

УДК 352.07

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.1.9>

Шевченко Олена Олександрівна,

доктор економічних наук, професор,
професор кафедри менеджменту
Донбаської державної машинобудівної академії
ORCID ID: 0000-0003-1825-233X

Єршоміна Анастасія Юрївна,

здобувач ОПП «Публічне управління та адміністрування»
Донбаської державної машинобудівної академії
ORCID ID: 0009-0007-4465-7986

Батицька Валерія Олександрівна,

здобувач ОПП «Публічне управління та адміністрування»
Донбаської державної машинобудівної академії
ORCID ID: 0009-0003-2090-2175

МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ЗЕМЕЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

THE MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION AT THE LEVEL OF TERRITORIAL COMMUNITIES: LAND DECENTRALIZATION AND PROVISION OF SOCIAL SERVICES

У статті виконано розв'язання актуальної наукової проблеми удосконалення ключових аспектів механізму публічного управління та адміністрування системою суспільно-економічних відносин (в частині проведення земельної децентралізації та надання соціальних послуг) на рівні територіальних громад; досліджено генезу та теоретичний підхід до формування системи земельних відносин територіальних громад, основи розбудови публічного управління системою суспільно-економічних відносин у разі надання соціальних послуг, зокрема проаналізовано процес формування і реалізації публічного управління суспільно-економічними відносинами в територіальних громадах та їх відображення у нормативно-законодавчій площині; обґрунтовано підходи щодо реалізації публічного управління системою публічних відносин в Україні та зарубіжних країнах; досліджено стан і процеси формування та реалізації публічної політики на рівні територіальних громад України; наведено проблеми інституціоналізації публічного управління системою публічних відносин у територіальних громадах, що дало змогу виділити ключові фактори впливу та змін; оцінено зарубіжний досвід публічного управління сфери соціального захисту; обґрунтовано побудову та аналіз модернізованої суспільно-економічної моделі держави з диференційованою стратегією функціонування сучасного механізму публічного управління та адміністрування з метою розв'язання актуальних проблем державного та публічного управління, адміністрування, розбудови територіальних громад, що вимагає модернізації суспільно-економічних процесів в органах публічного управління, формування нових підходів до застосування державної політики; запропоновано застосування шляхів модернізації механізму публічних відносин на рівні територіальних громад, що відповідає досягненню відповідних цілей і завдань на всіх рівнях публічного управління та місцевого самоврядування з використанням критеріїв та показників оцінювання результативності цієї реалізації, зокрема в частині земельних ресурсів та соціальних послуг.

Ключові слова: територіальна громада, земельні ресурси, земельна децентралізація, система публічних відносин, публічне управління, органи публічного управління, сталий розвиток територій, соціальний захист, громадські організації, інститути громадянського суспільства.

The article provides a solution to the current scientific problem of improving the key aspects of the mechanism of public management and administration of the system of socio-economic relations (in terms of land decentralization and provision of social services) at the level of territorial communities; the genesis and theoretical approach to the formation of the system of land relations of territorial communities, the basis of the development of public management of the system of socio-economic relations in the case of the provision of social services, in particular, the process of formation and implementation of public management of socio-economic relations in territorial communities and their reflection in the regulatory and legislative

framework were analyzed plane; approaches to the implementation of public management of the system of public relations in Ukraine and foreign countries are substantiated; the state and processes of formation and implementation of public policy at the level of territorial communities of Ukraine were investigated; the problems of institutionalization of public management of the system of public relations in territorial communities are presented, which made it possible to identify key factors of influence and changes; foreign experience of public management in the field of social protection was evaluated; the construction and analysis of a modernized socio-economic model of the state with a differentiated strategy for the functioning of the modern mechanism of public management and administration with the aim of solving the actual problems of state and public management, administration, development of territorial communities, which requires the modernization of socio-economic processes in public administration bodies, is substantiated, formation of new approaches to the application of state policy; the application of ways to modernize the mechanism of public relations at the level of territorial communities is proposed, which corresponds to the achievement of relevant goals and objectives at all levels of public administration and local self-government, using criteria and indicators for evaluating the effectiveness of this implementation, in particular in terms of land resources and social services.

Key words: *territorial community, land resources, land decentralization, system of public relations, public administration, public administration bodies, sustainable development of territories, social protection, public organizations, institutions of civil society.*

На сьогодні в Україні суттєвим та необхідним важелем змін у сфері публічного та державного управління важливою є побудова національного механізму публічного управління на рівні територіальних громад, спрямованого на забезпечення надання якісних публічних та адміністративних соціальних послуг громадянам, яка враховуватиме обґрунтовані світові практики. Для імплементації до роботи сучасних і доречних механізмів системи публічного управління та місцевого самоврядування виникає нагальна потреба у оцінці, проведенні всебічного аналізу, характеристики й узагальненні досвіду зарубіжних країн, виокремленні адекватних до вимог часу засад та аспектів, які можна використати у національному просторі публічного управління з найефективнішою та найбільш повною їхньою віддачею та практичним результатом, зокрема, в частині використання земельних ресурсів та надання соціальних послуг. В умовах децентралізації в Україні та розвитку цифрової інклюзивної економіки особливого значення набуває поширене застосування відповідних алгоритмів у сферу публічного управління і місцевого самоврядування та формування нових державних механізмів застосування моделі соціального захисту населення в умовах війни. В останні роки тривають реформа публічного управління та децентралізація публічної влади на рівні місцевих громад, існуючі на сьогодні підходи до місцевого розвитку в недостатній мірі сприяли системному розв'язанню проблем, що накопичилися в територіальних громадах. Ефективний розвиток механізмів забезпечення держави та впровадження цих елементів в Україні є вагомим сучасним євроінтеграційним чинником, який сприяє гармонізації взаємодії органів публічної влади і місцевого самоврядування із суспільством та колом бізнес-структур, інститутами громадянського суспільства, дає, в свою

чергу, змогу підвищити відкритість, прозорість та ефективність діяльності органів публічного адміністрування та місцевого врядування. Відповідно гострими залишаються питання щодо вироблення нових підходів до місцевого розвитку, пошуку ефективних механізмів публічного управління та адміністрування на місцевому рівні, зокрема з використанням трансформацій питань земельних ресурсів та надання соціальних послуг.

Реформування публічної політики у сфері соціального захисту населення стосується не лише центральних, але і місцевих органів державної влади. Проблема в тому, щоб поєднувати оптимально як загальнодержавні, так і локальні інтереси, здійснювати чітко окреслену соціальну політику на регіональному рівні. Питання дослідження значення центральних державних органів у сфері соціального захисту, теоретичних та правових основ діяльності органів виконавчої влади щодо здійснення державної соціальної політики, а також надання населенню країни якісних соціальних послуг, отримали розвиток у працях як зарубіжних так і вітчизняних вчених, зокрема Полянська Я. [1, с. 196], Яценко Т. [2, с. 183], Возний С. [3, с. 187] та ін. Слід відзначити їх суттєву роль у формуванні теорії та методології вироблення публічної політики держави, розробленні підходів щодо організації діяльності органів публічної влади у цій сфері. Незважаючи на вагомий кількість наукових праць щодо питань публічного управління, питань місцевого самоврядування, місцевого розвитку досі не розроблено карту дослідження трансформацій, які мали місце в контексті публічної політики у сфері соціального захисту населення, ґрунтовному аналізі державної політики у даній сфері, а також децентралізації управлінських завдань та рішень, що призводить до зміни характеру відносин і діалогу центру й регіонів (земельні ресурси громад), що

у своїй сукупності обумовлює актуальність і науково-практичну значимість проведеного дослідження.

Мета наукової статті полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні модернізації механізму публічного управління на рівні територіальних громад стосовно земельної децентралізації та надання соціальних послуг.

Новий підхід до розуміння багаторівневої публічної політики, з одного боку, більш адекватно відображає реальності, але з другого – надзвичайно ускладнює окреслення ролі державних інститутів у публічній політиці. Зміщення від централізованого управління та регулювання до багатополісного, для якого є характерними наявність багатьох рівнів і центрів діяльності, високий ступінь незалежності між численними акторами з різними інтересами, зумовило потребу у визначенні процедур у публічній діяльності.

Це означає, що діяльність вже не окреслюється встановленими та назавжди закріпленими правилами. Правила виникають під час взаємодії акторів різних рівнів протягом усього процесу публічної політики. Зміни у грі політичних сил визначаються природою політичних проблем та зростанням значення самих акторів та їх позицій. Так, конфігурації публічних взаємодій у вирішенні тих чи інших проблем можуть бути такими, де урядові структури виявляються набагато слабшими, аніж, наприклад, муніципальна влада чи територіальна громада [4, с. 166].

Виконання на практиці реформи децентралізації в Україні призвело до розвитку місцевого самоврядування, створення об'єднаних територіальних громад, які переймають на себе нові сфери повноважень. Одним із таких напрямів і є соціальний захист, як важлива сфера з огляду на те, що вона стосується тих осіб, які потребують допомоги, оскільки з різних причин вони опинилися у складних життєвих обставинах, так і сама процедура надання публічних соціальних послуг. Місцева влада повинна бути близькою до отримувачів цих послуг, докладаючи зусиль у відповідності до чинного законодавства з метою забезпечення їм належних умов життя. Це непросте завдання, враховуючи, що органи місцевого самоврядування, створені протягом останніх років, мають величезні потреби для розвитку.

Має наявність відповідна суперечність між виконанням завдань з розвитку територіальних громад та соціальними завданнями. Досвід сучасного європейського самоврядування, показує, що недостатня увага, яку органи місцевого самоврядування приділяють соціальній допомозі та соціаль-

ній сфері загалом (особливо в умовах сьогодення), призводить до уповільнення процесів розвитку в довгостроковій перспективі, а у складних випадках – і до відтоку отримувачів цих послуг. Будівництво технічної інфраструктури, яким би воно не було важливим, не може замінити потреби людей, які перебувають у складних життєвих обставинах. Необхідною є можливість узгодження соціальних потреб суспільства із планами економічного розвитку та місцевого самоврядування. Перед такими викликами зараз стоять національні органи державної служби та органів місцевого самоврядування, використовуючи досвід інших, у тому числі низки європейських країн, які вже пройшли цей нелегкий шлях, досягнувши як соціальних, так і належних економічних та адміністративних цілей.

Поточна системна ситуація, соціальна за своєю природою, проявляється в зростанні хронічного безробіття, соціальної нерівності та утримання, екологічних загроз, невизначеності подальшого економічного стану громад з огляду і на земельні ресурси, придатні для залучення та розвитку. Нинішній етап глобального стану характеризується поглибленням глобальної структурної кризи в умовах воєнних дій в країні. Невідповідність сучасних соціальних формальних і неформальних інститутів, їх специфіка, екстрактивний характер призводять до змін в суспільстві, що неминуче викликає зменшення довіри та її кризи потенційних отримувачів соціальних послуг. Зростання суперечностей і гальмування в цілому економічного розвитку через суспільно-економічний стан війни зменшують можливість перетворення формальних і неформальних інститутів, утворюючи таким чином пастку невідповідності якості генези розвитку суспільства (рис. 1) і, відповідно, змінюють умови надання соціальних послуг на рівні територіальних громад.

З метою уникнення сучасних загроз системи, на думку автора, стратегічна лінія та відповідна програма розвитку сучасного стану соціальної системи суспільства повинна бути скоординована з системою влади та соціальної підсистеми публічного управління, сформульованими цілями і науковим обґрунтуванням методології, методики та здійснених на практиці механізмів досягнення цих цілей.

Слід зазначити, що характерною ознакою сучасного стану глобального підтримання (за умов воєнного стану) слід визначити зниження ефективності державної політики та регулювання механізму публічного управління на рівні територіальних громад, зокрема питань земельних ресурсів та надання соціальних послуг через

ускладнення прогнозування ситуації та деформацію основних реакцій суспільства на екзогенні та регуляторні впливи.

Висновки. Прогресивною бажаною платформою реалізації стабільної, результативної та фінансово-спроможної вітчизняної системи соціального забезпечення в сучасних умовах військової агресії та оцінки закордонного досвіду надання соціальних послуг (зокрема, європейського) є економічне підтримання на базі концепції усталеного розвитку з комплексним поєднанням економічної, соціальної та екологічної його складових. Ситуаційними умовами і ендогенними факторами забезпечення реалізації даної концепції в Україні є припинення бойових дій, процеси реформування інституту власності, орієнтування економіки на утвердження шостого технологічного укладу, стимулювання науково-технічної діяльності в державному і корпоративному секторах, завершення розбудови національної інноваційної системи, створення сприятливого інвестиційного клімату в країні, інтеграція науки і бізнесу, нарощування всіх складових соціалізації економіки тощо. Ключовим компонентом ефективного функціонування системи соціального забезпечення та надання соціальних послуг є модернізація інституту зайнятості. Виокремлення положення концепції дій уряду на період подолання воєнного та кризових станів в країні з урахуванням регіональних проблем соціального забезпечення дозво-

лить подолати соціальну дезінтеграцію соціальної незахищеності окремих категорій громадян і забезпечити рівноправність в доступі до надання соціальних послуг в умовах інклюзивності розвитку національної господарської системи.

Оцінюючи якість управління у сфері земельних ресурсів територіальних громад, необхідно враховувати, що він відображає і питання екології і рівень розвитку сільського господарства, тобто віддзеркалює загальний рівень розвитку управління у громаді. Прогнозування впровадження реформи децентралізації, що пов'язана з передачею повноважень та ресурсів на місцевий рівень передбачає покращення всіх критеріїв та показників. Нові можливості дослідження відповідного рівня проблеми породжують і складні виклики перед управлінцями, але відповідь на них дасть змогу робити механізм дій публічного управління на рівні територіальних громад (нині існуючі органи влади районного рівня не мають визначеного правового статусу у сфері земельних відносин через невідповідність структури і функцій).

Таким чином, слід підкреслити, що модернізація механізмів публічного управління та місцевого самоврядування виступає одним із багатьох цифрових трендів державної політики. Доцільність застосування підходу з використанням соціально орієнтованих змін та практичної реалізації зазначених принципів у процесі вироблення відповідних напрямів державної політики у сфері публічного



Рис. 1. Характер невідповідності якості суспільного розвитку для емерджентних систем сучасності

управління визначається потребою щодо підвищення якості надання всіх видів послуг на рівні територіальної громади. Концепт «публічна політика» є більш ширшим поняттям, аніж «державна політика», оскільки функціонує як різновид відповідного політичного процесу, що здійснюється за допомогою різного роду комунікаційних факторів і є системою взаємодій між його учасниками в різних аспектах. Разом з цим відповідна соціальна політика є аспектом державної, або публічної політики, що складається з соціального захисту і соціальної безпеки, з одного боку, та соціального розвитку і соціальних відносин, з іншого. Відповідно, хоча наразі і присутня цілісна система органів публічного управління соціальним захистом в Україні, проте це не виключає необхідність удосконалення системи органів влади, організаційно-правових основ її функціонування на рівні територіальних громад. Доведено, що не існує однієї

системи тієї чи іншої країни, яка б повністю підходила для ефективної модернізації вітчизняної системи публічного управління в сфері надання публічних соціальних послуг. Разом з тим, висвітлення досвіду інших країн свідчить, що системи публічного управління у сфері соціального захисту є найважливішою сферою практичного застосування [5, с. 27; 6, с. 96].

Тому в даний час на перший план виступає необхідність поєднання соціальних та економічних пріоритетів стабілізації функціонування територіальних громад за умов військового стану. Це в свою чергу вимагає перебудови всієї системи соціального захисту країни на нових засадах. Держава має здійснювати свою належну соціальну політику як безпосередньо так і опосередковано – шляхом створення відповідних економічних та соціально-політичних передумов для розвитку суспільства.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Полянська Я. В. Аналіз стану і процесів формування економічних відносин місцевої влади та територіальних громад. *Evropský politický a právní diskurz Evropský politicko-právní diskurz* : міжнародний науково-теоретичний журнал. 2020. Т. 7. № 6. С. 196–203.
2. Яценко Т. Взаємовідносини органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій з питань реалізації делегованих повноважень. *Local Government. Public Administration and Local Government*. 2016. № 2 (29). С. 183–189.
3. Возний С.О. Механізми взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади щодо формування дієздатних територіальних громад. *Теорія та практика державного управління* 2016. Вип. 4. С. 187–192.
4. Кожуріна В. М. Система публічного управління земельними відносинами громад. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2020. Вип. № 2. С. 166–172.
5. Мелконян А.Г. Історичні та організаційно-правові основи формування вітчизняної системи публічного управління соціальним захистом. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2021. №32 (71). С. 27–31.
6. Шевченко О.О., Бутов Д.О., Леонтєв А.Л. Модернізація системи публічного управління в умовах децентралізації влади: питання цифрового та інклюзивного місцевого розвитку. *Зб. наук. праць «Право та державне управління»*. 2021. Вип. № 4/2021. С. 96–101.