

УДК 351.823.1(477)

**Микола Смоквін**  
*здобувач кафедри державознавства і права  
ОРИДУ НАДУ при Президентові України,*

## **ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ ПІДХОДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТІЙКИМ РОЗВИТКОМ УКРАЇНСЬКОГО СЕЛА**

Публікація присвячена аналізу та визначенню понять «державне управління» та «механізми державного управління» в контексті їх практичного застосування до процесу сталого розвитку сільських громад та сільських територій. Впровадження процесу сталого розвитку обумовлено прийняттям Україною певних міжнародних зобов'язань та негативними соціальними, економічними, іншими чинниками, які мають місце на теренах нашої держави. Пропонується проект моделі сталого розвитку з урахуванням змін, що відбуваються у зв'язку з децентралізацією державної влади та формуванням об'єднаних територіальних громад.

**Ключові слова:** державне управління; механізми державного управління; стійкий розвиток; соціоекономічна модель стійкого розвитку.

**Nikolay Smokvin**  
*Applicant of the department of state studies and law  
of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

## **THEORETICAL AND APPLIED APPROACHES OF PUBLIC ADMINISTRATION ARE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE UKRAINIAN VILLAGE**

The publication deals with the analysis and definition of concepts of public administration and mechanisms of public administration in the context of their practical application to the process of sustainable development of rural communities and rural territories. The implementation of the sustainable development process is conditioned by Ukraine's acceptance of certain international obligations and negative social, economic and other factors that take place in the territory of our country. A draft Sustainable Development Model is proposed, taking into account the changes taking place in relation to the decentralization of state power and the formation of integrated territorial communities.

**Formulation of the problem in general.** The current situation in the countryside of the country is a cause for concern in society. Such vital issues as the depopulation of the village, the constant deterioration of the ecological situation, the destruction of the natural landscape, the unstable economic situation, which led to a significant deterioration of the population's livelihood, require immediate solution. In spite of the fact that there is a large amount of scientific research, the developed projects of sustainable development of the Ukrainian village need to determine that they are purely theoretical and conceptual in nature.

**Analysis of recent researches and publications.** This issue is viewed from different angles and in different contexts in their scientific works by leading domestic scientists, such as N. Alexandrov, V. Bakumenko, V. Heitz, V. Onegin, O. Pavlov, S. Popov, L. Prykhodchenko, P. Sabluk and many others, but unfortunately from the state there is no comprehensive approach to the use of scientific achievements for the practical solution of problems of sustainable development of the village as a whole.

**Selection of previously unsettled parts of the general problem.** Scientific approaches to the implementation of organizational and legal mechanisms of sustainable development of the Ukrainian village as means of ensuring the systemic improvement of human life in the countryside, the development of rural communities, in the context of crisis phenomena in politics and economy

of Ukraine are still fragmented and inconsistent. That is why they did not find a real integrated implementation of organizational and legal approaches to managing the sustainable development of Ukrainian villages.

**Objective:** to determine the optimal mechanisms of public administration and their practical application to the formation of socio-economic model of sustainable rural development.

**Key words:** public administration; mechanisms of public administration; sustainable development; socio-economic model of sustainable development.

**Постановка проблеми у загальному вигляді:** ситуація, що склалась на даний час в сільській місцевості держави, викликає занепокоєння в суспільстві. Негайного вирішення потребує такі життєво важливі питання, як депопуляція села, постійне погіршення екологічної ситуації, руйнування природного ландшафту, нестабільна економічна ситуація, що призвело до суттєвого погіршення рівня проживання населення. Не зважаючи на те, що має місце велика кількість наукових досліджень, розроблені проекти сталого розвитку українського села необхідно визначити, що вони носять виключно теоретично-концептуальний характер.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій:** дану проблематику під різним кутом зору та у різних контекстах в своїх наукових роботах розглядають провідні вітчизняні науковці, такі як Н. Александров, В. Бакуменко, В. Гейц, В. Онегін, О. Павлов, С. Попов, Л. Приходченко, П. Саблук та багато інших, але, на жаль, з боку держави відсутній комплексний підхід щодо використання наукових здобутків щодо практичного вирішення проблем сталого розвитку села в цілому.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми:** наукові підходи до запровадження організаційно-правових механізмів сталого розвитку українського села, як засобів забезпечення системного покращення умов життя людини на селі, розвитку сільських громад, в умовах кризових явищ у політиці та економіки України все ще фрагментарні та неузгоджені. Саме тому вони не знайшли реального комплексного втілення в організаційно-правових підходах до управління стійким розвитком українського села.

**Мета:** визначити оптимальні механізми державного управління та їх практичне застосування до формування соціально-економічної моделі стійкого розвитку села.

**Основний матеріал.** Управління може бути представлене як певний тип взаємодії, що існує між двома суб'єктами. Ця взаємодія характеризується такими моментами: «суб'єкт управління спрямовує об'єкт управління імпульси впливу, які містять у собі, у явному або непрямому вигляді, інформацію щодо того, як повинен функціонувати надалі об'єкт управління» [4].

Таким чином, управління – це наука і мистецтво прийняття рішень. В рамках цього підходу управління є безперервним процесом обґрунтування і прийняття рішень для досягнення визначених цілей, координації всіх пов'язаних із цим процесів, контролю відповідності одержуваних результатів визначеним цілям [12].

До вищого рівня управління належать соціально-економічні і макроекономічні системи у формі держави, народного господарства, територій, регіонів, галузей, міст із навколишньою інфраструктурою. Управління в цьому випадку необхідно розглядати насамперед як явище соціального порядку, що забезпечує цілеспрямоване керівництво діяльністю людей, а в господарській діяльності також керівництво процесами відтворення економіки [13].

В останніх наукових публікаціях державне управління визначається, як передумова виникнення держави, стало його невід'ємною частиною і його первинною ознакою. До основних напрямків державного управління відноситься адміністративно-політична сфера, у якій вона має найбільші можливості свого проявлення у вигляді публічної влади. Кінцевою метою розвитку державного управління є формування правової соціальної держави. Розвиток державного управління веде до формування механізмів державного управління, форми управління, форми державної побудови [6].

З метою підвищення ефективності державного управління в науковому середовищі активно досліджується теоретико-методологічні засади механізмів державного управління, його понятійний апарат. Одним із визначень поняття «механізм державного управління» викладено, наступним чином – практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Активно досліджуються організаційні, економічний, правовий, фінансовий та інші механізми [7].

Механізм державного управління також визначається, як сукупність процедур управління, що формує управлінські рішення, його прийняття та реалізацію, є багаторівневою єдиною системою, що складається з конкретних управлінських механізмів [5].

Істотною складовою державного управління правовий механізм. Ідея правового механізму була висунута у свій час Н. М. Александровим, який розрізняв у механізмі правового регулювання дві сторони – нормативну та прояв впливу норм на суспільні відносини [1].

Визначення поняття та сутності правового механізму зроблено в науковій праці Л. Л. Приходченко «Організаційно-правовий механізм забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади»: «...правовий механізм включає в себе прийняття законодавчих актів, рішень і розпоряджень органів публічної влади, які спрямовані на практичну організацію управління, а саме здійснення управління шляхом прийняття рішень індивідуального характеру, оформлення прийняття рішень, організацію виконання такого рішення. Разом з тим, правовий механізм передбачає закріплення єдиних для державної служби принципів, процедур, стандартів регулювання діяльності, що надає системності і стабільності, певної уніфікованості, стає фактором формування професійної однорідності і стійкого складу кадрового корпусу державних службовців.

Важливими роботами в цьому напрямку стали монографія С. С. Алексєєва [2], який виділив три основні елементи правового регулювання, це юридичні норми, правовідносини, акти реалізації прав і обов'язків. Першим елементом механізму правового регулювання є норма права. Норма права являє собою загальнообов'язкове правило поведінки, яке контролює (регламентує) суспільні відносини.

Наступний елемент правового механізму державного управління – правовідносини, основною функцією якого є переводити конкретні зміни обставин на рівень суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [3]. Завдяки цьому держава может наділяти суб'єктів суспільних відносин певними правами та обов'язками, а відносини між ними будуються згідно з установленими правилами. Правовідносини, як елемент правового механізму державного управління, спрямовані на виникнення прав і обов'язків, їх зміну або припинення. Кінцевою метою є одержання позитивного результату для учасників суспільних відносин.

Третім елементом правового механізму державного управління є реалізація прав і обов'язків [15]. Цей елемент виділяє акти застосування права в процесі державного управління. При цьому, розуміють під актами реалізації прав і обов'язків фактичну поведінку суб'єктів правовідносин та видання державно-владного акту, який забезпечує виникнення, зміну або припинення правових відносин.

Виходячи з того, що правовий механізм спрямовано на регламентації роботи державних органів, впливає на визначення функцій відповідних структур та всього державного органу в цілому, його організаційну структуру, структурні елементи відтак він є основою організаційного механізму державного управління.

Основною функцією органів державної влади є виконання законодавчих актів, як нормативного, так і регуляторного характеру. Виконання функціональних, службових обов'язків структурного підрозділу в цілому або окремого державного службовця залежить від чіткого визначення круга обов'язків та прав в межах яких здійснюється їх професійна діяльність [16].

Ефективність функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування цілком залежать від чіткої організації їх діяльності. Оцінити ефективність структури управління можна спільно з оцінкою ефективності організаційного механізму. Організаційні механізми характеризуються сукупністю певних складових елементів, що створюють організаційну основу певних процесів, системи, що складається із конкретних управлінських механізмів, структури в межах якої відбувається реалізація принципів функцій державного управління, практичних заходів, засобів, важелів, стимулів.

Організаційно – правовий механізм визначається як сутність, закономірність дій та правила застосування організаційно – правових методів, засобів цілеспрямованого, систематичного регулюючого впливу суб'єкта управління на об'єкт управління з метою переведення його в якісно новий стан.

Щодо практичного застосування, то організаційно-правовий механізм державного управління є сукупність нормативно-правових актів, інструментів, технологій, методів, засобів, матеріальних, фінансових та інформаційних ресурсів, соціального та організаційного потенціалу, що надають змогу ефективно функціонувати, розв'язати складні соціально-політичні та економічні проблеми розвитку суспільства, урахувати інтереси громадян.

Гучне поєднання методів, засобів, диференційованих засобів впливу, технологій та інструментів для виконання функцій стосовно чітко окреслених цілей дозволяє досягти зближення організаційного та правового механізмів, яке в сукупності надає механізму державного управління реальної ефективності [17].

До переліку механізмів державного управління доцільно додати також інформаційні механізми, що засновані на використанні інформаційних методів, які не завжди враховуються у переліках, представлених у наукових джерелах, але на сьогодні є дуже важливими та дійовими. Так, жоден із цільових механізмів, ні адміністративний, ні правовий, ні політичний чи будь-який інший не може бути використаний без передачі інформації, яка орієнтує поведінку людей, громад різного рівня чи організацій відповідно до встановлених державою цілей. Із розвитком інформаційних технологій використання інформаційних механізмів, у тому числі державних інформаційних механізмів, стає все більш поширеним та дійовим [9]. Інакше кажучи, державне управління – це, перш за все, прийняття і реалізація рішень, заснованих на результативності використання сучасних інформаційних і комунікативних технологій

Інституційний механізм має принципове значення на шляху євроінтеграційних прагнень України, побудови демократичного державотворення, розбудови громадянських інститутів, оскільки виступає цементуючим і формоутворюючим базисом для становлення демократичної, правової, соціальної держави. Крім того, постійно зростає роль політичних механізмів, оскільки вони є засобом реалізації державної політики, конкретних завдань державного управління шляхом включення до кола суб'єктів управлінського впливу приватного сектора, структур громадянського суспільства у процесі їх становлення та розвитку. Адже система політичних механізмів, незважаючи на відносну самостійність, є гнучким інструментом регулювання загальнодержавних, регіональних, приватних та особистих інтересів через певні структури органів публічної влади, корпоративні органи забезпечення їх реалізації в межах законів та відповідно до своїх функцій [18].

Впродовж тривалого часу проблематика сталого розвитку незмінно перебуває в центрі уваги міжнародної спільноти, була предметом серйозних наукових дискусій, досліджень теоретичного і прикладного спрямування. Мабуть, жодна інша наукова ідея ні в природних, ні в соціальних дисциплінах не мала раніше такого широкого громадського резонансу [10].

Як стратегія цивілізаційного розвитку, концепція сталого розвитку почала формуватися в середині 20 століття. Стійкий розвиток зачіпає практично усі аспекти людської життєдіяльності, тому що людське буття – це, насамперед, взаємодія систем, яким притаманні певні правила і закони існування, функціонування та взаємодії. Стійкий розвиток передбачає взаємодію природних, біологічних і різноманітних соціальних систем у стані рівноваги, тобто це такий розвиток, “що задовольняє всі потреби дійсного буття, не

позбавляючи нові покоління можливості існувати в гармонії з природою і розвиватися в майбутньому» [19].

В науковій праці «Концептуальні основи формування системи управління сталим розвитком еколого-економічних систем» висловлюється думка, що: «Сталий розвиток – це процес гармонізації продуктивних сил, забезпечення задоволення необхідних потреб всіх членів суспільства за умови збереження і поетапного відтворення цілісності навколишнього природного середовища, створення можливостей для рівноваги між його потенціалом і потребами людей усіх поколінь» [11].

В Національній доповіді сталий розвиток визначається, як розвиток країн і регіонів, коли економічне зростання, матеріальне виробництво і споживання, а також інші види діяльності суспільства відбуваються в межах, які визначаються здатністю екосистем відновлюватися, поглинати забруднення і підтримувати життєдіяльність теперішніх та майбутніх поколінь [14].

Загалом можна виділити дві групи трактування сталого розвитку. У першому увага акцентується переважно на його екологічній складовій, що вимагає оптимізації людської діяльності стосовно біосфери. На сьогодні частіше використовується більш універсальне і адекватне стану в світі трактування поняття сталого розвитку. Воно визначається як розвиток, «що не тільки породжує економічне зростання, але справедливо розподіляє його результати, відновлює довкілля більшою мірою, ніж руйнує її, збільшує можливості людей, а не збіднює їх. Це розвиток, у центрі якого людина, орієнтована на збереження природи, спрямована на забезпечення зайнятості, що припускає реалізацію прав жінок» [8].

Україна, взявши на себе певні міжнародні зобов'язання та визнаючи необхідність поступового, динамічного розвитку держави, повинна розробити та впровадити власну модель сталого розвитку, в тому числі сільської громади та сільських територій.

Модель, як орієнтир, має суттєве значення для досягнення загальних цілей сталого розвитку. При розробці та впровадженні моделі сталого розвитку сільської громади та сільських територій важливо враховувати суспільно-політичні, економічні зміни, негативні чинники впливу на навколишнє середовище, руйнування природного ландшафту, виснаження земель сільськогосподарського призначення. В процесі підготовки моделі в край важливо координувати її з ходом адміністративно-територіальною реформою, зі змінами та перетвореннями, що відбуваються у реалізації власних повноважень в органах державної влади та в органах самоврядування. Як зазначено вище для адекватної відповіді на виклики часу доцільно перехід здійснювати з урахуванням зовнішніх чинників, що пов'язані з євроінтеграційними прагненнями України та необхідністю виконання міжнародних зобов'язань. Стратегія переходу має ґрунтуватися на аналізі тих дисбалансів, які впливають на всі сторони життя сільської громади, і на подальшому визначенні шляхів їх подолання.

Успіхи у розвитку сільських територій будуть залежати від того, наскільки відповідні завдання та індикатори будуть інтегровані у систему управління державою, як на національному, так і на регіональному рівнях. З огляду на це, було ініційовано процес розробки Стратегії сталого розвитку для України на період до 2030 року. Передбачається, що Стратегія може слугувати в тому числі інструментом реалізації та рамковим документом, який скеровуватиме стратегічне планування у розвитку аграрного сектора во всіх його проявах і за всіма напрямками.

Як доказ актуальності перетворень на селі приводяться наступні данні: «Ресурси рослинного і тваринного світу України протягом останніх 50 років мають стійку тенденцію до виснаження. Надмірне навантаження на земельні ресурси спричинило деградацію ґрунтів та ін. негативні процеси. Важливими завданнями цього напрямку є: розроблення та впровадження Національної програми екологізації сільського господарства; розширення мережі господарств, що спеціалізуються на органічному та соціальному землеробстві й тваринництві [20].

Безумовно насичення продовольчого ринку продуктами вітчизняного походження в необхідному асортименті, кількості та якості є важливим питанням. Але поза увагою остається

сприятливих умов проживання, можливості самореалізації, як окремим особистостям, так і громаді в цілому. Допомога держави в формуванні стійкої сільської спільноти розв'яже багато суспільних проблем в першу чергу збереження культурно-історичного спадку, який є запорукою державності. Розвиток особистих селянських господарств є осередком вирощування безпечних продуктів споживання, можливість підвищення життєвого рівня селян та один з варіантів закріплення людини на селі.

Отже стратегічною метою сталого розвитку селянства та сільських територій є формування спільного життєвого простору комфортного для проживання та особистого розвитку.

**Висновки.** Розробка організаційно-правових механізмів державного управління ефективного та сталого управління сільськими територіями необхідна для з'ясування на що саме повинні бути спрямовані зусилля державних органів та які цілі вони повинні переслідують. Стратегічно важливими виступають механізми державного управління, які не лише мають забезпечити перехід суспільств до сталого розвитку, але й забезпечували управління сталим розвитком та протистояли ймовірним ризикам, які матимуть місце якщо суспільство протягом певного відрізка часу не досягне відповідної сталості у діяльності своїх інститутів. На даний час зусилля, ресурси держави спрямована на все, що якимось чином пов'язано з покращенням агровиробництва та цілі вважаються досягненими, як тільки покращується результати господарської діяльності.

Визначення механізмів державного управління щодо стійкого розвитку сільськими територіями має бути здійснено з метою розбудови громадського суспільства та соціоекономічної моделі господарювання. Зазначимо, що важливо враховувати можливість застосування різних варіації механізмів державного управління, що надасть гнучкості та оперативності процесу формування цілісної моделі стійкого розвитку сільської громади та сільських територій.

Особливу роль в становленні та розвитку процесу сталого розвитку селянства відіграють інформаційний та комунікаційний механізм державного управління, що сприяють прозорості, гласності, демократичності та свідомого залучення населення та його потенціалу до участі в процесі становлення нових суспільних та економічних відносин на селі.

Модель сталого розвитку українського села повинна визначати складну соціально-економічну, політичну структуру державного управління, мати два взаємопов'язаних рівня (загальнодержавний та регіональний), взаємодію органів публічної влади з іншими державними та громадськими інституціями. Впровадження моделі має бути синхронізовано та адаптовано до процесу децентралізації влади та формування територіальних громад. Загальний контроль за побудовою моделі та практичної реалізації має бути державно-громадським, що дасть змогу оперативно реагувати на можливі політичні, економічні та інші зміни і виклики, як зовнішні, так і внутрішні.

### *Література.*

1. Александров Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. Москва: Госюриздат, 1961. 271 с.
2. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Москва: «Юридическая литература», 1966 г. 187 с.
3. Васильев А. М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. Москва, Юрид. Лит., 1976. 264 с. С. 16.
4. Виханский О. С., Наумов А. И. Менеджмент. Москва: Гардарика, 1998. 528 с.
5. Дежкіна І., Поташова Г. Оцінка ефективності організаційних структур управління. *Проблеми теорії та практики управління*. 2008. №5 С. 80–86.
6. Державне управління, планування, фінанси: монографія \ К. В. Бачинська, В. П. Марущак, О. І. Марущак. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2018. 228 с.

7. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

8. Доклад о развитии человеческого потенциала 1994. Обеспечение устойчивого прогресса человечества: уменьшение уязвимости и формирование жизнестойкости. URL: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14\\_a\\_full\\_rus\\_21-01-15\\_0.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14_a_full_rus_21-01-15_0.pdf).

9. Іжа М.М., Бакуменко В.Д., Надолішній П.І., Арабаджи Г.І. Державне управління: основи теорії, історія і практика: навч. посіб. / за заг. ред. Надолішнього П.І., Бакуменка В.Д. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с

10. Загорський В. С., Борщук Є. М. Стійкість природно-антропогенних систем і господарська діяльність. Модернізація системи державного управління: Теорія та практика: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (м. Львів, 5 квіт. 2013 р.): в 2 ч. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. Ч. 2. С. 3–10.

11. Концептуальні основи формування системи управління сталим розвитком еколого-економічних систем.: монографія. В. С. Загорський. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2018. 336 с.

12. Кондрашов О. М. Зміст і значення системного підходу в механізмі державного управління. *Економіка та Держава*. 2007. № 12. С. 65.

13. Кузьмін О. Є., Князь С. В., Литвин І. В., Зінкевич Д. К. Креативний менеджмент: навч. посіб. Львів Видавництво Львівської політехніки, 2010. 124 с.

14. Національна доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна». URL: [www.un.org.ua/ua/tsili.../tsili-staloho-rozvytku](http://www.un.org.ua/ua/tsili.../tsili-staloho-rozvytku)

15. Общетеоретическая юриспруденция: учебный курс. / под ред. Ю.Н.Оборотова / Одеса: Фенікс, 2011, 436 с

16. Понделков А. В., Старостин А. И. Проблемы эффективности государственной службы современной России в условиях административной реформы. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2005. №2(25). С. 275–284.

17. Приходченко Л. Л. Організаційний механізм державного управління: складові забезпечення ефективності. *Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації*: матер. підсумкової наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Одеса, 31 жов. 2008 року). Одеса. ОРІДУ НАДУ, 2008. С. 129–131.

18. Приходченко Л. Л. Політичний та інституційний механізм державного управління: узгодження інтересів. *Теорія і практика державного управління*. 2010. Вип. 4. С. 9–16.

19. Семенов В., Висоцька Г., Прасюк В. Стратегічне планування сталого розвитку міста // *Управління сучасним містом*. 2004. № 7-9 (15). С. 59.

20. Проект стратегії сталого розвитку України до 2030 року та Національний план дій. URL: [https://www.undp.org/docs/SDGreports/UNDP\\_Strategy\\_v06-optimized](https://www.undp.org/docs/SDGreports/UNDP_Strategy_v06-optimized).