвитку, може бути запозичений у

Туреччині, де рівень пільг залежить від рівня соціально-економічного розвитку регіону.

4. Встановити чіткий порядок фінансування витрат на створення інфраструктури спеціальних економічних зон. Інфраструктурні проекти, необхідні для функціонування спеціальних економічних зон, можуть фінансуватися з іноземних джерел та державного бюджету. Запозичити досвід фінансування інфраструктурних проектів Єгипту, який зводиться до того, що іноземні інвестори за свої кошти створюють необхідну інфраструктуру, а уряд, своєю чергою, звільняє їх від сплати податків.

5. Встановити державну гарантію стабільності спеціального режиму інвестиційної діяльності в спеціальних економічних зонах. Зменшити процедури реєстрації та мінімізувати бюрократичні формальності як на стадії інвестування капіталу, так і на етапі виробництва та реалізації продукції.

Спроба відродити українські спеціальні економічні зони в початковій формі зумовлює скептицизм і побоювання щодо можливих наслідків. Однак це не означає, що такі спроби робити не потрібно. Скоріше, навпаки, цей світовий інструмент залучення інвестицій має бути вдосконалено та адаптовано до сучасних умов.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Підсумовуючи результати дослідження, можна зробити такі висновки:

1. Встановлено, що спеціальні економічні зони є територіями держави, на яких запроваджуються особливі умови господарської діяльності, які відрізняються від умов, що діють на решті території держави. Виокремлено такі види спеціальних зон: торгові зони, промислові зони, сервісні зони, наукові зони та комплексні зони.

2. Показано, що мета створення спеціальних економічних зон залежить від економічного розвитку країни, де вони створені. У промислово розвинених країнах такі зони створюються для активізації малого та середнього бізнесу в депресивних районах. На відміну від них, країни, що розвиваються, створюють спеціальні економічні зони для залучення іноземних інвестицій та технологій.

3. Методологічними прогалинами, які виникли при створенні та функціонуванні вітчизняних спеціальних економічних зон, були: неправильне розташування спеціальних економічних зон, велика кількість пріоритетів діяльності в зонах, різні податкові пільги для різних зон, великі бар'єри для інвестування в зонах, нерозвинена інфраструктура тощо. Вітчизняний уряд має усі важелі для вирішення цих проблем і відновлення функціонування спеціальних економічних зон для стимулювання залучення інвестицій та активізації бізнес-середовища в Україні.

Перспективи подальших досліджень полягають у детальнішому вивченні можливостей індустріальних парків та кластерів як точок зростання вітчизняної економіки для покращення інвестиційного клімату в Україні.

Список використаної літератури

1. Підоричева І. Ю. СЕЗам не відкриється? // ZN. 2017. № 1130. URL : <https://dt.ua/macrolevel/sezam-ne-vidkriyetsya-pro-svitoviy-dosvid-vikoristannya-specialnih-ekonomichnih-zon-ta-umovi-za-yakih-yih-instrumentariy-mozhe-stati-pridatnim-dlya-vikoristannya-i-v-ukrayini-html> (дата звернення: 20.02.2019).
2. Панов В. О. Чому в Україні бояться відроджувати СЕЗ? // FORBES. 2016. URL : <http://forbes.net.ua/ua/opinions/1414624-chomu-v-ukrayini-boyatsya-vidrozhuvati-sez> (дата звернення: 20.02.2019).
3. Csiszarik M. Some specific features of European free economic zones // *European Integration Studies*. 2005. № 4 (1). P. 43—52.
4. Ezmale S., Rimsane I. Promoting the plurilingual awareness in business environment: case of Rzekne Special Economic Zone // *Procedia. Social and Behavioral Sciences*. 2014. № 110. P. 231—240.
5. Чернявська Л. В. Вільна та спеціальна економічні зони: проблеми понятійного апарату // *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України* : зб. наук. пр. 2009. № 25. С. 246—253.
6. Grubel H. Towards a theory of free economic zones // *Weltwirtschaftliches Archiv*. 1982. № 118 (1). P. 39—61.
7. Ahrens J., Meyer-Baudeck A. Special economic zones: shortcut or roundabout way towards capitalism? // *Intereconomics*. 1995. № 30 (2). P. 87—95.
8. Meng G. Evolutionary model of free economic zones. Different Generations and Structural Features // *Chinese geographical science*. 2005. № 15 (2). P. 103—112.
9. Liuhto K. Special economic zones in Russia – what do the zones offer for foreign firms? // *Electronic publications of pan European Institute*. 2009. № 2. P. 149—164.
10. Tiefenbrun S. U. S. Foreign Trade Zones of the United States, Free-Trade Zones of the World, and their Impact on the Economy // *Journal of International Business and Law*. 2013. № 12 (2). P. 148—222.
11. Меджидов З. У. Зарубежный опыт функционирования особых экономических зон // *Вестник Самарского государственного экономического университета*. 2016. № 1 (135). С. 29—36.
12. Zhukovskaya I. V., Shinkevich A. I., Yalunina E. N., Lushchik I. V., Zhukova M. A., Mokhova G. V., Ostanin L. M. Features of economic zones regulation in terms of economic instability // *International journal of environmental and science education*. 2016. № 18 (11). P. 12787—12801.
13. Sosnovskikh S. Industrial clusters in Russia: the development of special economic zones and industrial parks // *Russian Journal of Economics*. 2017. № 3. P. 174—199.
14. Nallathiga R. Potential of special economic zones in promoting industrial and regional economic development: an analysis // *The Journal of*

Industrial Economics. 2007. № 1 (4). P. 61—77.

15. Шутова О. С. Вільні економічні зони як різновид територіальних податкових звільнень // Часопис Київського університету права. 2013. № 1. С. 157—161.

16. Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон : Закон України № 2673-ХІІ від 13.10.1992 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 50. Ст. 676.

17. Про концепцію створення спеціальних (вільних) економічних зон в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України № 167 від 14.03.1994 р. [втратила чинність]. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/167-94-%D0%BF> (дата звернення: 20.02.2019).

18. Основні показники по спеціальних економічних зонах: інформаційні дані Міністерства економічного розвитку та торгівлі України. URL : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9a321bee-7eaf-48c9-8888-1933f263a96d&title=OsnovniPokaznikiPoSez> (дата звернення: 20.02.2019).

19. Надходження та освоєння інвестицій у спеціальних (вільних) економічних зонах та на територіях пріоритетного розвитку України за інвестиційними проектами у 2010 р. : стат. бюлет. / Державний комітет статистики України. Київ, 2011. 214 с.

20. Бобух І. М. Становлення і функціонування спеціальних економічних зон в Україні : автореф. дис. наук. ст. канд. екон. наук : спец. 08.10.01 “Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка” / НАН України. Київ, 2003. 20 с.

21. Кіндзерський Ю. В. Можливості спеціальних економічних зон у контексті міжрегіонального вирівнювання та розвитку депресивних територій // Економіка України. 2016. № 1. С. 52—71.

22. Там само. С. 52—71.

23. Геєць В. М., Семиноженко В. П. Спеціальні економічні зони: “чорні діри” чи точки економічного зростання? 2006. URL : https://dt.ua/economics/spetsialni_ekonomichni_zoni_chorni_diri_chi_tochki_ekonomichnogo_zrostannya.html (дата звернення: 20.02.2019).

24. Надходження та освоєння інвестицій у спеціальних (вільних) економічних зонах...

25. Єгорова О. О. Спеціальні економічні зони України: результати, проблеми та перспективи // Науковий вісник Херсонського державного університету. 2014. № 5. Ч. 1. С. 167—173. (Серія: Економічні науки).

26. Інвестиції зовнішньоекономічної діяльності України : стат. зб. / Державна служба статистики України. Київ, 2016. 44 с.

Статтю подано: 29.03.2019

Статтю схвалено: 11.04.2019

Fedorchak Olga Vasylivna

*PhD in Public Administration, Associate Professor, Senior Lecturer of the
Department of Public Administration, Lviv Regional Institute of Public
Administration, National Academy of Public Administration,
Office of the President of Ukraine
ORCID: 0000-0001-9965-5135
e-mail: olya.fedorchak@gmail.com*

PUBLIC ASSISTANCE IN THE DEVELOPMENT OF SPECIAL ECONOMIC ZONES IN UKRAINE

Problem setting. Ukraine has suffered enormous economic losses in recent years. The intense decline in key macroeconomic indicators, the collapse of production and the physical destruction of industry in the occupied territories, the high proportion of depressed regions, the rapid decrease in the inflow of foreign investment and the deterioration of the investment climate induce to look for new instruments of economic growth. In world practice, the special economic zones are the powerful instruments for economic growth. Today, the world has about 4,000 special economic zones in 135 countries, which account for more than 70 million jobs. Creation of special economic zones can stimulate investment inflows and accelerate the development of a country. Despite this Ukrainian authorities don't use the special economic zones. It is unclear, why Ukraine, with its huge need for foreign investment, categorically renounces of using these instruments of investment attraction which are used all over the world. Considering this, the public support of the special economic zones development in Ukraine is relevant.

Recent research and publications analysis. An important contribution to the study of special economic zones was made by: J. Ahrens, L. Benovska, I. Bobukh, V. Borshchevskyi, L. Cherniavska, M. Tsizaryk, S. Ezmale, N. Hrubel, V. Heiets, Yu. Kindzerskyi, K. Likhto, Z. Medzhydov, H. Meng, R. Nallathiha, V. Panov, O. Popovych, K. Redko, M. Shtan, O. Shutova, V. Sidliar, S. Sosnovskykh, S. Tiefenbrun, V. Tkachenko, V. Vasenko, O. Yehorova, I. Zhukovska and others.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The analysis of literature on this problem has shown that there is no unity of opinion among the scientists regarding the feasibility of the special economic zones restoration in Ukraine. The purpose of the article is to reveal the essence and classification of special economic zones, analyze the international and domestic experience of their functioning, to identify the problems of their operating and to formulate proposals for their restoration in order to improve the investment climate in Ukraine.

Paper main body. It is generally accepted that special economic zones are territories within the state on which special conditions of the business and trade activities are introduced that differ from conditions which operate on the rest of

the territory. At the moment in the world practice there is no generally accepted typology of special economic zones. We distinguish the following types of special zones: 1) trade zones which are created for foreign trade intensification; 2) industrial zones which are created for production activity stimulation; 3) service zones which are created to support companies providing financial, tourist and other services; 4) scientific zones which are created for scientific research activation; 5) comprehensive zones which combine the elements of different types of the above mentioned zones.

The purpose of creating special economic zones depends on the economic development of the countries where they are created. In industrialized countries such zones are created to revitalize small and medium-sized businesses in depressed areas. The developing countries create special economic zones for the purpose of attracting foreign investment.

Ukraine also has experience in creating special economic zones. During the period 1998 – 2000 eleven such zones were created in Ukraine. Among the methodological gaps that occurred when creating Ukrainian special economic zones we can distinguish the following: wrong location placement of special economic zones; large number of priority of activities in zones; different tax benefits for different zones; large barriers to entry investment in zones; undeveloped infrastructure in zones. The current government has all levers to solve these problems and restore the functioning of special economic zones in Ukraine.

Conclusions of the research and prospects for further studies. The results of the research presented in the article confirm that special economic zones are a powerful mechanism of accelerated economic development that has been successfully applied in the world. But in Ukraine the process of functioning of special economic zones was ineffective. The current authorities can prevent the emergence of problems in the operation of such zones and restore their functioning in Ukraine. The use of special economic zones can play a stimulating role in the business environment activation and investment attraction in Ukraine.

In the further research we plan to study in detail the industrial parks and clusters in order to improve the investment climate in Ukraine.

Key words: public administration; investment policy; investments; special economic zones.

References

1. Pidorycheva, I. Yu. (2017). SEZam ne vidkryetsia? *ZN*, Vol. 1130. URL : <https://dt.ua/macrolevel /sezam-ne-vidkriyetsya-pro-svitoviy-dosvid-vikoristannya-specialnih-ekonomichnih-zon-ta-umovi-za-yakih-yih-instrumentariy-mozhe-stati-pridatnim-dlya-vikoristannya -i-v-ukrayini-html> [in Ukrainian].
2. Panov, V. O. (2016). Chomu v Ukraini boiatsia vidrodzhuvaty SEZ? *Forbes*. URL : <http://forbes.net.ua /ua/opinions/1414624-chomu-v-ukrayini-boiyatsya-vidrodzhuvati-sez> [in Ukrainian].

3. Csiszarik, M. (2005). Some specific features of European free economic zones. *European Integration Studies*, Vol. 4(1), pp. 43-52.
4. Ezmale, S., Rimsane, I. (2014). Promoting the plurilingual awareness in business environment: case of Rezekne Special Economic Zone. *Procedia. Social and Behavioral Sciences*, Vol. 110, pp. 231-240.
5. Cherniavska, L. V. (2009). Vilna ta spetsialna ekonomichni zony: problemy poniatinoho aparatu. *Problemy i perspektyvy rozvytku bankivskoi systemy Ukrainy*, Vol. 25, pp. 246-253 [in Ukrainian].
6. Grubel, H. (1982). Towards a theory of free economic zones. *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 118(1), pp. 39-61.
7. Ahrens, J., Meyer-Baudeck, A. (1995). Special economic zones: shortcut or roundabout way towards capitalism? *Intereconomics*, Vol. 30 (2), pp. 87-95.
8. Meng, G. (2005). Evolutionary model of free economic zones. Different Generations and Structural Features. *Chinese geographical science*, Vol. 15(2), pp. 103-112.
9. Liuhto, K. (2009). Special economic zones in Russia – what do the zones offer for foreign firms? *Electronic publications of pan European Institute*, Vol. 2, pp. 149-164.
10. Tiefenbrun, S. (2013). U. S. Foreign Trade Zones of the United States, Free-Trade Zones of the World, and their Impact on the Economy. *Journal of International Business and Law*, Vol. 12(2), pp. 148-222.
11. Medzhidov, Z. U. (2016). Zarubezhnyj opyt funkcionirovaniya osobykh jekonomicheskikh zon. *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo jekonomicheskogo universiteta*, Vol. 1(135), pp. 29-36 [in Russian].
12. Zhukovskaya, I. V., Shinkevich, A. I., Yalunina, E. N., Lushchik, I. V., Zhukova, M. A., Mokhova, G. V., Ostanin, L. M. (2016). Features of economic zones regulation in terms of economic instability. *International journal of environmental and science education*, Vol. 18 (11), pp. 12787-12801.
13. Sosnovskikh, S. (2017). Industrial clusters in Russia: the development of special economic zones and industrial parks. *Russian Journal of Economics*, Vol. 3, pp. 174-199.
14. Nallathiga, R. (2007). Potential of special economic zones in promoting industrial and regional economic development: an analysis. *The Journal of Industrial Economics*, Vol. 1 (4), pp. 61-77.
15. Shutova, O. S. (2013). Vilni ekonomichni zony yak riznovyd terytorialnykh podatkovykh zvilnen. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*, Vol. 1, pp. 157-161 [in Ukrainian].
16. Pro zahalni zasady stvorennia i funktsionuvannia spetsialnykh (vilnykh) ekonomichnykh zon. № 2673. (1992) [in Ukrainian].
17. Pro kontseptsiiu stvorennia spetsialnykh (vilnykh) ekonomichnykh zon v Ukraini. № 167. (1994) [in Ukrainian].
18. *Osnovni pokaznyky po spetsialnykh ekonomichnykh zonakh*. URL : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9a321bee-7eaf-48c9->

8888-1933f263a96d&title=OsnovniPokaznikiPoSez [in Ukrainian].

19. *Nadkhodzhennia ta osvoinnia investytsii u spetsialnykh (vilnykh) ekonomichnykh zonakh ta na terytoriiakh priorytetnoho rozvytku Ukrainy za investytsiinomy proektamy u 2010 rotsi.* (2011). Kyiv. 214 p. [in Ukrainian].

20. Bobukh, I. M. (2003). *Stanovlennia i funktsionuvannia spetsialnykh ekonomichnykh zon v Ukraini.* (Candidate's thesis). NAN Ukrainy. Kyiv [in Ukrainian].

21. Kindzerskyi, Yu. V. (2016). *Mozhlyvosti spetsialnykh ekonomichnykh zon u konteksti mizhrehionalnoho vyrivniuvannia ta rozvytku depresyvnnykh terytorii.* *Ekonomika Ukrainy*, Vol. 1, pp. 52-71 [in Ukrainian].

22. Ibid. pp. 52-71.

23. Heiets, V. M., Semynozhenko, V. P. (2006). *Spetsialni ekonomichni zony: "chorni diry" chy tochky ekonomichnoho zrostannia?* URL : https://dt.ua/economics/spetsialni_ekonomichni_zoni_chorni_diri_chi_tochki_ekonomichnogo_zrostannya.html [in Ukrainian].

24. *Nadkhodzhennia ta osvoinnia investytsii u spetsialnykh (vilnykh) ekonomichnykh zonakh...*

25. Yehorova, O. O. (2014). *Spetsialni ekonomichni zony Ukrainy: rezultaty, problemy ta perspektyvy.* *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu*, Vol. 5, Ch. 1, pp. 167-173 [in Ukrainian].

26. *Investytsii zovnishnoekonomichnoi diialnosti Ukrainy.* (2016). Kyiv. 44 p. [in Ukrainian].

Paper submitted: 29.03.2019

Paper accepted: 11.04.2019

Цитування: Федорчак О. В. Державне сприяння розвитку спеціальних економічних зон в Україні // Демократичне врядування: наук. вісн. Вип. 1(23) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.181485>).

Citation: Fedorchak, O. V. (2019). *Derzhavne spriannia rozvytku spetsialnykh ekonomichnykh zon v Ukraini.* *Democratic governance*, Issue 1(23). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.181485>).

УДК 351.84:612.82:351.9

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.182493>

Худоба Олександра Василівна

кандидат наук з державного управління, докторант

Львівського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

ORCID: 0000-0001-6944-2163

e-mail: lesia.khudoba@gmail.com

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ ПОСЛУГАМИ ДЛЯ ХВОРИХ НА ДЕМЕНЦІЮ ЧЕРЕЗ МЕХАНІЗМИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

Досліджено механізми громадського контролю за діяльністю державних закладів, що надають соціальні послуги різним групам населення, зокрема хворим на деменцію. Розглянуто доцільність використання системи державних закупівель для аналізу та контролю якості надання послуг. Запропоновано посилення можливостей застосування системи ProZorro як дієвого механізму громадського контролю за ефективністю прийняття управлінських рішень та використання бюджетних коштів.

Ключові слова: ефективність управління; державні закупівлі; громадський контроль; якість послуг; деменція.

Постановка проблеми. Складний період політичних і соціальних трансформацій, економічна нестабільність, у яких перебуває на сьогодні Україна, позначились на розвиткові нових форм участі громади у вирішенні соціальних проблем [1]. За сучасних соціально-економічних умов Україна часто уникає розгляду багатьох питань про життя вразливих верств населення, зокрема осіб похилого віку, і, будучи фактично монополістом у соціальному обслуговуванні цієї групи, вона покладає на себе функції замовника, надавача послуг і контролю за їх виконанням.

Проте все більше людей, яким держава законодавчо гарантує якісні соціальні послуги, залишаються без задоволення власних потреб через дві основні причини, що безпосередньо пов'язані з управлінським процесом:

– використання застарілих і формальних методологічних підходів до визначення потреб окремих груп населення не враховує соціально-економічних та демографічних змін, це унеможливує оцінку реальних потреб населення у соціальних послугах;

– соціальні послуги, які надаються, здебільшого не відповідають якості/встановленим стандартам.

На мінімізацію цих причин мають змогу вплинути самі громадяни, адже Конституція України (ст. 38) гарантує їм право брати участь в

управлінні державними справами. Така участь може відбуватися у різний спосіб. Наприклад, вагомим видом участі громадян у реалізації державної політики та їх впливу на прийняття управлінських рішень є громадський контроль. Його цілі полягають у нагляді, перевірці та оцінці діяльності державних об'єктів (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) щодо відповідності цієї діяльності вимогам, установленим законодавством України, і суспільним інтересам. Суб'єктами громадського контролю можуть бути громадські об'єднання та політичні партії, професійні спілки, органи самоорганізації населення, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання й окремі громадяни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковою базою дослідження стали праці багатьох науковців, які розглядали різні напрями та аспекти діяльності суб'єктів надання соціальних послуг. Зокрема, дослідженням питань ефективності соціальної політики, соціальної роботи та надання соціальних послуг займаються: О. Давидюк, В. Журавська, С. Інжижинова, Л. Кухтінова та Н. Соколов. Питання надання соціальних послуг різним категоріям населення на рівні громади аналізують у своїх працях О. Сахарук, Т. Семигіна, М. Кравченко. Організаційно-економічні напрями вдосконалення механізмів соціального захисту на основі впровадження нових моделей обґрунтовує К. Павлюк.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на те, що у сучасній науковій літературі представлені окремі аспекти підвищення ефективності системи соціального захисту населення, недостатньо уваги приділялося механізмам громадського контролю за якістю надання послуг для хворих на деменцію, а також застосування цих механізмів для покращення ефективності використання бюджетних коштів.

Мета дослідження полягає в обґрунтуванні доцільності використання сучасних механізмів громадського контролю, що впливатиме на покращення прозорості прийняття управлінських рішень у сфері надання соціальних послуг різним верствам населення, зокрема для хворих на деменцію, а також сприятиме ефективності використання бюджетних коштів.

Виклад основного матеріалу. З управлінських позицій громадський контроль, як і кожен інший вид контролю, належить до функцій управління. Він здійснюється через зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів із певними соціальними нормами, що обрали за еталонні, на підставі чого робиться висновок про відповідність цієї діяльності встановленим вимогам. Проте завдання громадського контролю не зводиться лише до виявлення розходжень між заданими та фактичними результатами. Основна його мета – усунути та попередити причини, що зумовлюють таку невідповідність, забезпечити дотримання об'єктами контролю відповідних норм і стандартів [2].

Громадський контроль як один із видів соціального контролю і засіб забезпечення законності в діяльності органів державної влади й органів

місцевого самоврядування суттєво різниться від інших видів контролю. Ця відмінність полягає насамперед у тому, що всі суб'єкти громадського контролю діють як представники громадськості, а не держави; їх контрольні повноваження зазвичай не мають юридично владного змісту і рішення за результатами перевірок є рекомендаційними. Вагомою ознакою громадського контролю є запобігання порушенням у сфері державного управління за допомогою засобів суспільного впливу [3].

З метою аналізу діяльності державних закладів, що надають соціальні послуги, ефективності використання бюджетних коштів чи лобювання розвитку медико-соціальних послуг у них, цінним інструментом для громадськості (і не тільки), на нашу думку, може бути використання системи державних закупівель, за якою пильно стежать експерти, журналісти й громадські активісти. Наголосимо, що державні закупівлі становлять важливу складову діяльності установ, організацій, підприємств державного сектора зі створення суспільних благ. Саме громадяни – кінцеві споживачі державних послуг, вони насправді платять за такі товари через податки. Тому забезпечення роботи державних установ, які здійснюють закупівлі, вважають значущим об'єктом громадського контролю. Однак необхідно мати інструменти, що дають змогу громадянам визначати, скільки коштів й на які цілі витрачає заклад.

Громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації з публічних закупівель, яка підлягає оприлюдненню відповідно до законодавства, аналізу та моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також унаслідок інформування через електронну систему закупівель або письмово органів, уповноважених на здійснення контролю, про виявлені порушення законодавства у сфері публічних закупівель та недоліки роботи електронної системи закупівель. Замовники й учасники процедур закупівель та уповноважений орган повинні допомагати залученню громадськості до здійснення контролю у сфері закупівель, згідно з Законами України “Про громадські об'єднання” і “Про звернення громадян”, але громадяни, громадські організації та їхні спілки не мають права втручатися у процедуру закупівлі.

У контексті деменції, найбільша увага громадськості може бути зосереджена на закладах системи соціального захисту населення, зокрема геріатричних пансіонатах і психоневрологічних інтернатах, де здебільшого зосереджуються хворі на це захворювання для постійного проживання. Оскільки ми використали систему державних закупівель для ґрунтовного аналізу в межах цього дослідження, вважаємо за доцільне докладніше зупинитися на особливостях її використання в аналітичному процесі.

Органи державної влади й органи місцевого самоврядування та юридичні особи (підприємства, установи, організації), їх об'єднання забезпечують потреби держави або територіальної громади. Вони є замовниками товарів, робіт і послуг для задоволення цих потреб. Із метою

забезпечення ефективних та прозорих закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання корупції в цій сфері, розвитку добросовісної конкуренції прийнято Закон України “Про публічні закупівлі”. Закон визначив публічні закупівлі як придбання замовником товарів, робіт і послуг, встановив правові й економічні засади здійснення закупівель необхідних товарів, робіт і послуг [4].

Виокремимо три узагальнені стадії процесу публічних закупівель:

- ідентифікація потреби, прийняття рішення щодо того, які товари, роботи чи послуги мають бути придбані та коли (планування закупівель);
- розміщення оголошення про закупівлю відповідних товарів, робіт або послуг, кваліфікацію постачальника (зокрема аукціон для конкурентних процедур) та укладання угоди;
- адміністрування угоди.

Процес електронних закупівель може охоплювати всі етапи закупівлі – від ідентифікації потреби до оплати й адміністрування угоди. За допомогою цифрових інструментів державні витрати стають прозорішими, ефективнішими й адаптованими до ринкових умов.

Використання електронних засобів у сфері публічних закупівель має низку вагомих переваг, з-поміж яких:

- суттєва економія для всіх безпосередніх учасників – замовників, постачальників, контролюючих органів;
- спрощення та скорочення закупівельного процесу;
- зниження бюрократизму;
- підвищення прозорості;
- зростання інноваційної складової закупівель;
- нові можливості для бізнесу внаслідок поліпшення доступу для учасників.

Із метою залучення більшої кількості ключових гравців до участі, дослідження та моніторингу використовуються стандарти відкритих даних, що забезпечують рівність доступу до інформації та дають змогу всім зацікавленим учасниками стежити за закупівельним процесом.

Використання стандарту відкритих даних у процесі закупівель забезпечує доступність інформації, в такий спосіб позитивно впливаючи на рівень сприйняття прозорості влади. Доступність даних створює рівні можливості для участі у публічних тендерах. Це сприяє посиленню конкуренції, а відтак – вигіднішим цінам. Громадський контроль за допомогою відкритих даних збільшує ймовірність неефективності чи розтратання бюджетних коштів.

Діяльність у сфері державних закупівель регулює низка нормативно-правових актів, базою для яких слугують Закони України:

- “Про публічні закупівлі” № 922-VIII від 25.12.2015 р.;
- “Про доступ до публічної інформації” № 2939- VI від 13.01.2011 р.;
- “Про інформацію” № 2657-XII 02.10.1992 р.;

– “Про Антимонопольний комітет України” № 3659-ХІІ від 26.11.1993 р.;

– “Про електронні документи та електронний документообіг” № 851-IV від 22.05.2003 р.;

– “Про електронні довірчі послуги” № 2155-VIII від 05.10.2017 р.;

– “Про державну таємницю” № 3855-ХІІ від 21.01.1994 р.;

– “Про запобігання корупції” № 1700-VII від 14.10.2014 р.

Усі державні замовники й органи самоврядування зобов’язані з 1 вересня 2016 р. здійснювати закупівлі лише через систему ProZorro, використовуючи майданчики, які отримали відповідну акредитацію. Закупівля безпосередньо через веб-сайт ProZorro неможлива, оскільки робота у системі електронних закупівель відбувається лише через спеціальні акредитовані Міністерством економічного розвитку і торгівлі України електронні торгові майданчики.

Загалом, провести закупівлю необхідних товарів та послуг можна декількома основними способами (для закупівлі товарів):

I. Через неконкурентні процедури:

1. Укладання прямого договору без застосування системи ProZorro – від 0 до 50 000 грн. Його укладають безпосередньо з обраним постачальником і без оприлюднення у системі. Відстежувати укладені у такий спосіб договори можна лише через Єдиний веб-портал використання публічних коштів E-data.

2. Укладання прямого договору з постачальником із подальшим його оприлюдненням у системі ProZorro – від 50 тис. грн до 200 тис. грн.

3. Переговорна процедура. Застосовують в окремих випадках, коли неможливо здійснити конкурентні процедури.

II. Унаслідок виконання конкурентних процедур:

1. Допорогова закупівля у ProZorro – від 50 тис. грн до 200 тис. грн – закупівля, яка передбачає відбір виконавця на конкурентних засадах (участь у процедурі декількох потенційних виконавців, що, зазвичай, спричиняє зменшення фінальної вартості пропозиції).

2. Відкриті торги – основний тип процедури, який застосовують від 200 тис. грн і понад. Передбачає обов’язкову конкуренцію потенційних постачальників (закупівля вважається такою, що відбулась, за умови участі не менше двох учасників).

Важливо заохочувати використання замовниками конкурентних процедур закупівлі для забезпечення максимально ефективного використання бюджетних коштів. У низці областей, беручи до уваги і Львівську, діють регіональні нормативні акти, які передбачають поріг вартості, після якого обов’язково необхідна конкурентна процедура. Так, у Львівській області за дорученням Голови Львівської ОДА (№ 42/0/6-18 від 02.08.2018 р.) розроблено рекомендації стосовно порядку придбання товарів, робіт і послуг через електронну систему публічних закупівель. Зважаючи на

рішення сесії Львівської обласної ради “Про внесення змін до обласних програм та показників обласного бюджету на 2018 рік” № 655 від 17.04.2018 р., усім розпорядникам бюджетних коштів (керівникам структурних підрозділів облдержадміністрації, головам райдержадміністрацій, міських, селищних, сільських рад та об’єднаних територіальних громад) доручено здійснювати закупівлі товарів, робіт і послуг із використанням електронної системи закупівель за умови, що вартість таких товарів і послуг становитиме не менше 50 тис. грн, а робіт – не менше 100 тис. грн.

Використовуючи описану систему публічних закупівель, ми проаналізували закупівлі, які робили стаціонарні заклади системи соціального захисту населення Львівської області. Цей механізм дав змогу оцінити ефективність використання коштів цими закладами. З’ясовано: середня економія коштів по торгах серед досліджуваних закладів становила від 7 до 20%, що є істотною економією для закладів (рис. 1) [5].

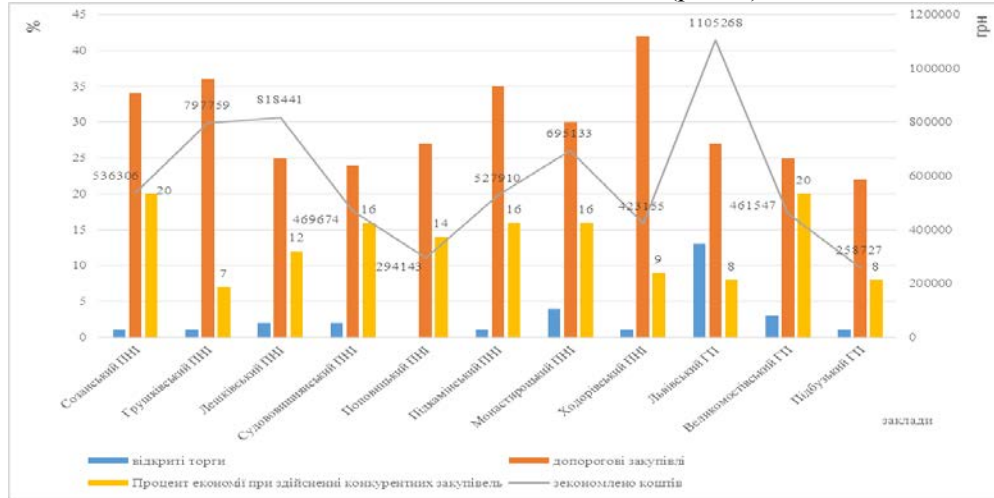


Рис. 1. Інформація про конкурентні закупівлі та їх ефективність, що здійснили стаціонарні заклади соціального обслуговування населення Львівської області за 2018 р.

У процесі аналізу рівня економії доцільно також враховувати маржинальність публічних електронних закупівель, яка передбачає порівняння оціночної вартості з ринковими цінами. Маржинальність закупівель – це показник, що вказує також на рівень переплати чи економії за кожним тендером, але вже у відсотках. Для його визначення потрібно вартість товару за договором закупівлі порівняти зі середньою ринковою ціною за той самий обсяг продукції та визначити різницю між ними у відсотках.

Моніторинг закупівлі здійснюють центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, та його територіальні органи (органи державного фінансового контролю). Процедуру проведення перевірок закупівель Держаудитслужбою, її міжрегіональними територіальними органами визначено встановленим Порядком проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами і внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України [6]. Рішення про початок моніторингу закупівлі приймає керівник органу державного фінансового контролю або його заступник за наявності однієї чи декількох із підстав, серед яких – інформація, отримана від громадських об'єднань, про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, виявлених за результатами громадського контролю у сфері публічних закупівель.

Хоча законодавство однозначно вказує на необхідність проведення всіх закупівель через систему електронних закупівель ProZorro, безліч установ/організацій намагаються уникати процедури тендерів через банальну нестачу досвіду, негативний попередній досвід і небажання навчатися. Однак за звичайного варіанта закупівель важко домогтися економії бюджету і прозорості у використанні державних коштів.

У розгалуженій мережі закладів соціального захисту населення, зокрема стаціонарного типу для осіб похилого віку, використання механізму публічних закупівель як інструменту для аналізу й громадського контролю дає:

- важелі впливу на покращення ефективності використання коштів державними та комунальними закладами, що дуже важливо в умовах обмежених ресурсів;
- можливість оцінити пріоритети закладів через обсяг і спрямування закупівель;
- змогу порівняти однотипні державні заклади, які можуть надавати платні послуги;
- здатність виявити напрями діяльності закладу, що є найменш профінансовані державою і потребують позабюджетних надходжень;
- визначити потенційні напрями оптимізації діяльності цих закладів, які впливатимуть на якість соціальних послуг, а відтак – на якість життя підопічних цих закладів.

Використовуючи систему державних закупівель ProZorro, ми, з одного боку, проаналізували, які медичні засоби і в який спосіб закуповують стаціонарні заклади соціального захисту, скільки витрачається на це коштів державного бюджету. З'ясовано: перелік лікарських засобів відрізняється між закладами майже в 3 рази (рис. 2), що, ймовірно, зумовлено кваліфікацією лікарів [7, 8]. Середні показники суми коштів, виділених для придбання медикаментів на одного підопічного кожного місяця (найменша –

44 грн), кількість осіб медичного персоналу і відсутність необхідного медичного обладнання дають змогу лише здогадуватися про перелік послуг, які фактично надаються, та їх якість.

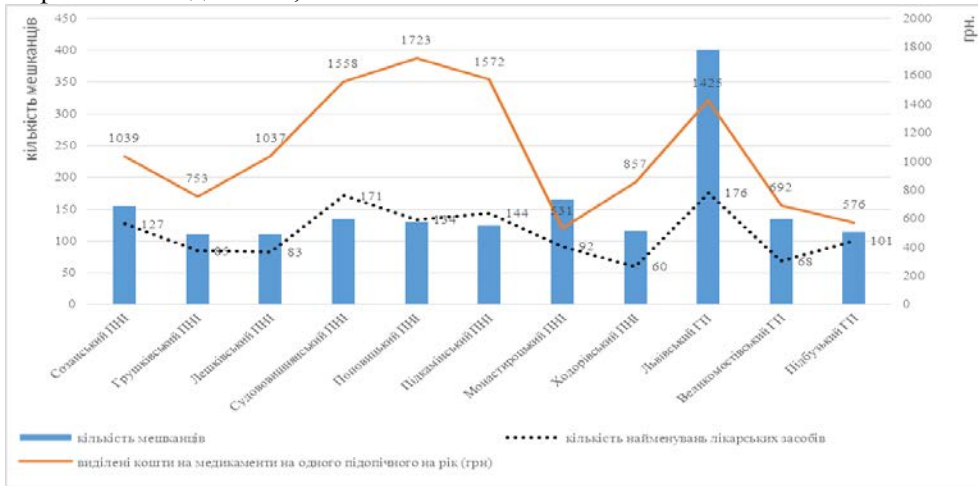


Рис. 2. Медикаментозне забезпечення стаціонарних закладів системи соціального захисту населення Львівської області у 2018 р.

З іншого боку, ми дослідили ефективність закупівлі лікарських засобів цими закладами. Всі установи здійснювали закупівлі через систему ProZorro, але у різних обсягах. До прикладу, найбільше закупівель через цю систему здійснив Лешківський психоневрологічний інтернат, де зафіксовано 93% конкурентних закупівель лікарських засобів, а найменша частка таких закупівель спостерігається у Підбузькому геріатричному пансіонаті з показником 29% (рис. 3) [9, 10]. Низький відсоток конкурентних закупівель має два негативних моменти:

1. Для закладу – відсутність конкуренції у процедурах закупівель не дає змоги зекономити кошти для закладу, що означає втрату можливості придбати додаткові ліки підопічним на зекономлені кошти.

2. Для фахівців у сфері охорони здоров'я та громадськості – система ProZorro достатньо легка у використанні, що забезпечує відкритість, доступність і вичерпність інформації з метою аналізу закупівель. Фахівці можуть бачити наявність у переліку необхідних лікарських засобів, які рекомендовані протоколами лікування, скажімо у процесі лікування деменції, а громадськість може моніторити, у кого здійснювалися закупівлі тощо. Проте усі закупівлі, що розміщені поза системою ProZorro на інших веб-порталах, потребують додаткових знань і навиків для користування цими порталами, що утруднює доступ до даних.

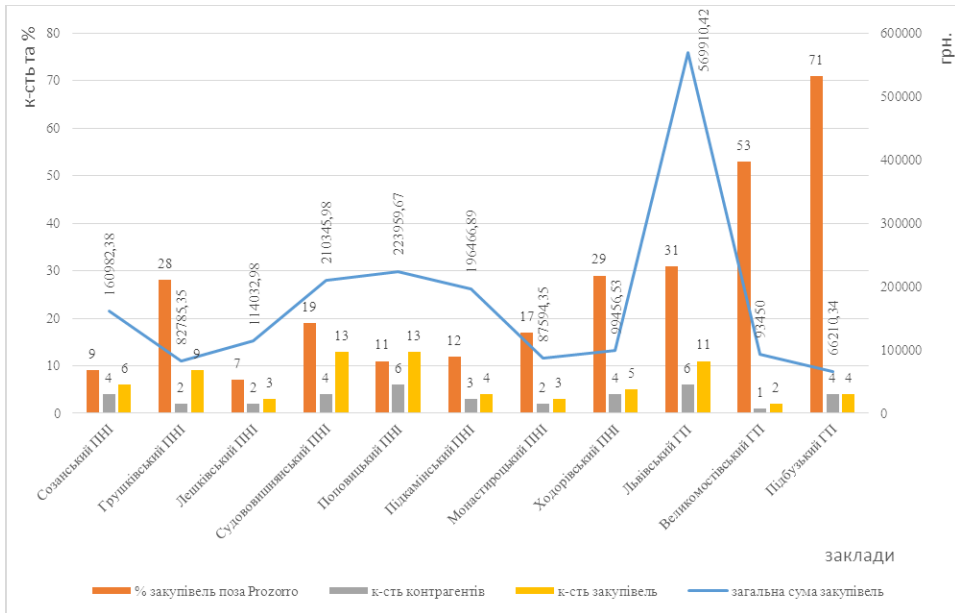


Рис. 3. Основні характеристики механізму закупівлі лікарських засобів стаціонарними закладами соціального захисту Львівської області у 2018 р.

Як засвідчують дані, загальна сума коштів, витрачених на закупівлю лікарських засобів, у трьох закладах перевищувала 200 тис. грн, що теоретично давало можливість здійснити закупівлю через процедуру відкритих торгів. На нашу думку, це може бути спричинено або частковим затриманням фінансування закладів, або ж небажанням керівництва йти на відкриті торги, однак у цьому випадку це не є порушенням законодавства.

Ще один факт, який ускладнює вивчення закупівель лікарських засобів, – це “дроблення” закупівлі та наявність різних контрагентів у одного замовника. Кількість самих закупівель коливається від 3 до 13, що не має вагомих аргументів, але призводить до розпорошення інформації. Ми встановили такі загальні недоліки закладів під час закупівлі лікарських засобів поза системою ProZorro:

- відсутність інформації про кількість одиниць предмета закупівлі й ціни за одиницю товару;
- не оприлюднено специфікацію предмета закупівлі;
- у деяких закладах не оприлюднені звіти про укладені договори в системі ProZorro;
- немає інформації про додаткові угоди.

На сьогодні відчувається нестача в самостійності й зацікавленості установ у ефективному використанні коштів. Загалом, кошти розподіляють органи влади між стаціонарними установами без належного аналізу чинників, які визначають потреби цих установ у коштах. Тому доступні

методи громадського контролю можна застосовувати не лише для аналізу ефективності використання бюджетних коштів, а й з метою з'ясувати, куди саме могли би бути спрямовані позабюджетні кошти чи інші види допомоги. Багато недержавних організацій мають досвід залучення додаткової фінансової та технічної допомоги від міжнародних донорів та організацій, приватного бізнесу, використовують адаптовані новітні технології соціальної роботи і підготовлені людські ресурси.

На жаль, інтернати також не мають стимулів до ефективного використання державних коштів, унаслідок чого спостерігається значна відмінність в обсязі послуг, які отримують на одиницю державних коштів підопічні окремих закладів, а також відмінність у забезпеченні базових потреб підопічних. На основі цього можемо зробити висновок, що за нинішніх умов існує недостатня ефективність у використанні державного фінансування, низька мотивація керівників установ залучати позабюджетні кошти і звітуватися за їх використання [11].

Отже, більшість інтернатів виявляють незначний інтерес до залучення альтернативних джерел фінансування, покладаючись, здебільшого, на кошти обласного бюджету. Інформація, розміщена поза системою ProZorro (у випадку цього дослідження додаткова інформація зібрана з двох інших веб-порталів – e-data та 007), важкодоступна для громадськості без отримання відповідних знань. Часто інформацію про основну частину закупівель за державні кошти заклади оприлюднювали власне на цих двох порталах, що відображає певною мірою небажання закладів до відкритості з громадськістю та низьку ініціативу в контексті змін та впровадження інновацій.

В Україні, на жаль, у стаціонарних установах системи соціального захисту не повною мірою використовується механізм управління якістю соціальних послуг, практично не проводиться оцінка ефективності й не досліджується вплив таких послуг на підвищення рівня життя підопічних, які є отримувачами послуг [12].

Висновки і перспективи подальших розвідок. Створення системи державних закупівель сприяє максимальному задоволенню суспільних і державних потреб за найвигіднішою ціною. Якщо закупівельники будуть розуміти ринок, вони зможуть ефективно забезпечити свій заклад якісними товарами, послугами та роботами.

Зауважимо, що функцію контролю за діяльністю суб'єктів, що надають соціальні послуги, і контролю за цільовим використанням бюджетних коштів покладено на центральні й місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, не прописані механізми моніторингу, оцінки ефективності діяльності соціальних служб та їхніх працівників, механізми контролю за якістю обслуговування та дієві санкції за порушення якості надання послуг. Тому єдиним дієвим механізмом для громадськості, на нашу думку, з метою контролю за діяльністю закладів, що надають соціальні

послуги, залишається аналіз системи державних закупівель, яка, до того ж, відкриває великі можливості для цих закладів.

На нашу думку, добрий досвід для покращення навиків і кращого розуміння процесу закупівель можуть дати допорогові закупівлі. Це сприяє “тренуванню”, проходженню всіх етапів на практиці. Необхідно не боятися помилитися, адже відповідальності на цьому етапі не існує, що дає змогу фахівцям закупівель удосконалитися, аби уникнути проблем у надпорогових закупівлях.

Список використаної літератури

1. Черкашина Т. О. Недержавні громадські організації як суб’єкт надання соціальної допомоги населенню. URL : <http://ekhsuir.kspu.edu/bitstream/123456789/5351/1/%D0%9D%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D1%96%20%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%80> (дата звернення: 10.06.2019).

2. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. URL : http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf (дата звернення: 14.06.2019).

3. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Луцьк : Вежа, 2000. С. 74.

4. Про публічні закупівлі : Закон України № 922-VIII від 25.12.2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (дата звернення: 12.07.2019).

5. Система публічних закупівель ProZorro. URL : <https://prozorro.gov.ua/> (дата звернення: 10.07.2019).

6. Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами і внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України № 631 від 01.08.2013 р. URL : <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/631-2013-%D0%BF> (дата звернення: 05.07.2019).

7. Система публічних закупівель ProZorro...

8. Єдиний веб-портал використання публічних коштів. URL : <https://spending.gov.ua> (дата звернення: 10.07.2019).

9. Система публічних закупівель ProZorro...

10. Єдиний веб-портал використання публічних коштів...

11. Соціологічне дослідження щодо якості обслуговування в інтернатних установах (витяг). URL : <http://ipzn.org.ua/sotsiologichne-doslidzhennya-shhodo-yakosti-obslugovuvannya-v-internatnyh-ustanovah-vytyag> (дата звернення: 18.06.2019).

12. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення...

Статтю подано: 23.05.2019

Статтю схвалено: 26.06.2019

Khudoba Oleksandra Vasylivna

PhD in Public Administration, Postdoctoral student of the Regional Management and Local Self-Government Department of Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0001-6944-2163

e-mail: lesia.khudoba@gmail.com

ASSESSMENT OF THE EFFICIENCY OF SOCIAL SERVICES MANAGEMENT FOR PATIENTS WITH DEMENTIA THROUGH MECHANISMS OF PUBLIC CONTROL

Problem setting. Ukraine often avoids considering a wide range of issues about the lives of vulnerable people in today's social and economic context, including the elderly population and people with dementia as well. As a result, the government becomes a monopolist in providing social services for this group and assumes the functions of a customer, service provider and control over its performance simultaneously.

However, more and more people, who are legally guaranteed to be provided with qualified social services by the government, remain without satisfying their own needs. But the citizens themselves have the power to influence these problems by means of the law, which gives them the right to participate in the administration of public affairs.

Recent research and publications analysis. The works of many scholars, who had looked at different directions and aspects of the activities of social service providers, became the scientific basis of the study. In particular, O. Davidyuk, V. Zhuravskaya, S. Inkizhinova, L. Kukhtinova, and N. Sokolov are engaged in research of the issues of social policy efficiency, social work and provision of social services. Issues of providing social services to different categories of population at the community level are analyzed in works of O. Sakharuk, T. Semigina, M. Kravchenko. Organizational and economic trends of improving social protection mechanisms based on the introduction of new models are justified by K. Pavlyuk.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Although some aspects of improving the efficiency of the social protection system of the population are presented in the current scientific literature, insufficient attention has been paid to the mechanisms of public control over the quality of services provided to patients with dementia, and the use of these mechanisms to improve the cost-efficiency of using resources and decision making.

The purpose of the study is to substantiate the feasibility of using modern public control mechanisms, which would help to improve the transparency of decision-making in the sphere of providing social services to different segments of

the population, in particular, for patients with dementia, and hence would contribute to the efficiency of budgetary funds use.

Paper main body. Public control as a type of social control and a mean of ensuring legitimacy in the activity of state and local self-government bodies differs significantly from other types of control. This difference is, first of all, that all public control entities act as members of the public, not the state; their supervisory powers are usually not legally authoritative and decisions on the results of inspections are of an advisory context, i.e. remain at the level of recommendations.

To analyze the activities of state institutions providing social services, as well as the efficiency of using budget funds or developing medical and social services, which could be used in these facilities, the state procurement system could be a valuable tool for both public and governmental control.

The greatest public attention in the context of dementia issues can be focused on social welfare institutions, such as geriatric homes and psychoneurological establishments/dispensaries, where are mainly concentrated for continuous settlement the patients with different forms of dementia.

In an extensive network of social welfare institutions, including inpatient care for the elderly, the use of the state procurement mechanism as a tool for analysis and public control gives:

- instruments for improving the efficiency of use of funds by public and communal institutions, which are very important in the context of scarce resources;
- the ability to assess the priorities of institutions through the volume and direction of procurement;
- an opportunity to compare the similar state institutions that can provide paid services;
- the ability to identify the areas of activity of the institution that is the least funded by the state and require extra-budgetary resources;
- to identify potential directions for optimizing the activities of these institutions, which will affect the quality of social services and, consequently, the quality of life of its residents.

Using the described in the article ProZorro system, we have analyzed the purchases made by the inpatient facilities of the social welfare system of Lviv region. This mechanism made it possible to evaluate the efficiency of using funds by these institutions. Although the legislation clearly indicates the necessity to conduct all procurements through the e-procurement system ProZorro, many institutions/organizations try to avoid tendering procedures due to a banal lack of experience, negative prior experience, and unwillingness to improve their knowledge.

Conclusions and perspectives for further research. The function of control for both the activities of social service providers and the targeted use of budgetary funds is vested in central and local executive authorities, local government bodies, but there are not specified monitoring mechanisms or

performance appraisals of social services and their employees, as well as mechanisms of quality of service control and effective sanctions for violation of the quality of services. Therefore, to our mind, the only effective mechanism for the public to control the activities of social service providers is to analyze the state procurement system, which also opens up great opportunities for these institutions.

Key words: management efficiency; government procurement; public control; quality of services; dementia.

References

1. Cherkashyna, T. O. (2019). *Nederzhavni hromadski orhanizatsii yak subiekt nadannia sotsialnoi dopomohy naselenniu*. URL : <http://ekhsuir.kspu.edu/bitstream/123456789/5351/1/%D0%9D%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D1%96%20%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1> [in Ukrainian].
2. Krupnyk, A. S. (2019). *Hromadskyi kontrol: sutnist ta mekhanizmy zdiisnennia*. URL : http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf [in Ukrainian].
3. Malynovskiy, V. Ya. (2000). *Derzhavne upravlinnia*. Lutsk: Vezha. pp. 558 [in Ukrainian].
4. Pro publichni zakupivli. № 922-VIII. (2015). [in Ukrainian].
5. *Systema publichnykh zakupivel ProZorro*. URL : <https://prozorro.gov.ua/> [in Ukrainian].
6. Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia perevirok zakupivel Derzhavnoiu audytorskoiu sluzhboiu, yii mizhrehionalnymy terytorialnymy orhanamy i vnesennia zmin do deiakykh aktiv Kabinetu Ministriv Ukrainy. (2013). № 631 [in Ukrainian].
7. Systema publichnykh zakupivel ProZorro...
8. *Yedynyi veb-portal vykorystannia publichnykh koshtiv*. URL : <https://spending.gov.ua/> [in Ukrainian].
9. Systema publichnykh zakupivel ProZorro...
10. Yedynyi veb-portal vykorystannia publichnykh koshtiv...
11. *Sotsiologichne doslidzhennia shchodo yakosti obsluhovuvannia v internatnykh ustanovakh (vytiah)*. URL : <http://ipzn.org.ua/sotsiologichne-doslidzhennya-shhodo-yakosti-obslugovuvannya-v-internatnyh-ustanovah-vytyag/> [in Ukrainian].
12. Krupnyk, A. S. (2019). *Hromadskyi kontrol: sutnist ta mekhanizmy zdiisnennia*. URL : http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf [in Ukrainian].

Paper submitted: 23.05.2019

Paper accepted: 26.06.2019

Цитування: Худоба О. В. Оцінка ефективності управління соціальними послугами для хворих на деменцію через механізми

громадського контролю // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 1(23) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.182493>).

Citation: Hudoba, O. V. (2019). Assessment of the efficiency of social services management for patients with dementia through mechanisms of public control. *Democratic governance*, Issue 1(23). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.182493>).

УДК 352.075:342.51

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.181486>

Андрійв Микола Миколайович

*аспірант Львівського регіонального інституту державного правління
Національної академії державного управління при Президентіві України*

ORCID: 0000-0002-9984-1605

e-mail: drohobych_rn@batkivshchyna.lviv.ua

УЗГОДЖЕННЯ КОМПЕТЕНЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Обґрунтовано необхідність узгодження компетенцій органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади для забезпечення ефективного публічного управління як важливого фактора успішної реалізації стратегічного курсу на впровадження в Україні європейських стандартів життя. Проаналізовано систему компетенцій органів публічної влади в аспекті забезпечення узгодженості управлінського впливу суб'єктів державної, самоврядної та громадської влад на розвиток суспільних процесів в умовах децентралізації та реформування державного управління. Узагальнено концептуальні засади структурно-функціональної моделі узгодження компетенцій органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

Ключові слова: децентралізація; інститути громадянського суспільства; компетенції; органи місцевого самоврядування; органи виконавчої влади; публічне управління; реформування державного управління; суб'єкти публічної влади; трансформація компетенцій; узгодженість компетенцій.

Постановка проблеми. Важливою передумовою і запорукою успішної реалізації стратегічного курсу на впровадження в Україні європейських стандартів життя та її виходу на провідні позиції у світі [1] є реформування державного управління та децентралізація з метою створення ефективної, прозорої, відкритої, гнучкої структури публічної адміністрації, відходу від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні. Досягнення зазначеної мети потребує становлення системи публічного управління, в якій забезпечена узгодженість компетенцій органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади й інститутів громадянського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Під час дослідження проблеми узгодження компетенцій органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади в контексті становлення в Україні системи публічного управління доцільно використовувати науковий доробок

зарубіжних та вітчизняних вчених щодо: теоретико-методологічних основ суспільних трансформацій (Д. Белл, Н. Гражевська, О. Громико, О. Журавльов, Л. Євстигнеєва, С. Єрохін, Т. Заславська, Є. Івченко, Н. Макашева, І. Маркович, М. Міненко, Ю. Осіпов, Г. Поченчук, Е. Тоффлер, С. Філіпова, П. Штомка, Ю. Яковец); різних аспектів компетенцій органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади (М. Баймуратов, О. Батанов, Ю. Бойко, Ю. Буглак, Т. Буряк, І. Грицяк, О. Дніпров, М. Карпа, В. Кравченко, О. Кучабський, М. Орзіх, М. Ославський, В. Погорілко, О. Сушинський, В. Шаповал). Однак питання забезпечення узгодженості компетенцій органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади під час їх трансформації у процесі становлення публічного управління в умовах децентралізації влади в Україні є недостатньо опрацьованим у сучасних наукових дослідженнях.

Виокремлення невіршених раніше частин загальної проблеми. З огляду на необхідність децентралізації влади, розвитку народовладдя, демократичних форм управління суспільним розвитком, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, питання узгодженості компетенцій органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади в контексті становлення публічного управління в Україні доцільно дослідити у площині “трансформаційного процесу як соціально-економічного феномену, що має інституціональне значення та знаходиться на перехресті наукових підходів” [2]. Системність його задається критеріями характеристики об’єкта (загальносистемними, цивілізаційними, соціо-демографічними, технологічними, економічними, державно-політичними, соціокультурними, історичними), глибини та тривалості процесів (поточних, циклових, довгострокових, понад довгострокових), простору розповсюдження трансформацій (місцевого, локального, регіонального, національного, міжнаціонального, глобального) [3]. Концептуальна основа зазначеної узгодженості компетенцій має закладатись самою суттю публічної влади як взаємно скоординованого системного управлінського впливу державних, самоврядних і громадських суб’єктів на розвиток суспільних процесів.

Виклад основного матеріалу. Для осмислення в публічно-управлінському аспекті феномена трансформації доцільно враховувати його класичні трактування. Е. Тоффлер акцентує увагу на тому, що трансформації це – такі перетворення, події, радикальні зміни, поштовхи, які виходять за межі наявної системи, не є продовженням розвитку в усталеному напрямі, можливо, заперечують попередній досвід [4]. Натомість, Д. Белл розглядає трансформацію як задану і вироблену через формування програм, проектів, цілей, технологій вирішення протиріч міру необхідних змін, в рамках яких триває відбір найбільш вагомого і перспективного [5].

У площині, заданій окресленими векторами, визначають контент трансформації вітчизняні вчені, зокрема, як: загальну форму розвитку систем, пов’язану з еволюційними та революційними змінами, постійними переходами систем із стійкого в нестійкий стан, і навпаки [6]; процес

перетворення однієї системи на іншу, що супроводжується відмиранням одних елементів, рис, властивостей і появою інших [7]; іманентну особливість систем, яка відбувається постійно і є явищем безперервної зміни форми; момент кардинальних перетворень, у результаті яких структура, ознаки, система взаємозв'язків змінюються повністю [8]; якісні перетворення економічної системи, її вихід за межі стабільного функціонування і перехід у невірноважений стан, кількісних і якісних змін різної інтенсивності та спрямованості [9].

Отже, трансформація компетенцій органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в контексті публічного управління має системне спрямування. Вона є складовою трансформації суспільства шляхом децентралізації влади, реформування державного управління, місцевого самоврядування та територіальної організації влади, розвитку громадянського суспільства та народовладдя. Сам процес становлення публічного управління в Україні також є підсистемою суспільної трансформації, а проблема узгодженості компетенцій (управлінських дій) різних суб'єктів набуває всезагального значення. А тому, внаслідок зазначеної системності, узгодження компетенцій органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади, детерміноване загальносистемними, цивілізаційними, соціодемографічними, технологічними, економічними, державно-політичними, соціокультурними, історичними факторами, є процесом поточних, циклових, довгострокових, понад довгострокових змін суб'єктності суспільних акторів щодо об'єктів місцевого, локального, регіонального, національного, міжнаціонального, глобального просторів (рівнів). Отже, трансформація компетенцій органів – це процес змін, що є комплексом таких складових, як: трансформація управлінської системи суспільства; трансформація суб'єктів управління (особа, еліта, колектив, організація, установа, заклад, орган влади); трансформація управлінської культури суспільства та особистості (ідеї, норми, рівень управлінських відносин тощо).

Узгодженість управлінських компетенцій суб'єктів (держави, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства) щодо забезпечення процесів суспільного розвитку закладає концептуальну основу самого публічного управління. Однак неоднозначним, суперечливим і дискусійним у науці є понятійне визначення власне феномена публічного управління. Не претендуючи на вирішення цього питання, спробуємо уточнити його зміст, принаймні у площині дискурсу нашого дослідження, окресливши декілька, варіантів, підходів чи моделей.

1. Публічне управління як цілеспрямований скоординований вплив різних суб'єктів влади (державної, самоврядної, інститутів громадянського суспільства) на суспільну систему з метою збереження та розвитку її якісної визначеності.

2. Публічне управління як діяльність інституцій публічної влади з врядування й адміністрування (англ. – government, governance and public administration), завдяки якій держава та громадянське суспільство

забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку [10].

3. Публічне управління як етап еволюції державного управління внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства, що “вимагали застосування нових підходів до управління суспільством: заміни традиційних способів управління, що базувалися на застосуванні владних повноважень, на більш гнучкі; перехід від чітких бюрократичних процедур, на такі, що зорієнтовані на надання якісних публічних послуг” [11]. Його становленню передувало публічне адміністрування, на появу якого вплинули: “вимоги суспільства до зменшення чисельності та підвищення продуктивності роботи державних установ; необхідність запровадження ринкового стилю управління; потреба у децентралізації владної вертикалі; доцільність фокусування уваги на результатах, а не на процедурах” [12]. Як зазначає К. Поллітт, терміном “публічне управління” можуть позначатись: діяльність державних службовців і політиків; структури і процедури органів державної влади; системне вивчення діяльності чи структур і процедур [13].

У глосарії Програми розвитку ООН публічне адміністрування визначається як: цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління й координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; управління і реалізація різних урядових заходів, що пов’язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду й управління, що пов’язане з наданням публічних послуг, а публічне управління як “галузь практики і теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне постачання, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінки ефективності” [14].

Із огляду на зазначене, слушним є висновок М. Міненка про те, що на практиці, публічне управління враховує діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади і органів місцевого самоврядування та передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки і реалізації державної політики та впровадження системи взаємного контролю [15]. А, отже, публічне управління як цілеспрямований скоординований вплив різних суб’єктів влади (державної, самоврядної, інститутів громадянського суспільства) на суспільну систему з метою збереження та розвитку її якісної визначеності, по-суті, відповідає визначенню державного управління (governance) як “діяльності держави (органів державної влади), спрямованої на створення умов для як найповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами” [16].

У цьому аспекті особливо рельєфно актуалізується необхідність в умовах становлення в Україні публічного управління забезпечення скоординованого управлінського впливу на розвиток суспільних процесів шляхом не лише оптимального (узгодженого) розподілу компетенцій суб'єктів державної, самоврядної та громадської влад засобами їх централізації, децентралізації, деконцентрації, делегування, субсидіарності, але й узгодженості в реалізації компетенцій, оскільки вони є не лише визначальними елементами правового статусу органу влади, але й, як комплекс його повноважень зі здійснення влади, є засобом успішного управління. Тому досягнення найбільшого ефекту узгодженості діяльності органів влади видається можливим за умови врегулювання правових статусів і компетенцій суб'єктів на загальних концептуальних засадах системи публічного управління.

Загальна структурно-функціональна модель розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади зображена на рис. 1. Основними недоліками сучасної моделі розподілу компетенцій М. Ославський вважає те, що “компетенція залишається належним чином не розмежованою, що створює умови для можливості втручання одних органів у справи інших і виникнення конфліктних ситуацій; більшість повноважень місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування становлять суміжну компетенцію, тобто органи наділені повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання; місцеві органи виконавчої влади беруть на себе основний обсяг повноважень у здійсненні управління відповідними територіями; обсяг делегованих повноважень у компетенції органів місцевого самоврядування та сам їх характер є невиправдано великим, а самі повноваження сформульовані переважно нечітко і неконкретно; неможливе здійснення більшості делегованих повноважень автономно від сфери власної компетенції, а тому і контроль, який здійснюють місцеві державні адміністрації за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованої сфери компетенції, є засобом впливу цих органів і на здійснення власних повноважень самоврядними органами” [17]. Саме тому розповсюдженими є пропозиції щодо необхідності: прискорення законодавчого та нормативно-правового врегулювання питань місцевого самоврядування, зокрема у першочерговому порядку введення до Конституції України змін щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними; такого визначення на конституційному рівні сфери компетенції – “органи місцевого самоврядування вільно вирішують будь-яке питання, не вилучене зі сфери їх компетенції, і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу”; встановлення на конституційному рівні, відповідно до принципів субсидіарності та децентралізації державної влади, оптимального розподілу повноважень органів місцевого самоврядування базового, районного, регіонального рівнів і органів виконавчої влади різних рівнів [18].

Рівні	Органи влади		Сфери управління
Центральний	Верховна Рада України відповідальний перед Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний їй у межах, передбачених Конституцією України	Президент України відповідальний перед Президентом України	економіки та фінансів; соціальної політики; праці та зайнятості; охорони здоров'я; освіти; науки; культури; спорту; туризму; охорони довкілля; екологічної безпеки; природо-користування; правової політики; законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина; запобігання і протидії корупції; цивільного захисту; національної безпеки та оборони; розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики
	КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ – вищий орган у системі виконавчої влади, здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОВВ), Раду міністрів АРК та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює їх діяльність		
	МІНІСТЕРСТВА УКРАЇНИ – забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах	Інші ЦОВВ: Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет із телебачення і радіомовлення України, інші ЦОВВ зі спеціальним статусом виконують окремі функції з реалізації державної політики	
	Повноваження поширюються на всю територію держави		
	1) забезпечення нормативно-правового регулювання; 2) визначення пріоритетних напрямів; 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів; забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України	1) надання адміністративних послуг; 2) здійснення державного нагляду (контролю); 3) управління об'єктами державної власності; 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України	
Регіональний	Територіальні органи міністерств	Територіальні органи ЦОВВ	
	МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ – здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі; – підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня; – підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами; – на відповідній території забезпечують: 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в містах компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень		
	МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ		
Місцевий (базовий)	ОБЛАСНІ		
	РАЙОННІ, МІСЬКІ, СЕЛИЩНІ, СІЛЬСЬКІ РАДИ – представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами	ЇХ ВИКОНАВЧІ ОРГАНИ – підконтрольні й підзвітні відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органам виконавчої влади – також підконтрольні відповідним органам виконавчої влади; – здійснюють власні (самоврядні) та делеговані (повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом) повноваження	
	Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність		

Рис. 1. Загальна структурно-функціональна модель розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади [19 – 23]

Висновки і перспективи подальших розвідок. Встановлено, що узгодження компетенцій органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади в контексті публічного управління є двома взаємопов'язаними процесами: оптимального розподілу компетенцій суб'єктів державної, самоврядної та громадської влад засобами їх централізації, децентралізації, деконцентрації, делегування, субсидіарності; скоординованості дій зазначених суб'єктів у реалізації своїх компетенцій. Узгодженість компетенцій органів влади є засобом забезпечення як успішної їх діяльності, так і ефективності публічного управління загалом. Досягнення найбільшого ефекту узгодженості діяльності органів влади видається можливим за умови врегулювання правових статусів і компетенцій суб'єктів на загальних концептуальних засадах системи публічного управління. З огляду на важливість особистісного фактора у процесах трансформації компетенцій органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади в контексті становлення ефективної системи публічного управління в Україні, доцільно подальші наукові пошуки зосередити на проблемі впливу лідерських вмінь керівника на реалізацію в діяльності органу влади зазначених трансформацій.

Список використаної літератури

1. Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020” : схвалена Указом Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 15.09.2019).
2. Івченко Є. А. Трансформація як поняття та підходи до його розуміння в економічному контексті // Ефективна економіка. 2015. № 12. URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5827> (дата звернення: 24.09.2019).
3. Яковец Ю. В. Глобальные экономические трансформации XXI века. Москва : Экономика, 2011. 382 с.
4. Тоффлер Е. Третья Хвиля / пер. з англ. А. Євса ; ред. пер. Шовкун. Київ : Вид. дім “Всесвіт”, 2000. 475 с.
5. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / пер. с англ. Москва : Academia, 1999. 786 с.
6. Гражевська Н. І. Еволюція сучасних економічних систем : навч. посіб. / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ : Знання, 2011. 287 с.
7. Економічна енциклопедія : у 3 т. Т. 3 / ред. : Б. Д. Гаврилишин, С. В. Мочерний. Київ : Видавничий центр “Академія”, 2002. 952 с.
8. Маркович І. Б. Розкриття сутності поняття трансформації економічного простору в системі категорій розвитку національної економіки // Економіка розвитку. 2014. № 2. С. 77—81. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/escro_2014_2_16 (дата звернення: 24.09.2019).
9. Заволока Ю. М. Інвестиційна поведінка суб'єктів підприємницької діяльності в трансформаційній економіці // Вісник Дніпропетровського університету. 2009. Вип. 3/1. С. 175—179.

10. Колодій А. Ф. Публічне врядування і публічне адміністрування // Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 8. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 488—491.

11. Міненко М. А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. № 6. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=581> (дата звернення: 25.09.2019).

12. Там само.

13. Pollitt С. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford : University Press, 2004. 240 p.

14. Глосарій Програми розвитку ООН. URL : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary> (дата звернення: 25.09.2019).

15. Міненко М. А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства...

16. Ковбасюк Ю. В., Бакуменко В. Д. Державне управління // Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 1. Київ : НАДУ, 2011. С. 157—159.

17. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади. Київ : Знання, 2008. 216 с. URL : <http://politics.ellib.org.ua/pages-3774.html> (дата звернення: 25.09.2019).

18. Бойко Ю. Трансформація компетенції органів місцевого самоврядування у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції // Економіко-правова парадигма розвитку сучасного суспільства. 2016. № 2. URL : <https://studlib.org.ua/index.php/eprs/article/view/97> (дата звернення: 25.09.2019).

19. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 25.09.2019).

20. Про місцеве самоврядування : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 25.09.2019).

21. Про місцеві державні адміністрації : Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 25.09.2019).

22. Про Кабінет Міністрів України : Закон України № 794-VII від 07.02.2014 р. URL : <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 25.09.2019).

23. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України № 3166-VI від 17.03.2011 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 25.09.2019).

Статтю подано: 30.05.2019

Статтю схвалено: 26.06.2019

Andriiv Mykola Mykolayovych

*post-graduate student of the Lviv Regional Institute for Public Administration
of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

ORCID: 0000-0002-9984-1605

e-mail: drohobych_rn@batkivshchyna.lviv.ua

**COHERENCING THE COMPETENCES OF LOCAL GOVERNMENT
AUTHORITIES AND EXECUTIVE BODIES IN THE CONTEXT
OF PUBLIC ADMINISTRATION**

Problem setting. An important prerequisite and key to successful implementation of the strategic course for the implementation of European standards of living in Ukraine and its entry into the leading positions in the world is the reform of public administration and decentralization in order to create an effective, transparent, open, flexible structure of public administration, transition from the centralized model of government in the state, ensuring the capacity of local self-government and building an effective system of territorial organization of government in Ukraine. Achieving this goal requires the establishment of a system of public administration, which ensures the coherence of competences of local government authorities, executive bodies and civil society institutions.

Recent research and publications analysis. While researching the problem of coherencing the competences of local government authorities and executive bodies in the context of establishing public administration system in Ukraine, it is advisable to use the scientific achievements of foreign and domestic scientists concerning the following issues: theoretical and methodological foundations of social transformations (D. Bell, N.Hrazhevska, O. Gromyko, O. Zhuravliov, L. Yevstigneeva, S. Erokhin, T. Zaslavska, E. Ivchenko, N. Makasheva, I. Markovych, M. Minenko, Y. Osipov, G. Pochenchuk, E. Toffler, S. Fillipova, P. Shtomka, Y. Yakovets); different aspects of competences of local government authorities and executive bodies (M. Bajmuratov, O. Batanov, Y. Boiko, Y. Buhlak, T. Buriak, I. Hrytsiak, O. Dniprov, M. Karpa, V. Kravchenko, O. Kuchabskyi, M. Orzikh, M. Oslavskyi, V. Pohorilko, O. Sushynskyi, V. Shapoval).

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. In the context of establishing public administration in Ukraine, it is advisable to study the problem of coherence of the competences of local government authorities and executive bodies as a systemic phenomenon in the plane of the transformation process.

Paper main body. To be aware of the phenomenon of transformation in the public-managerial aspect, it is advisable to start from its classical interpretations. As a result, the systematic nature of the transformation of competences of local government authorities and executive bodies in the context of public administration has been revealed. It is a part of the transformation of society through decentralization of power, reform of public administration, local self-government and territorial organization of power, development of civil society and

democracy. The very process of establishing public administration in Ukraine is also a subsystem of social transformation, and the problem of coherence of competences (managerial actions) of different entities becomes of universal importance.

The coherence of managerial competences of the entities (state, local self-government, civil society institutions) to ensure the processes of social development forms the conceptual basis for public administration itself.

There is substantiated the thesis about the necessity to ensure in conditions of establishing public administration in Ukraine the coordinated managerial influence on the development of social processes through not only optimal (harmonized) distribution of competences of subjects of state, self-governing and civic authority by means of their centralization, decentralization, deconcentration, delegation, subsidiarity and also coherence in the carrying out competences, as they are not only the determining elements of the legal status of a public authority, but they also are as a complex of its full powers to exercise the power as means of successful management. It is possible to achieve the maximum effect of the coherence of the activity of public authorities if the condition of regulating legal statuses and competences of the subjects are settled on the general conceptual principles of the public administration system.

The general structural and functional model of distribution of competences of local government authorities and executive bodies is abstracted; its main shortcomings are analyzed.

Conclusions of the research and prospects for further studies. It is established that harmonizing competences of local government authorities and executive bodies in the context of public administration represents two interrelated processes: optimal allocation of competences of the subjects of state, self-government and civic authorities by means of their centralization, decentralization, deconcentration, delegation, subsidiarity; the coordination of actions of these entities in carrying out their competences. The coherence of competences of public authorities is a mean of ensuring both their successful activity and the effectiveness of public administration as a whole. Achieving the greatest effect of the coherence of the activity of public authorities seems possible only if regulation of legal statuses and competences of the subjects are settled on the general conceptual principles of the public administration system. Taking into account the importance of the personal factor in the processes of transformation of competences of local government authorities and executive bodies in the context of establishing an effective system of public administration in Ukraine, it is advisable to further focus the scientific research on the problem of influence of leadership skills of a leader on the implementation of the above-mentioned transformations in the activity of a public authority.

Key words: decentralization; civil society institutions; competences; local government authorities; executive bodies; public administration; reforming the public administration; subjects of public authorities; transformation of competences; coherence of competences.

References

1. Stratehiia staloho rozvytku "Ukraina – 2020". № 5/2015. (2015). URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].
2. Ivchenko, Ye. A. (2015). Transformatsiia yak poniattia ta pidkhody do yoho rozuminnia v ekonomichnomu konteksti. *Efektivna ekonomika*, № 12. URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5827> [in Ukrainian].
3. Yakovets, Yu. V. (2011). *Hlobalnye ekonomicheskiye transformatsii XX veka*. Moskva: Ekonomika. 382 p. [in Ukrainian].
4. Toffler, E. (2000). *Tretia Khvyliia*. Kyiv: Vyd. dim "Vsesvit". 475 p. [in Ukrainian].
5. Bell, D. (1999). *Hriadushchee postyndustrialnoe obshchestvo. Opyt sotsialnogo prohozhiruvannya*. Moskva: Academia. 786 p. [in Russian].
6. Hrazhevskaya, N. I. (2011). *Evoliutsiia suchasnykh ekonomichnykh system*. Kyiv: Znannia. 287 p. [in Ukrainian].
7. Havrylyshyn, B. D., Mochernyi, S. V. (Eds.). (2002). *Ekonomichna entsyklopediia*. (Vol. 3, 952 p.). Kyiv: Vydavnychiy tsentr "Akademiia" [in Ukrainian].
8. Markovych, I. B. (2014). Rozkryttia sutnosti poniattia transformatsii ekonomichnogo prostoru v systemi katehorii rozvytku natsionalnoi ekonomiky. *Ekonomika rozvytku*, № 2, pp. 77-81. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecro_2014_2_16 [in Ukrainian].
9. Zavaloka, Yu. M. (2009). Investytsiina povedinka subiektiv pidpriemnytskoi diialnosti v transformatsiinii ekonomitsi. *Visnyk Dnipropetrovskoho universytetu*, Issue 3/1, pp. 175-179 [in Ukrainian].
10. Kolodii, A. F. (2011). Publichne vriaduvannya i publichne administruvannya. *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia*. (Vol. 8, pp. 488-491). Lviv: LRIDU NADU [in Ukrainian].
11. Minenko, M. A. (2013). Transformatsiia systemy derzhavnoho upravlinnia v suchasni modeli rehuliuвання suspilstva. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, № 6. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581>. [in Ukrainian].
12. Ibid.
13. Pollitt, C. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: University Press. 240 p.
14. Hlosarii Prohramy rozvytku OON. URL : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary> [in Ukrainian].
15. Minenko, M. A. (2013). Transformatsiia systemy derzhavnoho upravlinnia v suchasni modeli rehuliuвання suspilstva...
16. Kovbasiuk, Yu. V., Bakumenko, V. D. (2011). Derzhavne upravlinnia. *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia*. (Vol. 1, pp. 157-159). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
17. Oslavskiy, M. I. (2008). *Vykonavcha vlada v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi zasady*. Kyiv: Znannia. 216 p. [in Ukrainian].

18. Boiko, Yu. (2016). Transformatsiia kompetentsii orhaniv mistsevoho samovriaduvannia u suchasnykh umovakh yevropeiskoi mizhderzhavnoi intehratsii. *Ekonomiko-pravova paradyhma rozvytku suchasnoho suspilstva*, № 2. URL : <https://studlib.org.ua/index.php/eprs/article/view/97> [in Ukrainian].

19. Konstytutsiia Ukrainy. (1996). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

20. Pro mistseve samovriaduvannia. № 280/97-VR. (1997) [in Ukrainian].

21. Pro mistsevi derzhavni administratsii. № 586-XIV. (1999) [in Ukrainian].

22. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy. № 794-VII. (2014) [in Ukrainian].

23. Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady. № 3166-VI. (2011) [in Ukrainian].

Paper submitted: 30.05.2019

Paper accepted: 26.06.2019

Цитування: Андріїв М. М. Узгодження компетенцій органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в контексті публічного управління // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 1(23) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.181486>).

Citation: Andriiv, M. M. (2019). Coherencing the competences of local government authorities and executive bodies in the context of public administration. *Democratic governance*, Issue 1(23). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.181486>).