

ISSN: 2616-6216  
<https://pard.mk.ua>

***ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА  
РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК***

*Науковий журнал*

***PUBLIC ADMINISTRATION AND  
REGIONAL DEVELOPMENT***

*Academic journal*

*Заснований у 2018 році*

---

---



*№ 6. 2019*

**Видавець:**

Чорноморський національний університет  
імені Петра Могили

**Головний редактор:**

*Ємельянов В.М.* – доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України

**Заступники головного редактора:**

*Беглиця В.П.* – доктор наук з державного управління, професор

*Сорока С.В.* – доктор наук з державного управління, професор

**Члени редакційної колегії:**

*Антонова Л.В.* – доктор наук з державного управління, доцент

*Бартош Гордецьки* – доктор політичних наук, професор факультету журналістики й політичних наук Університету імені Адама Міцкевича (м. Познань, Польща).

*Домбровська С.М.* – доктор наук з державного управління, професор

*Жовнірчик Я.Ф.* – доктор наук з державного управління, доцент

*Лопушинський І. П.* – доктор наук з державного управління, професор

*Магдалена Мусіал-Карз* – доктор політичних наук, професор Університету імені Адама Міцкевича (Польща).

*Плеханов Д.О.* – доктор наук з державного управління, професор

*Сиченко В. В.* – доктор наук з державного управління

*Стоян О.Ю.* – доктор наук з державного управління, доцент

*Циплицька О.О.* – кандидат економічних наук, доцент

*Günter Walzenbach* – Associate Professor in Political Science, American University of Armenia, College of Humanities and Social Sciences (Yerevan, Armenia).

**Відповідальний секретар:**

*Штиршов О.М.* – кандидат наук з державного управління, доцент

**Технічний секретар:**

*Тимофєєв С.П.* – кандидат наук з державного управління, доцент

© Чорноморський національний  
університет імені Петра Могили

54003, м. Миколаїв,

вул. 1-а Воєнна, 2а.

(0512) 76-71-92

© Видавництво:

Ємельянова Т.В.

54001, Миколаїв,

пров. Суднобудівний, 7.

(0512) 47-74-48

*Рекомендовано до друку:* Рішенням науково-методичної ради Інституту державного управління, Чорноморського національного університету імені Петра Могили. (Протокол № 4 від 20.12.2019 р.)

Свідectво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації  
серія КВ № 23245-13085P від 04.04.2018 р.

## ЗМІСТ

### **Бакуменко Валерій**

Тенденції дисертаційних досліджень з державного управління у 2015 – 2019 роках ..... 706

### **Верланов Юрій, Радиченко Ольга**

Децентралізація в Україні: тенденції і фактори формування доходів місцевих бюджетів ..... 732

### **Єгоров Сергій, Андріяш Вікторія, Штиршов Олександр**

Реформування адміністративно-територіального устрою Миколаївщини як шлях до здійснення децентралізації ..... 753

### **Ємельянов Володимир, Козлова Людмила**

Особливості реалізації концепції SMART-спеціалізації в Україні ..... 777

### **Жовнірчик Ярослав, Марценюк Анна**

Електронне врядування та електронний документообіг у процесі прийняття управлінських рішень ..... 802

### **Івашова Людмила, Івашов Микола, Усаченко Олександр**

Особливості державного регулювання будівництва нового та реконструкції застарілого житлового фонду за участі громадянського суспільства ..... 824

### **Іголкіна Василина, Іголкін Сергій**

Державна політика з підтримки інновацій у сфері екології та охорони здоров'я (на прикладі Ізраїлю) ..... 856

**Лізаковська Світлана**

Нормативно-правові основи забезпечення взаємодії органів влади з громадянами в країнах Європейського союзу ..... 875

**Маліновська Наталя, Штиршов Олександр, Непочатих Анна**

Обласні цільові програми як механізм реалізації реформ житлово-комунального господарства України ..... 890

**Сергієнко Лариса, Горушко Катерина, Крикун Олена, Петрик Сергій**

Соціальна політика щодо захисту громадян, які постраждали в наслідок Чорнобильської катастрофи: стан та перспективи у Житомирській області ..... 925

**Тимофєєв Сергій**

Місце антикорупційної культури у процесі запобігання корупції в Україні ..... 956

# CONTENT

## **Valery Bakumenko**

Tendencies of public administration research in 2015 – 2019 ..... 706

## **Verlanov Yurii, Radichenko Olga**

Decentralization in Ukraine: trends and factors of local budget revenues ..... 732

## **Yehorov Serhii, Shtyrov Oleksandr, Andriyash Victoria**

Reforming the administrative-territorial structure of Mykolaiv region as a way to implement decentralization ..... 753

## **Yemelyanov Volodymyr, Kozlova Liudmyla**

Peculiarities of implementation of the smart specialization Concept in Ukraine ..... 777

## **Zhovnirchuk Yaroslav, Martseniuk Anna**

Electronic governance and electronic workflow in the process of adoption management decisions ..... 802

## **Ivashova Ljudmyla, Ivashov Mykhailo, Usachenko Oleksandr**

Peculiarities of state regulation of new building and reconstruction of the older housing fund with the participation of civil society ..... 824

## **Iholkina Vasylyna, Iholkin Serhii**

Public Policy for Supporting Innovation in the Field of Ecology and Healthcare (the case of Israel) ..... 856

**Lizakowska Svitlana**

Legal basics to provide cooperation between authorities and citizens in European union countries ..... 875

**Malynovska Natalia, Shtyrov Oleksandr, Nepochatykh Anna**

Regional target programs as a mechanism for implementing reforms in housing and communal services of Ukraine ..... 890

**Sergienko Larysa, Gorushko Kateryna, Krykun Olena, Petryk Sergiy**

Social Policy for the Protection of Citizens Affected by the Chornobyl Catastrophe: Status and Prospects in the Zhytomyr Region..... 925

**Tymofieiev Serhij**

Place of anti-corruption culture in the process of preventing corruption in Ukraine..... 956

УДК: 351: 002.8

DOI: 10.34132/pard2019.06.01

## ТЕНДЕНЦІЇ ДИСЕРТАЦІЙНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У 2015 – 2019 РОКАХ

**Бакуменко В.Д.**, д-р наук з держ. упр., професор, Харківський національний технічний університет сільського господарства імені Петра Василенка, м. Харків, Україна

У статті зібрано, узагальнено та проаналізовано статистику і динаміку вітчизняних дисертаційних досліджень з державного управління у період з 2015 по 2019 роки за кількома показниками. Серед них маємо наукові ступені та спеціальності з державного управління, сфери, рівні та засоби управлінського впливу, спеціалізовані вчені ради, де вони відбулися, рівні консультування та керівництва дисертаціями, їх зв'язок з практикою публічного управління. Виявлено низку позитивних тенденцій, зокрема: зростання кількості й помітне переважання за цим показником досліджень державного рівня, а також тих, що спрямовані на вирішення проблем і завдань державотворення; зростання рівня різноманіття тематики та зв'язку з практикою; зменшення кількості робіт широкого профілю з досліджень державної політики та їх дублювання за тематикою; суттєве зменшення відсотку непрофільного консультування докторських дисертацій та керівництва кандидатськими дисертаціями; активна робота нових спеціалізованих вчених рад на фоні збереження лідерства Національної академії державного управління при Президентіві України та її регіональних інститутів з державного управління за більшістю з розглянутих показників. В той же час, ще залишаються окремі прояви низької якості захищених дисертацій. Для упередження таких ситуацій необхідно й надалі посилювати принципиовість та професіоналізм спеціалізованих вчених рад. Запропоновано для підвищення рівня експертизи, обмежити роботу рад не більше ніж одним засіданням на місяць. Також слід

додатково впровадити механізм, схожий на умовну акредитацію освітніх програм, шляхом повернення за рішенням колегії дисертації на виправлення недоліків до спеціалізованої вченої ради з вимогою повторного її захисту не раніше, ніж через рік. З метою реального підвищення рівня зв'язку дисертаційних досліджень з практикою публічного управління рекомендовано здійснювати вибір тематики дисертацій у прив'язці до перспективних планів законодавчої роботи, прогнозування та стратегічного планування, державного програмування розвитку суспільних сфер, галузей і територій.

**Ключові слова:** державне управління, динаміка, дисертаційні дослідження, 2015-2019 роки, статистика, тенденції.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Днем «народження» галузі науки державного управління серед науковців вважається дата прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку галузей науки, з яких може бути присуджений науковий ступінь» від 29 листопада 1997 року № 1328, якою ця галузь була зазначена серед інших вітчизняних галузей науки, яким було дозволено проводити захисти дисертаційних досліджень [1]. Далі були визначені її наукові спеціальності, які потім змінилися у 2002 році і є дійсними досі [2]. Серед них 25.00.01 – теорія та історія державного управління, 25.00.02 – механізми державного управління, 25.00.03 – державна служба та 25.00.04 – місцеве самоврядування. Пізніше до їх складу було введено спеціальність 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку [3]. Питання інституалізації та наукометричного аналізу початкового періоду становлення та розвитку в Україні галузі наук «державне управління» достатньо повно викладені у роботі [4].

У 2015 році був прийнятий Закон України «Про державну службу», яким фактично у ст.48 було трансформовано галузь знань (науки та освіти) державного управління у галузь знань (пізніше у 2019 році замінено на сферу) публічного управління та адміністрування [5]. Зроблено це було, щоб привести її у відповідність визначеним міжнародним стандартам. По сутності мало що при цьо-



му змінилося, оскільки система державного управління в Україні й раніше розглядалося як інтеграція системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування з відповідними службами. Мабуть тому вже три роки поспіль продовжується процес захисту дисертацій з державного управління та місцевого самоврядування за тими ж паспортами спеціальностей, тобто 25.001-25.00.05. Головним в цьому процесі залишається забезпечення належної якості самих дисертаційних робіт, їх відповідності вимогам суспільства. З позиції такого підходу є необхідним не тільки підсумковий контроль результатів, який здійснювався раніше МОН України, а зараз переходить до компетенцій НАЗЯВО, але й постійний їх моніторинг та професійне оцінювання науковою громадськістю.

Слід зазначити, що моніторинг стану та оцінювання результатів дисертаційних досліджень з державного управління фактично був запроваджений з самого початку їх захисту в тих організаціях, де вони здійснювалися. На початку такі дослідження певний період проводилися тільки у системі Української академії державного управління при Президентові України, з 2002 року перейменованої у Національну академію державного управління (далі НАДУ), за ініціативою керівництва якої власно й було започатковану галузь науки державного управління в Україні. В академії результати моніторингу дисертаційних досліджень стали з 1998 року обов'язковим атрибутом її щорічних звітів з діяльності (розділ «науково-дослідницька діяльність», підрозділ «підготовка кадрів вищої кваліфікації») й такий стан зберігається й досі [6]. Автор брав безпосередню участь у такій роботі у НАДУ як начальник управління організації наукових досліджень з 1996 до 2001 року, як директор Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування з 2002 до 2005 року [7, 8], а з 2006 року організував і проводив таку роботу в Академії муніципального управління як проректор з наукової роботи.

В той же час, не втрачає актуальності систематичне проведення моніторингу та комплексного оцінювання стану дисертаційних робіт не тільки в окремих організаціях, а цілком у галузі науки. Поки такі дослідження, незважаючи на їх важливість, носять епізодичний характер. Дана стаття саме присвячена сучасним аспектам га-

лузевого оцінювання стану дисертаційних досліджень з державного управління на етапі трансформації відповідної галузі науки.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Запровадженню і розвитку в Україні моніторингу та оцінювання стану дисертаційних досліджень з державного управління сприяла низка зарубіжних та вітчизняних публікацій. Насамперед слід зазначити роботу американських вчених З. Лана та К. Андерс [9], які виділили парадигму наукових досліджень з державного управління у США. Її ідеї, з одного боку, були використані українськими вченими у методології формування першого в Україні словника-довідника з державного управління [10], а, з другого боку, підштовхнули до виділення вітчизняної парадигми таких досліджень. Відповідна парадигмальна матриця містила чотири рівні (наукові спеціальності, проблемні сфери, базові наукові підходи, критерії масштабності) й була надалі покладена в основу методології багатоаспектного аналізу дисертаційних досліджень у галузі. З її використанням у роботі [11], приуроченій до 10-річчя галузі науки державного управління в Україні, вперше було висвітлено багатоаспектний аналіз дисертаційних досліджень, здійснених в її межах. За його результатами було вказано на те, що поле напрямів досліджень за паспортами спеціальностей науки державного управління потребує подальшого доопрацювання у напрямку поділу спеціальності «механізми державного управління», наприклад виділення спеціальності «галузеве управління», виключення перехрещення між спеціальностями та фактів невідповідності назв робіт. У тому ж складі автори, серед яких голова та члени експертної ради у цій галузі, підготували наступну публікацію [12], в якій було зроблено акцент на аналізі дотримання вимог Вищої атестаційної комісії України (ВАК) у дисертаційних дослідженнях з державного управління. В роботі було відмічено про наявність позитивних тенденцій у процесі підготовки дисертаційних робіт, зокрема «відповідність переважної їх кількості вимогам щодо кількості публікацій та достатньої як наукової, так і прикладної апробації отриманих результатів, а також щодо рівня керівництва кандидатськими дисертаціями та все більшого залучення до консультування, керівництва, всіх форм наукової експертизи фахівців у даній галузі науки - докторів та кандидатів наук з держав-

ного управління». У роботі [13] аналіз дисертацій виявив, що «значна кількість дисертацій не обгрунтовано віднесені до спеціальності 25.00.01 – теорія та історія державного управління». В той же час, «чинна система спеціальностей галузі науки державного управління дозволила без будь-яких суттєвих проблем проводити захисти дисертацій, що готувалися за спеціальністю публічне управління та адміністрування». Також відмічено зростання робіт з терміном «публічний» у назвах робіт. Низка робіт була присвячена розвитку дисертаційних досліджень за окремими спеціальностями [14], за окремими напрямками і видами діяльності [15, 16] в окремих організаціях [17] й навіть за видами наукових ступенів [18]. Наприклад у роботі [14] зроблений аналіз дисертаційних досліджень у галузі 25.00.03 – державна служба за період 2003 – 2011 роки показав, що «кількість та предмети дослідження поки не повністю відповідають потребам практики державного управління та завданням розвитку державної служби в Україні. На часі посилення взаємозв'язку науки і практики державної служби, що слід розглядати як важливий елемент її реформування та подальшого розвитку в Україні». Стаття [18] була присвячена методологічним проблемам докторських дисертацій. Інформаційна база наукометричного дослідження дисертаційних робіт поповнювалася доступними даними з Веб-сайтів організацій, в яких функціонували спеціалізовані вчені ради за спеціальностями державного управління, насамперед з Національної академії державного управління при Президентові України [19], а також інформаційно-аналітичними матеріалам щодо розвитку галузі науки «Державне управління» (1996-2011 рр.) [20]. Слід також зазначити, що у методологічному плані у багатьох з наведених публікацій, а також у даній роботі враховані результати наукової розробки науково-методологічних засад становлення галузі науки «державне управління» [21], матеріал щодо пріоритетів дослідження державного управління у контексті суспільних трансформацій [22] та Енциклопедичний словник з державного управління [23].

#### **Формулювання цілей статті (постановка завдання).**

Метою статті – є виявлення тенденцій, які притаманні вітчизняним дисертаційним дослідженням за спеціальностями державного управління у період з 2015 по 2019 роки, що характеризується

трансформацією галузі знань «державне управління» у галузь знань «публічне управління та адміністрування». Для досягнення мети статті передбачено:

– зібрати, узагальнити та проаналізувати за обраний період дослідження статистику і динаміку захистів в Україні дисертацій за науковими ступенями та спеціальностями державного управління, а також за сферами, рівнями і засобами управлінського впливу, за спеціалізованими вченими радами, за рівнем консультування та керівництва дисертаціями, за їх зв'язком з практикою публічного управління;

– виявити та охарактеризувати позитивні та негативні тенденції, притаманні дисертаційним дослідженням за цей період;

– сформулювати загальні висновки та рекомендації, що сприятимуть подальшому подоланню негативних тенденцій та покращанню якості дисертаційних досліджень за спеціальностями державного управління.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

Для вітчизняної науки та освіти 2019 рік безумовно є реформаторським. Вже внесені законодавчі зміни у функціонування системи вищої та середньої освіти, запрацювала нова освітньо-акредитаційна схема НАЗЯВО, відбулися перші захисти наукових ступенів доктора філософії з відповідних наук, поки що на тимчасово створених разових спеціалізованих вчених радах, попереду перехід на оновлену систему розгляду та підтвердження захищених дисертаційних робіт.

Напередодні суттєвих змін має сенс розглянути, з якими результатами підійшла до 2020 року галузь науки публічного управління та адміністрування. На нашу думку, найбільш суттєвим її результатом поки що є великий масив захищених дисертацій за спеціальностями державного управління. Кількість цих робіт на кінець 2019 року досягла майже 2300 робіт, у т.ч. докторських дисертацій більше 360 і кандидатських більше 1900. За цих умов заслуговують на увагу сучасний стан та рівень таких досліджень.

Об'єктом даного дослідження є сфера вітчизняного державного управління, а предметом – масив захищених дисертаційних робіт з державного управління у 2015 – 2019 роках, який оцінювався за

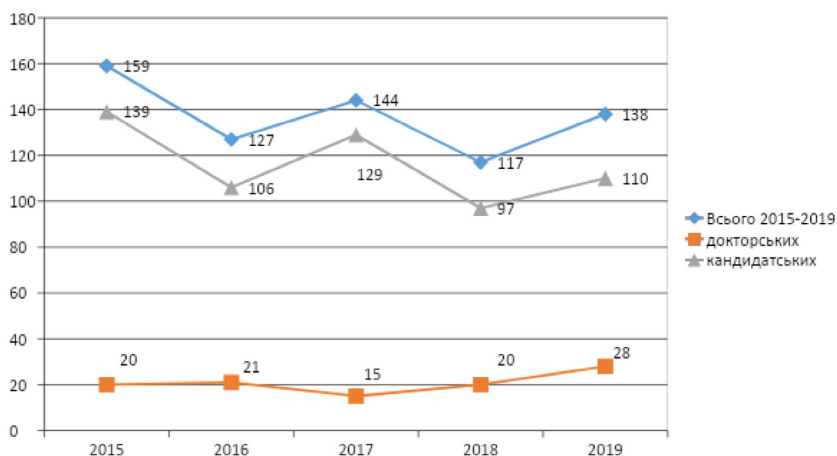
кількістю та кваліфікаційним рівнем захищених робіт (всі, докторські, кандидатські), за науковими спеціальностями (25.00.01 – 25.00.05), за їх статистикою та динамікою, за сферою, рівнем та засобами впливу публічного управління, за спеціалізованими вченими радами, за рівнем консультування та керівництва дисертаціями, за їх зв'язком з практикою публічного управління.

Статистика захистів дисертацій у галузі державного управління за науковими ступенями у 2015 – 2019 роках наведена у Табл.1 а їх динаміка – на рис. 1.

Таблиця 1

**Статистика захистів дисертацій у галузі державного управління за науковими ступенями у 2015 – 2019 роках**

Дисертації	Роки					Всього
	2015	2016	2017	2018	2019	
докторські	20	21	15	20	28	104
кандидатські	139	106	129	97	110	581
<b>Всього</b>	<b>159</b>	<b>127</b>	<b>144</b>	<b>117</b>	<b>138</b>	<b>685</b>



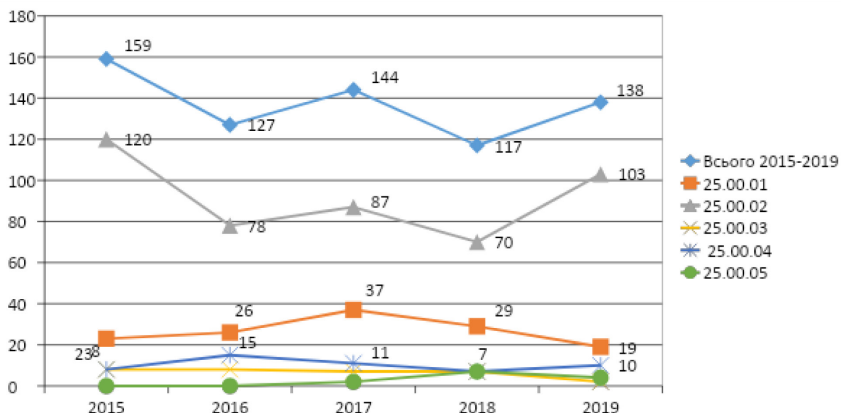
*Рис.1. Динаміка захистів дисертацій за науковими ступенями*

Статистика захистів дисертацій у галузі державного управління за науковими спеціальностями у 2015 – 2019 роках наведена у Табл.2, а динаміка - на Рис. 2.

Таблиця 2

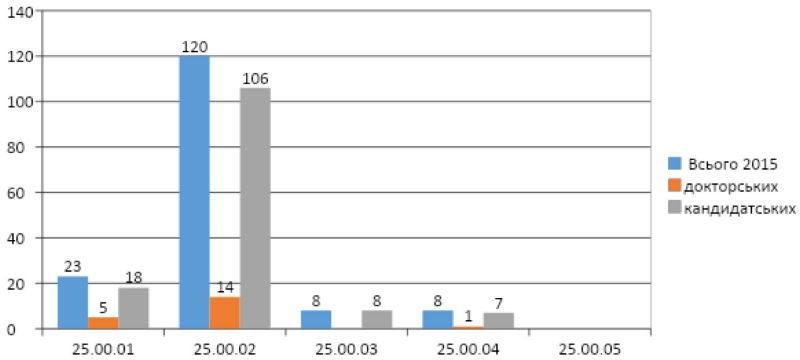
**Статистика захистів дисертацій у галузі державного управління за науковими спеціальностями у 2015 – 2019 роках**

	Роки					Разом
	2015	2016	2017	2018	2019	
<b>25.00.01</b>	23	26	37	29	19	134
<b>25.00.02</b>	120	78	87	70	103	458
<b>25.00.03</b>	8	8	7	7	2	32
<b>25.00.04</b>	8	15	11	9	10	53
<b>25.00.05</b>	-	-	2	2	4	8
<b>Всього</b>	159	127	144	117	138	685

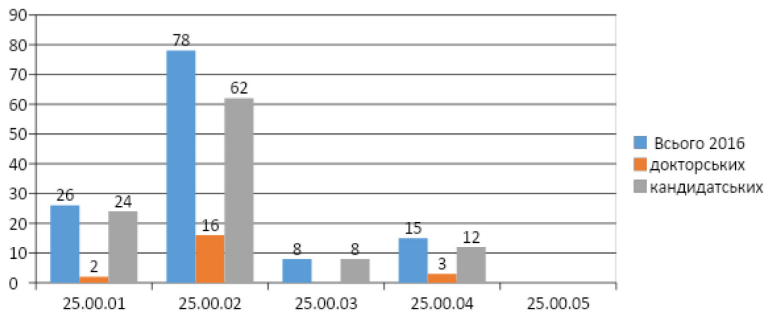


**Рис. 2.** Динаміка захистів дисертацій за спеціальностями у 2015-2019 рр.

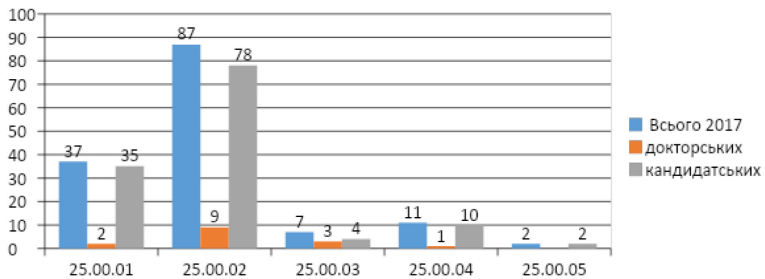
Далі розглянемо статистику захистів дисертацій за ступенями та спеціальностями науки державного управління по роках у послідовності з 2015 по 2019 роки (Рис. 3 – Рис. 7).



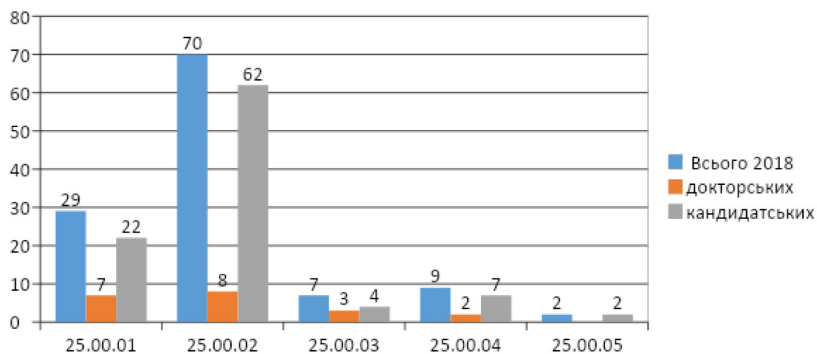
**Рис.3.** Статистика захистів дисертацій у 2015 році за науковими ступенями та спеціальностями



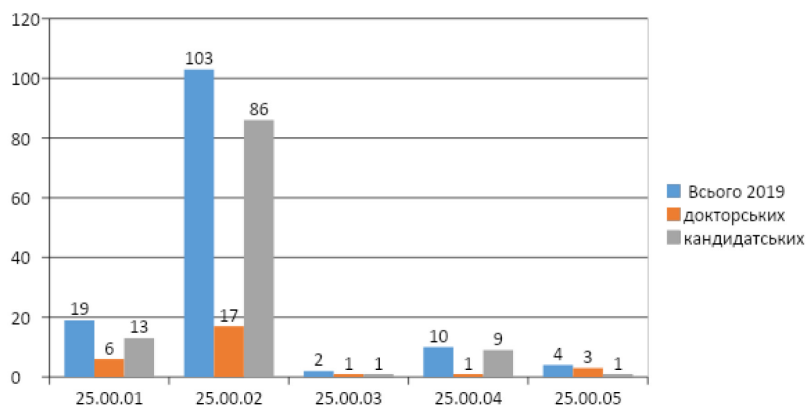
**Рис. 4.** Статистика захистів дисертацій у 2016 році за науковими ступенями та спеціальностями



**Рис. 5.** Статистика захистів дисертацій у 2017 році за науковими ступенями та спеціальностями



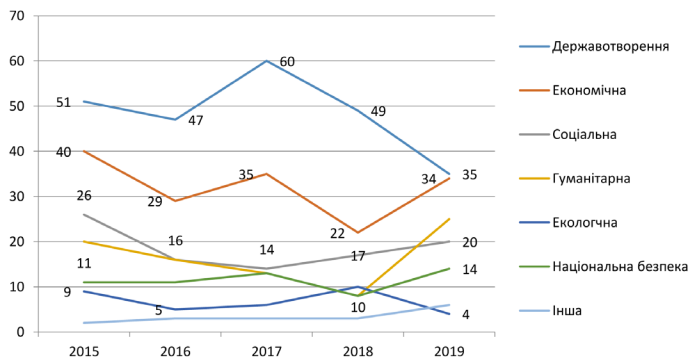
**Рис. 6.** Статистика захистів дисертацій у 2018 році за ступенями та спеціальностями



**Рис. 7.** Статистика захистів дисертацій у 2019 році за ступенями та спеціальностями

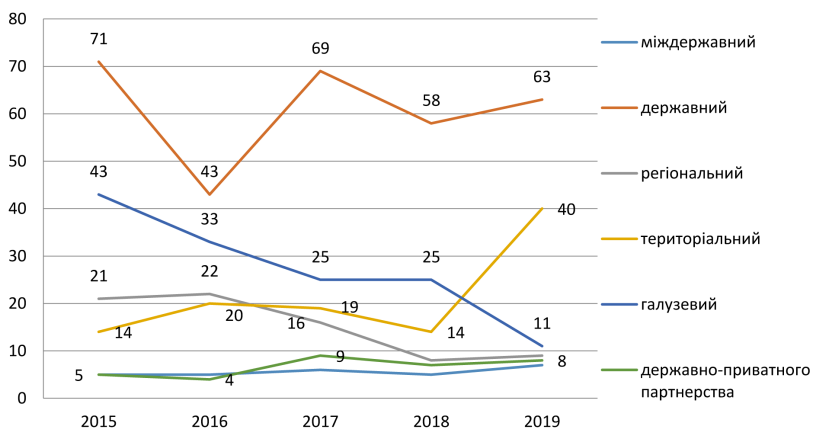
Проведено аналіз дисертацій з державного управління у обраному періоді на предмет з'ясування їх спрямування на дослідження впливу на різні сфери суспільства. Такі сфери нами класифіковано як економічна, соціальна, гуманітарна, екологічна, державотворення, національна безпека. Все, що не підпадало під таку класифікацію, було позначено як інші (рис. 8).



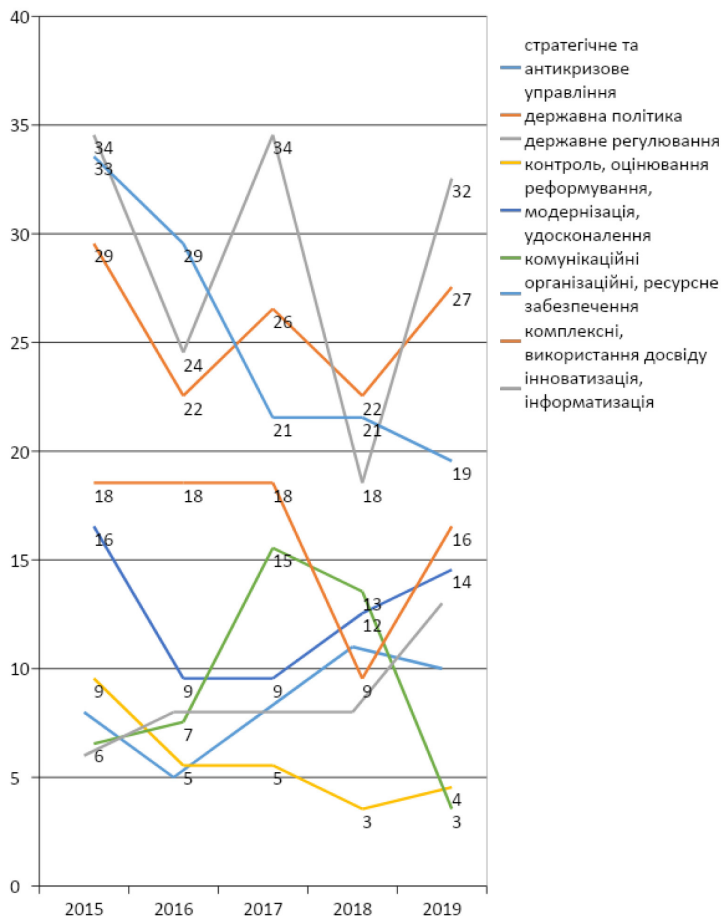


**Рис. 8.** Динаміка захищених дисертацій за сферою впливу (спрямування) публічного управління у 2015 – 2019 роках

Найбільша кількість захистів відбувається щодо публічного впливу на сферу державотворення, хоча в останні два роки спостерігався їх помітний спад. На другому місці йдуть дослідження впливу на сферу економіки. Третє та четверте місце поділяють впливи на соціальну та гуманітарну сфери. Чимало робіт захищені за проблемами управління у сфері національної безпеки.



**Рис. 9.** Динаміка захистів дисертацій за рівнями державного управління у 2015 – 2019 роках



**Рис. 10.** Динаміка захистів дисертацій за засобами впливу публічного управління у 2015 – 2019 роках

Були класифіковані рівні публічного впливу, як: міждержавний, державний, регіональний, територіальний, галузевий та державно-приватного партнерства. Динаміка захистів дисертацій за цими рівнями публічного впливу показана на Рис. 9.

З Рис. 9 видно, що найбільше дисертацій захищені за державним рівнем й на протязі останніх трьох років спостерігається певна

їх стабільність (58-69 захистів). Другими за загальною кількістю йдуть дослідження на територіальному рівні, причому за рахунок захищених 40 робіт у 2019 році. Спостерігається тенденція до зниження досліджень у більшій мірі на галузевому (другому за загальною кількістю захистів у обраний період дослідження) й у меншій на регіональному рівнях публічного управління.

На Рис. 10 відображена динаміка захистів дисертацій за засобами впливу публічного управління у 2015 – 2019 роках.

Продовжується тенденція минулих років щодо переважної кількості захистів з державного регулювання (142) та державної політики (126). З ними конкурує тематика щодо організаційного та ресурсного забезпечення (123). В той же час, кількість таких робіт від року до року суттєво зменшувалася (з 29 у 2015 році до 19 захистів у 2019 році). Чимало робіт присвячені дослідженню: реформування, модернізації та вдосконаленню публічного управління (60); комплексного застосування механізмів впливу та використанню зарубіжного і вітчизняного досвіду (79); комунікаційної взаємодії (44); інноватизації та інформатизації публічного управління (43); стратегічного та антикризового управління (42); контролю та оцінювання (26).

У період з 2015 по 2019 роки захисти дисертацій за спеціальностями державного управління відбувалися у: Національній академії державного управління при Президентові України (НАДУ 1 та НАДУ 2 – перша та друга спеціалізовані ради, м. Київ); харківському (ХАРІДУ), дніпровському (ДРІДУ), львівському (ЛРІДУ) та одеському (ОРІДУ) регіональних інститутах державного управління Національної академії державного управління при Президентові України; Класичному приватному університеті (КПУ, м. Запоріжжя); Інституті законодавства Верховної Ради України (ІЗУ, м. Київ); Донецькому державному університеті управління (ДонДУ); Національному університеті цивільного захисту України (НУЦЗУ, м. Харків); Чорноморському національному університеті імені Петра Могили (ЧНУ, м. Миколаїв); Інституті підготовки кадрів Державної служби зайнятості України (ІПКДСЗУ, м. Київ); Академії муніципального управління (АМУ, м. Київ); Міжрегіональній академії управління персоналом (МАУП, м. Київ); Івано-Франків-

ському національному технічному університеті нафти і газу України (І-ФНТУНІГ); Хмельницькому університеті управління і права (ХМУУіП); Чернігівському національному технічному університеті (ЧНТУ); Дніпровському державному аграрно-економічному університеті (ДДАЕУ); Університеті митної справи та фінансів (УМСтаФ, м. Дніпро). Також була відкрита спеціалізована вчена рада в Таврійському національному університеті ім. В.І.Вернадського (м. Київ) але жодного захисту дисертацій на ній поки не відбулося.

Статистика захистів у 2015 – 2019 роках докторських і кандидатських дисертацій з державного управління у спеціалізованих вчених радах вище зазначених організацій наведена у Табл. 3.

Таблиця 3

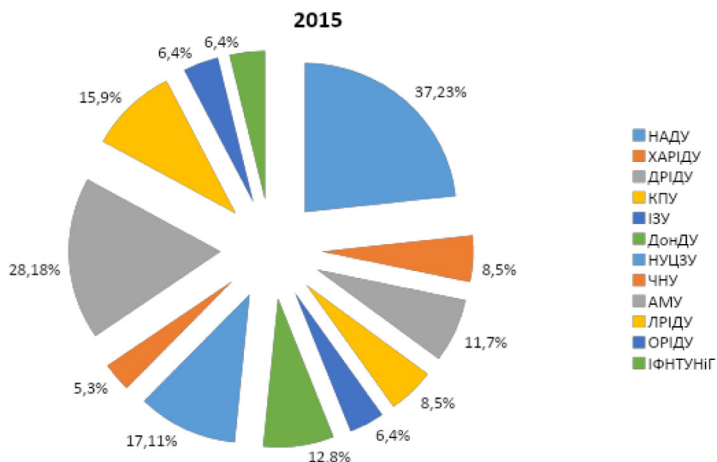
**Статистика захистів дисертацій з державного управління у спеціалізованих вчених радах у 2015 – 2019 роках**

Рада		2015	2016	2017	2018	2019	Всього
НАДУ 1	разом	14	17	22	15	6	74
	докт	8	2	3	2	2	17
	канд	6	15	19	13	4	57
НАДУ 2	разом	23	13	10	8	10	64
	докт	2	4	2	3	1	12
	канд	21	9	8	5	9	52
ХАРІДУ	разом	8	11	11	10	14	54
	докт	-	-	-	1	1	2
	канд	8	11	11	9	13	52
ДРІДУ	разом	11	9	15	12	2	49
	докт	-	-	4	5	2	11
	канд	11	9	11	7	-	38
КПУ	разом	8	14	9	6	4	41
	докт	1	5	2	2	2	12
	канд	7	9	7	4	2	29
ІЗУ	разом	6	2	7	4	4	23
	докт	1	-	-	-	2	3
	канд	5	2	7	4	2	20

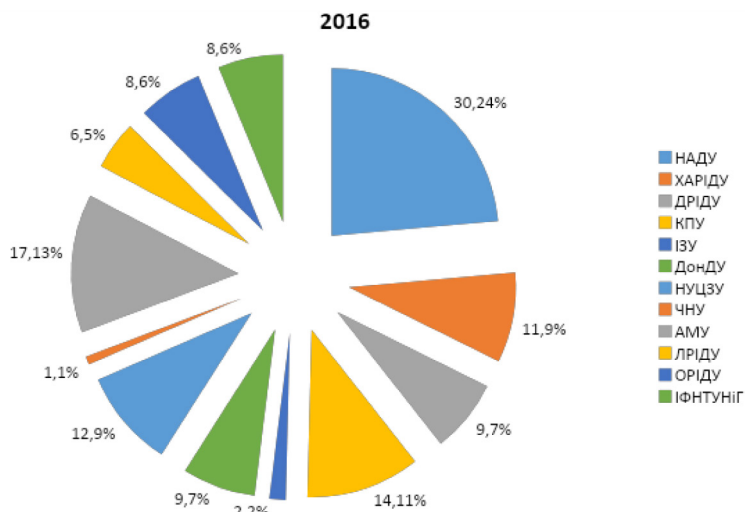
Продовження табл. 3

<b>ДонДУ</b>	разом	12	9	3	4	6	34
	докт	3	3	-	-	1	7
	канд	9	6	3	4	5	27
<b>НУЦЗУ</b>	разом	17	12	15	8	17	69
	докт	-	-	2	2	5	9
	канд	17	12	13	6	12	60
<b>ЧНУ</b>	разом	5	1	6	2	3	17
	докт	3	1	2	-	1	7
	канд	2	-	4	2	2	10
<b>ІПКДСЗУ</b>	разом	-	-	2	8	10	20
	докт	-	-	-	-	2	2
	канд	-	-	2	8	8	18
<b>АМУ</b>	разом	28	17	-	-	-	45
	докт	2	6	-	-	-	8
	канд	26	11	-	-	-	37
<b>МАУП</b>	разом	-	-	5	19	31	55
	докт	-	-	-	5	9	14
	канд	-	-	5	14	22	41
<b>ЛРІДУ</b>	канд	15	6	22	6	4	53
<b>ОРІДУ</b>	канд	6	8	2	7	9	32
<b>І-ФНТУНІГ</b>	канд	6	8	4	3	7	28
<b>ХмУУіП</b>	канд	-	-	3	3	6	12
<b>ЧНТУ</b>	канд	-	-	6	2	1	9
<b>ДДАЕУ</b>	канд	-	-	1	-	4	5
<b>УМСтаФ</b>	канд	-	-	1	-	-	1
<b>Разом</b>		159	127	144	117	138	685

Найбільше захистів відбулося у Національній академії державного управління (138, у т.ч. 29 докторських та 109 кандидатських робіт). На другому місці Національний університет цивільного захисту України (69, у т.ч. 9 докторських робіт). Далі йдуть Міжрегіональна академія управління персоналом (55, у т.ч. 14 докторських робіт), Харківський (54, у т.ч. 2 докторські роботи), Львівський (53 кандидатські роботи) та Дніпровський (49, у т.ч. 11 докторських робіт) регіональні інститути державного управління НАДУ.

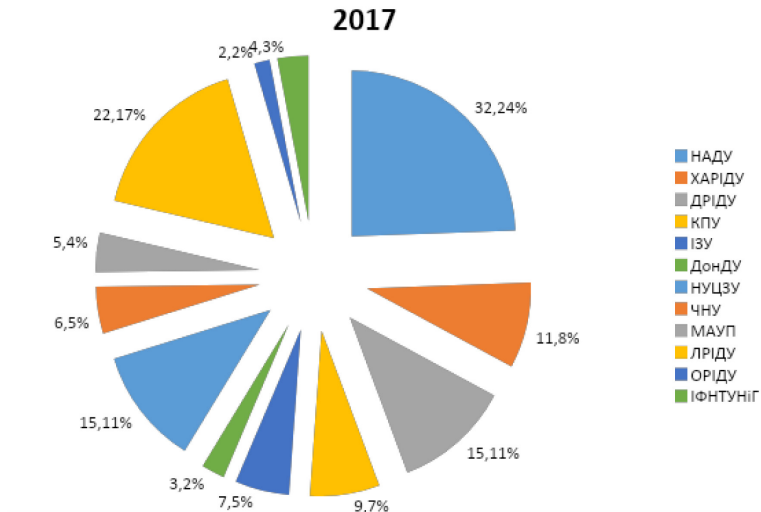


*Рис. 11. Статистика та співвідношення захистів дисертацій у 2015 р.*

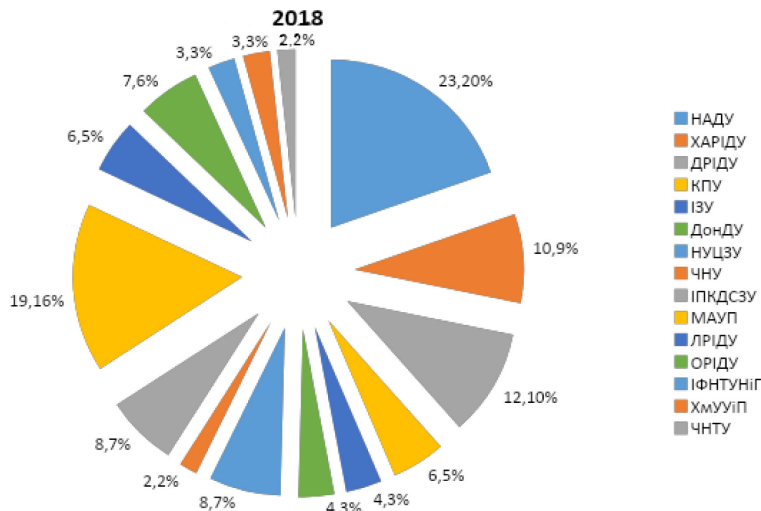


*Рис. 12. Статистика та співвідношення захистів дисертацій у 2016 р.*

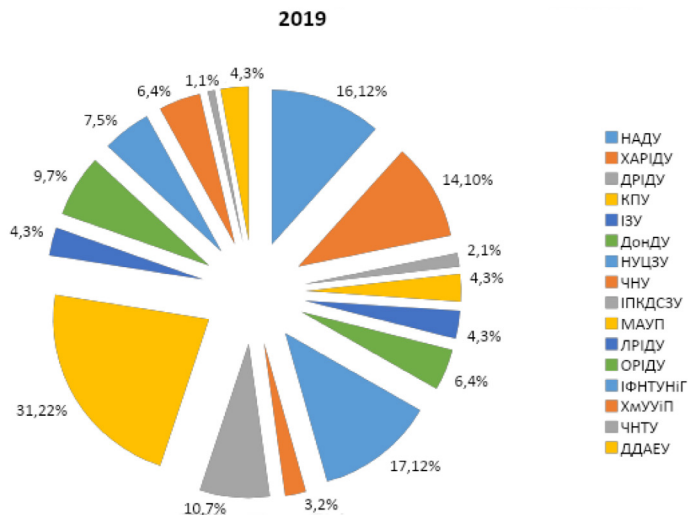
На Рис. 11-15 відображена статистика та співвідношення захистів дисертацій на спеціалізованих вчених радах по роках, починаючи з 2015 року.



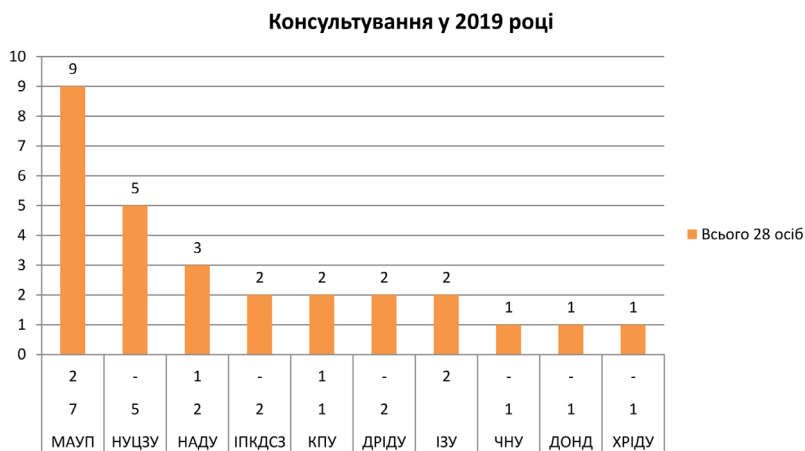
*Рис. 13. Статистика та співвідношення захистів дисертацій у 2017 р.*



*Рис. 14. Статистика та співвідношення захистів дисертацій у 2018 р.*



*Рис. 15. Статистика та співвідношення захистів дисертацій у 2019 р.*

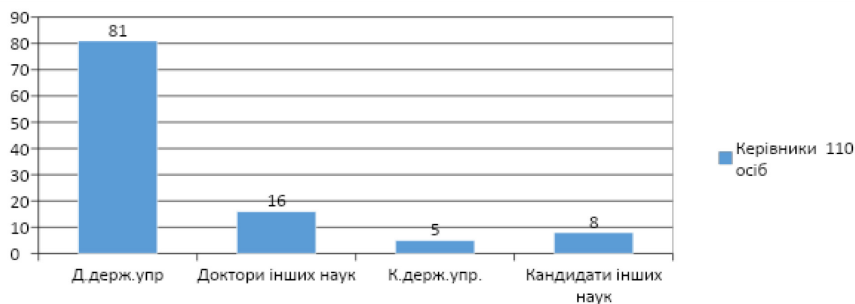


*Рис. 16. Рівень консультування докторських дисертацій.*

*Примітка: верхній рядок даних – це доктори не з державного управління (2-1-1-2---).*



На якість будь-якого дисертаційного дослідження завжди впливає рівень його консультативного чи керівницького супроводу. Це й вибір тематики дослідження, й здійснення консультацій у процесі планування та виконання дослідження, й організаційно-дорадча допомога у виборі опонентів, рецензентів, фахових видань для публікацій, редагуванні роботи та статей на її основі, проведенні семінарів із заслуховування результатів роботи, підготовці висновків за їх результатами та інше. Тому у статті наведені результати з'ясування рівня консультування та керівництва дисертаціями з державного управління на прикладі робіт, захищених у 2019 році (Рис. 16 та 17).

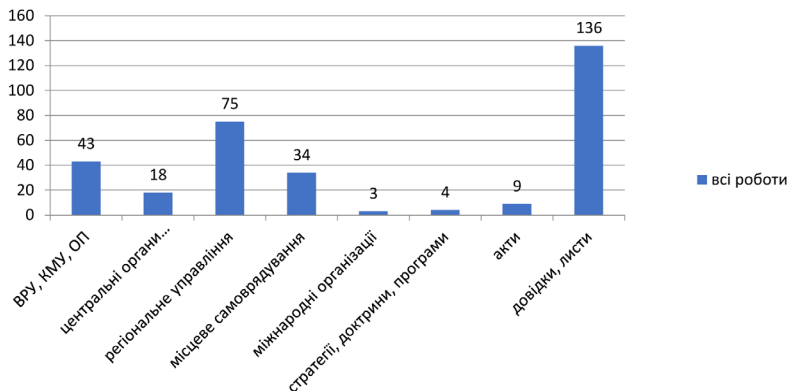


**Рис. 17.** Рівень керівництва кандидатськими дисертаціями.

З Рис. 16 та 17 можна зробити висновок, що відсоток непрофільних (не з державного управління) докторів наук, що консультують докторські роботи, складає 21,4%, а непрофільних керівників (докторів та кандидатів наук) кандидатських робіт – 21,8%. Для порівняння звернемося до даних роботи [13], де такий відсоток у 2008 році складав для докторських робіт 75%, а для кандидатських – 58,8%.

Одним з основних показників важливості результатів дисертаційних досліджень є їх зв'язок з практикою. Саме тому такий підпункт уведено як обов'язковий у текст всіх без виключення авторефератів дисертацій. На Рис.18 наведено узагальнену ситуацію з цього питання для дисертацій, захищених у 2019 році

### 2019 - рівень зв'язку з практикою



**Рис. 18.** Показники зв'язку дисертаційних досліджень з практикою публічного управління

Критеріями для оцінювання обрані як наявність документів, що підтверджують зв'язок з практикою (акти, довідки, листи), так і рівні публічного управління, де використані результати дисертаційних досліджень. До таких рівнів віднесені: Верховна Рада України (ВРУ), Кабінет Міністрів України (КМУ), Офіс Президента України (ОП), центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ), органи влади на регіональному рівні (регіональне управління), органи місцевого самоврядування (міське самоврядування), міжнародні організації, а також рівень державно-управлінських документів (стратегії розвитку, доктрини, державні програми цільові та розвитку, національні проекти).

Кількість довідок набагато перевищила кількість робіт, тому на Рис.18 враховано тільки факти їх наявності. З 138 захищених дисертацій у 2019 році за спеціальностями державного управління тільки у двох кандидатських роботах не було документів, що підтверджують зв'язок роботи з системою публічного управління в Україні або з міжнародними організаціями, що працюють у цій сфері суспільної діяльності.

**Висновки.** У даній статті зібрано, узагальнено та проаналізовано статистику і динаміку захистів в Україні дисертацій за період з 2015 по 2019 роки за такими показниками як наукові ступені та спеціальності з державного управління, сфери, рівні та засоби управлінського впливу, спеціалізовані вчені ради, де вони відбулися, рівні консультування та керівництва дисертаціями, їх зв'язок з практикою публічного управління.

Серед виявлених позитивних тенденцій заслуговують на увагу такі, як: зростання кількості й помітне переважання за цим показником дисертацій державного рівня, а також тих, що спрямовані на вирішення проблем і завдань державотворення; зростання рівня тематичного різноманіття та зв'язку з практикою; зменшення кількості робіт широкого профілю (державна політика) та їх дублювання за тематикою; суттєве зменшення відсотку непрофільного консультування докторських дисертацій та керівництва кандидатськими дисертаціями; активна робота нових спеціалізованих вчених рад на фоні збереження лідерства Національної академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутів з державного управління за більшістю з розглянутих показників.

У той же час, значно рідше але ще зустрічаються прояви низької якості захищених дисертацій. Недопущення таких випадків має відбуватися насамперед шляхом посилення принциповості та професіоналізму спеціалізованих вчених рад як під час засідань, так і вже на стадії прийому робіт до захисту. Ради слід повернути до їх головного призначення – якісної експертизи, а не сесійного виробництва дисертацій. Виходячи з чинного попиту їх вже достатньо. Відтак, можна скоротити кількість засідань та обмежити їх проведення одним засіданням на місяць. На нашу думку, також слід додатково впровадити механізм, схожий на умовну акредитацію освітніх програм, шляхом повернення за рішенням колегії дисертації на виправлення недоліків до спеціалізованої вченої ради з вимогою повторного її захисту не раніше, ніж через рік. З метою не паперового, а реального підвищення практичної корисності більшості дисертаційних досліджень доречно вибір тематики дисертацій здійснювати у прив'язці до конкретних планів законодавчої роботи, розроблення стратегій,



*its regional institutes of public administration for most of the indicators considered.*

*At the same time, there are still some manifestations of low quality of dissertations. The principle and professionalism of specialized scientific councils should become the norm of daily activity. We are encouraged to limit the work of councils to one meeting per month to increase the level of expertise. It is necessary to introduce a mechanism for returning the dissertations by the decision of the collegium of the Ministry of Education and Science to a specialized academic council to correct the shortcomings. Establish a requirement for re-protection of such works within a year. In order to increase the level of connection of dissertation research with the practice of public administration, the author recommends choosing the topic of dissertations in relation to the perspective plans of legislative work, forecasting and strategic planning, and state programming of development of public spheres, industries and territories.*

**Keywords:** *public administration, dynamics, dissertation research, 2015-2019, statistics, trends.*

**Received: 13.08.2019**

## References

1. Pro zatverdzhennia pereliku haluzej nauky, z iakykh mozhe buty prysudzhenyj naukovyj stupin'. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29.11.1997 No1328 [in Ukrainian].

2. Pro vnesennia zmin i dopovnen' do Pereliku spetsial'nostej, za iakymy provodiatsia zakhyst dysertatsij na zdobuttia naukovykh stupeniv kandydata nauk i doktora nauk, prysudzhennia naukovykh stupeniv i prysvoiennia vchenykh zvan'. Nakaz VAK Ukrainy vid 9 veresnia 2002 r. No 368. [http://www.licasoft.com.ua /component/lica/?view=dir&type=1&base=1&menu=229068&id=224765](http://www.licasoft.com.ua/component/lica/?view=dir&type=1&base=1&menu=229068&id=224765) [in Ukrainian].

3. Pasport spetsial'nosti 25.00.05 – derzhavne upravlinnia u sferi derzhavnoi bezpeky ta okhorony hromads'koho poriadku. Nakaz Ministerstva osvity i nauky, molodi ta sportu Ukrainy vid 14.09.2011 No 1057. Zareiestrovano v Ministerstvi iustytzii Ukrainy 30.09.2011 No 1133/19871 [in Ukrainian].

4. Bakumenko V. D. (2010). Naukometrychnyj analiz stanovlennia ta rozvytku haluzi nauk «derzhavne upravlinnia» (1997-2009 rr.). Naukovyj visnyk AMU. Serii Upravlinnia, vyp. 3 (13), 2010. S. 11-21 [in Ukrainian].

5. Pro Derzhavnu sluzhbu. Zakon Ukrainy vid 10 hrudnia 2015 roku No 889-VIII iz zminamy, vnesenymy zghidno iz Zakonom No 117-IX vid 19.09.2019. Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR), 2016, No 4, st.43 [in Ukrainian].

6. Zvit pro diial'nist' Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy v 2018 rotsi. – URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/79/files/a473018f-af8d-4fa5-ba11-39b4a680aa1e.pdf> [in Ukrainian].

7. Kniaziev V. M., Bakumenko V. D. (1998). Vid stanovlennia do rozvytku (pro naukovu diial'nist' Akademii na suchasnomu etapi). Visnyk UADU, vyp 2, 1998. S. 10-15 [in Ukrainian].

8. Kniaziev V. M., Bakumenko V. D. (2000). Naukova diial'nist' Ukrain'skoi Akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. Komandor, vyp. 1, 2000. S. 3-7 [in Ukrainian].

9. Lan Z., Anders K. A. (2000). Paradigmatic View of contemporary Public Administration Research: An Empirical Test. Administration & society. 2000. May. Vol. 32. No 2. R.138-165 [in USA].

10. Bakumenko V. D., Beznosenko D. O., Kravchenko S. O., Shtyka L. H. (2002). Do metodolohii formuvannia slovnyka-dovidnyka z derzhavnoho upravlinnia. Visnyk UADU, vyp. 3, 2002. S. 5-16 [in Ukrainian].

11. Motrenko T. V., Bakumenko V. D., Vasyli'eva O. I. (2007). Kontseptual'nyj analiz dyserta-tsijnykh doslidzhen' z derzhavnoho upravlinnia (do 10-richchia haluzi nauky derzhavnoho upravlinnia v Ukraini). Visnyk derzhavnoi sluzhby, vyp. 4. 2007. S. 6-15 [in Ukrainian].

12. Motrenko T. V., Bakumenko V. D., Vasyli'eva O. I. (2009). Tendentsii dysertatsijnykh doslidzhen' z derzhavnoho upravlinnia v konteksti dotrymanna vymoh VAK Ukrainy. Visnyk derzhavnoi sluzhby, vyp. 34, 2009, S. 41-49 [in Ukrainian].

13. Bakumenko V. D., Krasnoruts'kyj O. O., Popov S. A. (2018). Analiz dysertatsijnoi statystyky na etapi stanovlennia vitchyznianoj naukovo haluzi publicznego upravlinnia ta administruvannia. Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia : zb. nauk. pr. 2018. Vyp. 4 (76). S. 15-23 [in Ukrainian].

14. Bakumenko V. D. (2011). Analiz stanu ta vyjavlennia problemnykh pytan' dysertatsijnykh rozvidok za spetsial'nistiu 25.00.03 – «derzhavna sluzhba». Naukovi rozvidky z derzhavnoho ta munitsypal'noho upravlinnia 2011, vyp. 2. S. 5-9 [in Ukrainian].

15. Bakumenko V. D., Bashkatov V. M. (2008). Dynamika dysertatsijnykh doslidzhen' mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia za vydamy suspil'noi diial'nosti (2003-2007). Naukovyj visnyk AMU. Serii Upravlinnia, vyp. 2 (4), 2008. S. 7-19 [in Ukrainian].

16. Bakumenko V. D., Bakumenko D. V. (2013). Osnovni napriamy ta tendentsii naukovykh rozvidok z derzhavnoho upravlinnia schodo diial'nosti orhaniv vlady. Naukovyj visnyk AMU. Serii Upravlinnia, vyp. 4, 2013. S.8-16 [in Ukrainian].

17. Bakumenko V. D., Datsij O. I., Ivanova T. V. (2015). Pokaznyky diial'nosti spetsializovanykh vchenykh rad iz zakhystu dysertatsij z derzhavnoho upravlinnia v Akademii munitsypal'noho upravlinnia. Mater. mizhnar. n. pr. konf. «Suchasni problemy derzhavnoho ta munitsypal'noho upravlinnia» AMU, 2015. Ch.2. S. 7–9 [in Ukrainian].

18. Surmin Yu., Shpyl'ovyy I. (2009). Doktors'ka dysertatsiia z derzhavnoho upravlinnia : metodolohichni problemy. Visnyk NADU, vyp. 3, 2009. S. 287-303 [in Ukrainian].

19. Merezha spetsializovanykh vchenykh rad Natsional'noi akademii  
Url: <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=189> [in Ukrainian].

20. Vaschenko K. O., Chmyha V. O., Demedyshyna N. I., Tertyshna O. A. (2011). Rozvytok haluzi nauky «Derzhavne upravlinnia» (1996-2011) : informatsijno-analitychni materialy ; za zah. red.. V. V. Tolkovanova, Yu. V. Kovbasiuka. Ternopil' : Ekonomichna dumka, 2011. 251 s. [in Ukrainian].

21. Naukovo-metodolohichni zasady rozvytku haluzi nauky “Derzhavne upravlinnia” : nauk. rozrobka. V. D. Bakumenko, V. D. Bondarenko, L. M. Hohina ta in. ; za zah. red. Yu. P. Surmina, L. I. Zahajnovoi. NADU, 2010. 60 s. [in Ukrainian].

22. Oleksandr Datsii, Valerii Bakumenko, Ivan Dragan (2017). Priorities of Public Administration Science in the Context of Social Transformations: Evidence from Ukraine. International Journal of Economic Perspectives, 2017, Volume 11, Issue 4, 697-701 [in Turkey].

23. Entsyklopedychnyj slovnyk z derzhavnoho upravlinnia. Uklad. : Yu. P. Surmin, V. D. Bakumenko, A. M. Mykhnenko ta in. (2010); za zah. red.. Yu. V. Kovbasiuka, V. P. Troschynskoho, Yu. P. Surmina. NADU, 2010. 820 s. [in Ukrainian].

**Відомості про авторів / Information about the Authors**

**Бакуменко Валерій Данилович:** Харківський національний технічний університет сільського господарства імені Петра Василенка: вул. Алчевських, 44, м. Харків, 61002, Україна

**Valery Bakumenko:** Doctor of Science in Public Administration, professor Kharkov National Technical University of Agriculture of Petro Vasylenko, Kharkov, Ukraine

**ORCID.ORG./0000-0001-7292-637X**

**E-mail: [vdb45@ukr.net](mailto:vdb45@ukr.net)**



УДК 352.071.6:336.14.021.8](477)

DOI: 10.34132/pard2019.06.02

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: ТЕНДЕНЦІЇ І ФАКТОРИ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

**Верланов Ю.Ю.**, канд. екон. наук, професор, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

**Радіченко О.А.** начальник відділу, адміністрація Центрального району, м. Миколаїв, Україна.

У статті розкрито, роль бюджетної децентралізації яка створює умови для забезпечення соціально-економічного зростання країни. Принаймні за останні роки країни ЄС в середньому значно збільшили загальний дохід місцевого бюджету від податків та соціальних внесків. В Україні також оголошено курс на розширення бюджетної децентралізації. За останні п'ять років були отримані перші результати, що створює можливості для їх аналізу та оцінки. З огляду на хід реформи фіскальної децентралізації, у статті досліджено стан, тенденції формування структури дохідної частини місцевих бюджетів в Україні та фінансові можливості місцевих органів влади забезпечити доходи бюджету. Загалом ми зіткнулися з відносно слабкою статистичною базою дослідження. Тим не менш, було знайдено можливості зробити порівняльний аналіз та створити динамічні ряди, обійти статистично несуттєві взаємозв'язки і, виходячи з цього, дійти якісних висновків з одного аспекту, а саме - формування дохідної частини місцевих бюджетів, маючи на увазі що відповідно до світової практики, це здебільшого пов'язане з економічним зростанням. В результаті дослідження вплив децентралізації на економічне зростання регіонів України все ще реалізується головним чином за рахунок використання міжбюджетних трансфертів. Тенденції структурних змін доходів місцевих бюджетів формуються у напрямку посилення ролі центрального уряду, коли навіть у період ре-

форми частка міжбюджетних трансфертів повільно збільшується. На цьому тлі лише невелика частка доходу припадає на власні джерела, на які може впливати місцева влада. В цілому темпи зростання доходів місцевих бюджетів без трансфертів більшою мірою залежать від змін наявного доходу на душу населення.

**Ключові слова:** реформа бюджетної децентралізації, економічне зростання регіонів, структура та фактори доходів місцевих бюджетів.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Фактично, разом із прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також змін до бюджетного та податкового законодавства, з 2014 р. в Україні розпочався активний етап реформування державного управління у напрямку підвищення ролі місцевого самоврядування. Аналіз перших результатів децентралізації засвідчив наявність цілої низки позитивних ефектів, серед яких і формування тенденцій до зростання обсягів власних ресурсів місцевих бюджетів [7].

Незважаючи на досягнуті успіхи реформи, відмічається недостатність власних коштів для фінансування розвитку місцевого самоврядування [23]. Ідея змін, що провадяться в рамках реформи, спирається на ствердження, що в здоровому інституційному та регуляторному середовищі незалежність місцевих органів влади частіше призводить до «більшої підзвітності та ефективності». В умовах же недостатньої частки доходів, що отримуються з власних джерел, місцеві органи державної влади залишатимуться залежними від центральних податків (або трансфертів), тим самим гальмуючи потенційні переваги фінансової децентралізації [18].

Недостатність власних коштів свідчить про відсутність помітного прогресу у розширенні фінансової самодостатності місцевих органів влади та в цілому суперечить завданням реформи, що спрямована на забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів (територій).

Таким чином, у загальному вигляді проблема полягає у тому, що на даному етапі реалізації реформи місцевого самоврядування

відчутно не проявилися необхідні або декларовані зміни та, відповідно, не досягаються очікувані ефекти, що мають проявлятися у підвищенні якості та доступності місцевих благ.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Минуле десятиліття ознаменувалося для України істотним посиленням уваги науковців до проблем фінансової децентралізації і перекладенням частини навантаження на місцеві органи управління. Це є цілком зрозумілим, оскільки з початку процесу реформування, за останні п'ять років, вже накопичено певний досвід та отримано перші результати. Серед успішних результатів називається зростання обсягів місцевих бюджетів у 4 рази до майже 240 млрд. грн. Лише за перше півріччя 2019 р. надходження власних доходів загального фонду місцевих бюджетів України зросли на 19,6% порівняно з аналогічним періодом 2018 р. [10].

Разом з цим, в аналітичних публікаціях відмічається також і те, що ще й досі фінансові можливості місцевих органів влади істотно обмежені й не відповідають установленим нормам забезпечення соціальних гарантій. Крім того, під час виконання місцевих бюджетів мають місце значні касові розриви, що перешкоджає своєчасному фінансуванню запланованих витрат [23].

Ступінь фіскальної децентралізації визначається прийнятою моделлю міжбюджетних відносин [14], яка ґрунтується на особливостях адміністративного ділення, рівня розвитку країни, інституційного середовища та, кінець кінцем, на культурно-історичних традиціях. Навіть в рамках однієї моделі мають місце істотні відмінності у розподілі прав та обов'язків між рівнями бюджетної системи. Так, владні повноваження окремих адміністративних одиниць у Німеччині значно більше залежать від рішень федерального уряду, ніж у Канаді чи США, що також є федераціями. У той же час права обкладати податками, формування бази доходів та повноваження місцевих та регіональних бюджетів в Італії, наприклад, істотно відрізняються від Великобританії, хоча обидві ці держави є унітарними [22].

Стверджувати, що фінансова децентралізація має місце у практиці формування дохідної частини місцевих бюджетів в розвинених країнах можна, але лише у контексті загальної спрямованості державної політики. Вона впливає із пануючого уявлення про те, що

місцеві уряди, порівняно з центральним, здатні краще надавати місцеві суспільні блага через більш досконалі знання місцевих переваг [9]. Втім, ситуація у кожному випадку є неоднозначною. Так по 9 країнах ЄС, Австралії, Канади та Нової Зеландії (країни з містами «комфортної двадцятки») структура доходів місцевих бюджетів має значні відмінності: якщо варіація податкових надходжень становить 35%, то варіація неподаткових джерел у структурі доходів місцевих бюджетів складає вже 56%, а трансфертів – 64% (від 5% у Швеції, до 49% у Канаді) [3].

Вважається, що реформа децентралізації, а разом з цим і фіскальної, відображає загальну світову парадигму державного управління. Статистика ОЕСД свідчить, що за попередні двадцять років рівень фіскальної децентралізації у багатьох країнах значно підвищився: формування доходів місцевих бюджетів та здійснення витрат стали більш децентралізованими [17]. Однак, значною мірою це стосувалося децентралізації витрат на фоні підвищення значення міжбюджетних трансфертів.

Крім того, аналітичні дослідження демонструють наявність дисбалансу: питома вага місцевих витрат, не покритих місцевими податками та зборами з часом збільшується [20]. Навіть у країнах, де дисбаланс зменшився, він залишається очевидним, оскільки незначна частка місцевих витрат не покривається місцевими податками, а тому потребує фінансування за рахунок міжбюджетних трансфертів.

В табл. 1 показано як у різних країнах за період 2005-2012 рр. змінювалася питома вага місцевих витрат, що не були покриті місцевими податками та зборами.

Таблиця 1

**Зміна питомої ваги місцевих витрат, не покритих місцевими податками та зборами, 2005- 2012 рр.**

<b>Країна</b>	<b>% змін</b>	<b>Країна</b>	<b>% змін</b>
Іспанія	-111%	Нідерланди	-1%
Італія	-54%	Фінляндія	3%
США	-63%	Великобританія	4%

Продовження табл. 1

Словакія	-50%	Франція	7%
Португалія	-38%	Швейцарія	10%
Ірландія	-34%	Польща	11%
Німеччина	-29%	Греція	24%
Канада	-23%	Бельгія	31%
Угорщина	-22%	Австрія	33%
Естонія	-14%	Норвегія	33%
Ісландія	-10%	Данія	33%
Чехія	-4%	Швеція	147%

Розраховано за [20].

Діяльність місцевої влади у контексті бюджетних відносин передбачає два ключових аспекти: забезпечення доходів місцевих бюджетів та здійснення витрат. Звичайно, вони пов'язані між собою через необхідність забезпечення:

- збалансованості дохідної та витратної частин бюджету, а саме, якщо вести мову про забезпечення відповідних потреб у фінансуванні територій, відсутність дефіциту, хоча і він може покриватися через запозичення;

- достатності дохідної частини порівняно з потребами у фінансуванні місцевих і громадських потреб, забезпечення соціально-економічного розвитку територій та підтримання добробуту населення.

Формування дохідної частини місцевих бюджетів складає фінансову основу здійснення витрат. До того ж, як свідчать дослідження, децентралізація доходів пов'язана з більшим економічним зростанням, а децентралізація витрат – з меншим [8]. Таке значення доходів обумовлює інтерес саме до ситуації їх формування. Аналіз же факторів ефективності здійснення витрат місцевими урядами має бути предметом подальших досліджень.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Проблема, що її сформульовано у загальному вигляді, передбачає, що, незважаючи на позитивні прояви перших результатів децентралізації,

низка важливих питань, пов'язаних з формуванням доходів місцевих бюджетів, потребують подальшого аналізу. Серед них дослідницькі питання, пошук відповіді на які власне і складають цілі статті:

1. Як пов'язане економічне зростання регіонів з обсягами доходів місцевих бюджетів, на що у тому числі спрямовано бюджетну децентралізацію?

2. Чи результати децентралізації впливають на збільшення власної дохідної частини місцевих бюджетів?

3. Чи отримали місцеві органи влади достатні фінансово-економічні інструменти збільшення доходів місцевих бюджетів?

**Виклад основного матеріалу дослідження** організовано у контексті пошуку відповідей на поставлені дослідницькі питання.

1. Як пов'язане економічне зростання регіонів з обсягами доходів місцевих бюджетів, на що у тому числі спрямовано бюджетну децентралізацію?

Традиційно у якості показника, що відображає соціально-економічне зростання регіонів використовується валовий регіональний продукт на душу населення [25]. Для встановлення зв'язку застосовано аналіз регресії де залежну змінну представлено показником темпів приросту ВРП на душу населення ( $Y$ ). У свою чергу незалежні змінні: темпи зміни загального обсягу доходів місцевих бюджетів в Україні ( $x_1$ ), обсяги податкових надходжень до місцевих бюджетів ( $x_2$ ) та обсяги трансфертів ( $x_3$ ). Все за період з 2007 по 2019 роки. (табл. 2).

Таблиця 2

### Результати аналізу регресії

Варіанти	Функція	Україна		Миколаївська область	
		R <sup>2</sup>	F	R <sup>2</sup>	F
А (загальний обсяг)	$Y=f(x_1)$	0,7399	25,607	0,1854	1,3660
В (податкові надходження)	$Y=f(x_2)$	0,5233	3,3936	0,1149	0,7792
С (трансферти)	$Y=f(x_3)$	0,6164	14,461	0,6393	4,1480

По-перше відзначимо, що по Україні в цілому в усіх випадках  $F \geq F_{\text{крит}}$ , або оцінки близькі до цього («В»), тобто коефіцієнти детермінації є статистично значимими. По друге, загальний обсяг доходів місцевих бюджетів справляє очевидний внесок у економічне зростання регіонів, однак і вплив трансфертів є суттєвим. У випадку Миколаївської області статистично значимим є лише зв'язок із обсягами трансфертів, що свідчить про її високу залежність від центрального уряду. Економетричний аналіз дозволив визначити таку модель залежності:

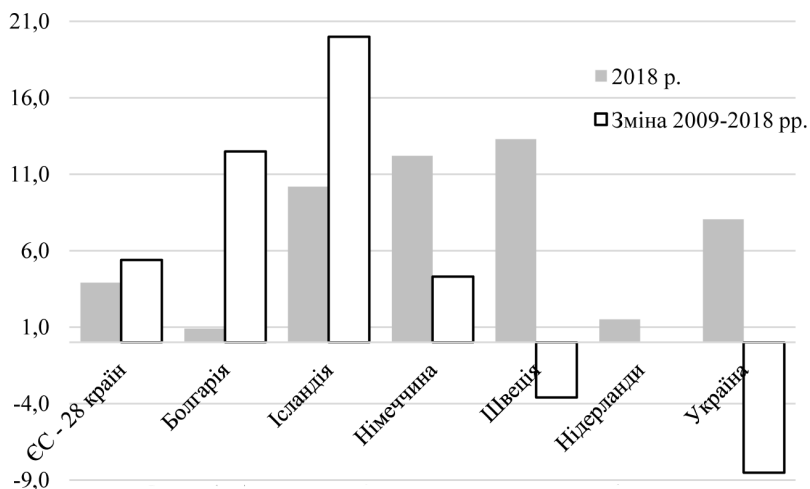
$$Y = 0,921x_1 - 4,119x_2 + 0,323x_3 - 6,350$$

Її статистична значимість підтверджується достатнім рівнем F-критерію, а параметри моделі свідчать про таке: темпи приросту ВРП (Миколаївської обл.) майже на 60% обумовлюються зміною доходів місцевого бюджету, податкових надходжень і трансфертів. Звертає на себе увагу те, що зростання податкових надходжень скорочує темпи економічного зростання регіону.

2. Чи результати децентралізації впливають на збільшення власної дохідної частини місцевих бюджетів?

Важко однозначно назвати, яку саме модель децентралізації покладено на даному етапі в основу реформи в Україні. В цілому вона нагадує французьку з елементами британської [14], у рамках чого центральний уряд та його відомства знаходяться у вершині системи з вертикальним ланцюгом управління, що здійснюється через регіональних та відомчих представників. Місцеві органи влади використовують сукупність доступних інструментів місцевого доходу та значною мірою покладаються на центральне фінансування. Подібна модель, зосереджена на сильному центральному управлінні та подвійному нагляді. Вона отримала поширення у країнах, що розвиваються.

Усереднені дані по країнах ЄС за останнє десятиліття демонструють зростання власних надходжень місцевих бюджетів від податків та соціальних внесків (рис.1).



**Рис.1.** Загальні надходження місцевих бюджетів від податків та соціальних внесків

**Джерело:** <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>

Україна ж істотно відрізняється тим, що ця частка надходжень відчутно скоротилася – майже на 9% проти зростання на 6% в середньому по 28 країнах ЄС. Отже, незважаючи на очікувані перспективи бюджетної децентралізації в Україні, відсутні однозначні приклади того, що для місцевих урядів все-таки створюються умови відчутного збільшення власних доходів.

До джерел доходів місцевих бюджетів належать: податкові надходження (загальнодержавні податки, які, згідно із законодавством, закріплені за місцевими бюджетами, місцеві податки та збори, а також відрахування від загальнодержавних податків); неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом та офіційні трансферти. Співвідношення цих джерел у структурі місцевих фінансів визначає ступінь самостійності місцевих бюджетів [23]. В таблиці 3 представлено структуру джерел доходів місцевих бюджетів України за період 2007-2018 pp. [27].



Таблиця 3

**Структура джерел доходів місцевих бюджетів, %**

Джерела доходів	Код	Роки			
		2007	2015	2018	2018 <sup>1</sup>
Податкові надходження	10000000	41,7	33,4	41,3	39,6
Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	11000000	32,9	20,1	26,2	26,3
Податок на прибуток підприємств	11020000	0,4	1,5	1,7	0,6
Податки на власність	12000000	1,3	0,6	0,0	0,0
Збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів	13000000	3,7	0,7	0,9	0,4
Внутрішні податки на товари та послуги	14000000	1,4	2,6	2,5	10,3
Інші податки	16000000	2,3	0,0	0,0	
Окремі податки і збори, що зараховуються до місцевих бюджетів	18000000		9,2	10,9	
Інші податки та збори	19000000		0,7	1,0	0,2
Неподаткові надходження	20000000	6,0	6,8	5,0	3,9
Доходи від власності та підприємницької діяльності	21000000	0,6	0,2	0,3	0,2
Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності	22000000	0,7	1,0	0,8	0,7
Інші неподаткові надходження	24000000	0,5	0,5	0,4	0,3
Власні надходження бюджетних установ	25000000	4,2	5,2	3,4	2,8
Доходи від операцій з капіталом	30000000	4,3	0,6	0,4	0,1

Продовження табл. 3

Разом доходів (без міжбюджетних трансфертів)		40,9	40,9	46,8	43,7
Офіційні трансферти	40000000	45,5	59,1	53,2	56,3
<b>Всього</b>		<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

<sup>1</sup> – Миколаївська область.

Звертає на себе увагу те, що частка податкових надходжень практично не змінилася (-1,0%), неподаткових надходжень – скоротилася на 16,7%, у тому числі на 36% з часу початку реформи. Проте на 16,9% зросла частка офіційних трансфертів – з 45,5% до 53,2% (до 56,3% по Миколаївській області). Іншими словами, структура доходів місцевих бюджетів в Україні та тенденції її формування не відповідають декларованим завданням бюджетної децентралізації.

3. Чи отримали місцеві органи влади достатні фінансово-економічні інструменти збільшення доходів місцевих бюджетів?

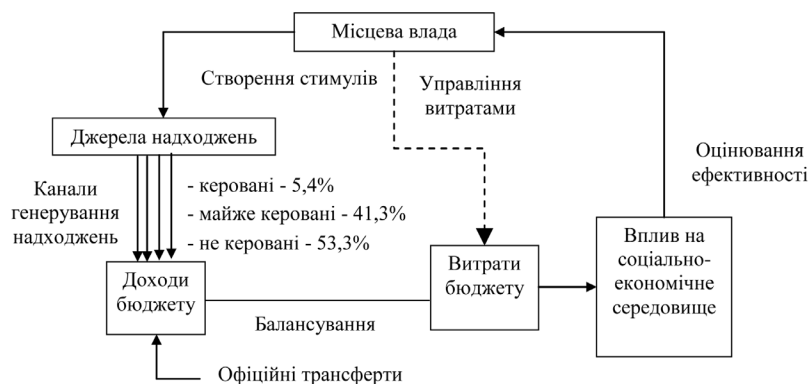
Фактично, тут слід вести мову не просто про децентралізацію доходів, а про отримання місцевими органами влади дієвих важелів формування дохідної частини бюджету, які, через фактори впливу, дозволяли б забезпечувати належний рівень надходжень.

У термінах управління доходами місцевих бюджетів можна виділити три групи джерел (рис 2):

- керовані (що залежать від діяльності «муніципальних підприємств» – податки, збори, плата за використання ресурсів тощо);
- майже керовані (основна частина доходів податкового характеру, на які місцева влада може впливати опосередковано через частково економічні та, більшою мірою, через інституційні механізми);
- не керовані (встановлені законодавчо бюджетні нормативи відрахувань та ставки оподаткування, і структура джерел надходжень).

Ефективність діяльності місцевої влади, таким чином, буде проявлятися у частині управління формуванням (збільшенням) доходів місцевого бюджету через прямий вплив на керовані та непрямий – на майже керовані джерела надходжень. Успішність управління

значною мірою буде залежати від якості фінансового менеджменту (кваліфікації фахівців та накопиченого досвіду) та реалізації функцій планування й прогнозування.



**Рис. 2.** Формування доходів в системі управління місцевими бюджетами в Україні, 2018 р.

Висока частка міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів та її зростання, що має місце через нестачу власних ресурсів закріплює залежність органів місцевої влади від центрального уряду. Внаслідок вони втрачають реальні стимули до ефективного управління соціально-економічним розвитком. Скорочується їх ініціативність у мобілізації коштів та пошуку власних резервів наповнення місцевих бюджетів.

Достатність доходів місцевих бюджетів є функцією (1) структури джерел надходжень, (2) встановлених нормативів розподілу надходжень та (3) соціально-економічної ситуації (у зоні охоплення). Останнє, у свою чергу, пов'язане зі станом економіки країни в цілому.

Крім структури доходної частини місцевих бюджетів, що значною мірою задається вищими органами державного управління, важливу роль відіграють обсяги доходів. Можна було б стверджувати, що 40-50% доходів без трансфертів для успіхів бюджетної децентралізації є цілком достатнім.

Однак, лівова частина надходжень (податкових – 41,3% у 2018 р.) обумовлюється, встановленими нормативами відрахувань, наприклад, 60% податку на доходи фізичних осіб, 10% податку на прибуток підприємств тощо [2]. Ці нормативи регламентуються Бюджетним Кодексом і не можуть бути змінені. Місцева влада може здійснювати вплив на обсяги надходжень з відповідних джерел шляхом використання відомих фінансово-економічних інструментів, дія яких спрямована на розвиток економічного середовища: цін, адміністрування податків і зборів, доступу до місцевих ресурсів тощо.

З іншого боку, для формування доходів бюджетів міст, районів та селищ передбачено низку джерел, що мають, з огляду на можливість збільшення, або обмежений характер або займають у структурі доходів вкрай незначну частку (неподаткові надходження): плата за ліцензії, державну реєстрацію, адміністративні послуги тощо (4-5%).

На даному етапі перебігу реформи децентралізації місцевим органам влади необхідно мати уявлення про фактори, що впливають на формування дохідної частини місцевих бюджетів. Нажаль, в наукових та аналітичних публікаціях це не є предметом прямих досліджень. Ми провели частотний аналіз згадування факторів, використовуючи 15 доступних джерел, що показав таке (табл. 4).

Таблиця 4

**Фактори формування дохідної бази місцевих бюджетів  
за частотою згадування**

Автор	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Suleymanov M. at all [22]	1		1			1				
ICMA [1]		1	1		1	1	1	1		
Korytko T., Kruk O. [12]				1						
Котіна Г. та інш. [13]				1		1	1			1
Sacchi A., Salotti S. [20]										
ACLG [21]	1		1			1			1	
Zhang Q. and Li S. [26]			1							

Продовження табл. 4

Автор	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Bolivar at all [4]				1				1		1
City of Chesapeake [6]						1	1			1
Mäding [15]				1		1	1			1
Moldovan O. [16]										
Thirlwel M., Gergis C. [24]		1		1			1	1		1
Росоляк О., Марціясь І. [19]			1	1					1	
Chernov et al [5]	1		1			1		1		
Rodríguez-Pose, Krøijer [18]								1		
Сума	3	2	6	6	1	7	5	5	2	5

**Позначення:**

A – розмір території.

B – стан національної економіки (циклічність, інфляція),

C – рівень фіскальної децентралізації (рівень централізації / структура доходів / нормативи, розподіл повноважень/ ступінь децентралізації доходів бюджету),

D – економічна активність підприємств: обсяг продукції, концентрація підприємств, податковий потенціал,

E – капітальні інвестиції,

F – чисельність населення,

G – особистий дохід (середня заробітна плата),

H – інституційне середовище (політична активність громади / політична структура; людський капітал / рівень освіти),

I – якість фінансового менеджменту,

J – рівень безробіття / зайнятість.

Враховуючи результати аналізу, нами було виділено комплексні фактори, що на думку авторів, найбільше впливають на формування доходів місцевих бюджетів: кількісна характеристика населення, економічна активність підприємств, добробут мешканців, зайнятість, капітальні інвестиції.

Інші фактори не розглядалися з декількох причин, оскільки вони:

- можуть бути предметом подальших досліджень (стан інституційного середовища, якість фінансового управління);
- є ключовими для компаративних досліджень між країнами (рівень фіскальної децентралізації);
- не є керованими (з точки зору місцевого рівня влади).

За обраними факторами було проведено економетричний аналіз низки моделей, які представлено лінійної залежністю. Аналізувалися дані виконання бюджету Миколаївської області.

Таблиця 5

### Варіанти конструкції моделей економетричного аналізу

Варіанти аналізу	Y <sub>i</sub>	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7
1	Y1	+	+	+				
2	Y2	+	+	+				
3	Y3	+	+	+				
4	Y1	+		+	+			
5	Y1	+		+		+		
6	Y1		+	+			+	
7	Y1	+		+				+

**Позначення:** Y1 – доходи місцевих бюджетів без трансфертів; Y2 – доходи місцевих бюджетів в цілому; Y3 – трансферти; X1 – кількість суб'єктів господарювання за регіонами, тис. од.; X2 – обсяг реалізованої продукції, млрд. грн.; X3 – наявний дохід у розрахунку на одну особу, тис. грн.; X4 – стан економіки країни (номінальний ВВП рс, трл. грн.); X5 – ВВП рс, млрд. грн.; X6 – зайняте населення, тис. осіб.; X7 – капітальні інвестиції, млрд. грн.

Практично в усіх варіантах моделей спостерігається істотна кореляція між факторами, що спотворює результати, наприклад,  $r_{x2,x3}=0,9603$ ,  $r_{x3,x4}=0,9950$  тощо. Перетворення факторів для зменшення кореляція між ними здійснювалося шляхом переходу від початкових даних до показників темпів приросту значень. В результа-

ті визначено параметри економетричної моделі залежності доходів місцевих бюджетів без трансфертів від наявного доходу у розрахунку на одну особу ( $x_3$ ), кількості зайнятого населення ( $x_6$ ) та обсягу капітальних інвестицій:

$$Y_1 = -6,3503 + 0,9213x_3 - 4,1190x_6 + 0,3234x_7$$

Коефіцієнт детермінації  $R^2$  складає 0,931. Це означає, що темпи приросту доходів місцевих бюджетів без трансфертів на 93,1% пояснюються наведеними факторами. Крім того, відповідно до часткових коефіцієнтів еластичності ( $E_i$ ), збільшення на 1% темпів приросту: наявного доходу у розрахунку на одну особу забезпечує зростання доходів бюджету (без трансфертів) на 0,89%; зайнятості населення – на 0,26%, а капітальних інвестицій – на 0,29% у середньому.

Звичайно, ці результати стосуються місцевих бюджетів обласного рівня та відображають особливості Миколаївської області. Не вирішеним є питання факторів формування доходів бюджетів нижчих рівнів. Те, що вони сьогодні досліджуються у контексті демонстрації якісних можливостей, значною мірою відображає відсутність достатнього обсягу статистичних даних, оскільки реформа лише починається. В подальшому їх вплив має стати предметом окремих досліджень.

**Висновки.** Виконання дослідження дозволило дійти таких висновків:

1. Загальний обсяг доходів місцевих бюджетів справляє очевидний внесок у економічне зростання регіонів. На цьому фоні суттєвим є вплив трансфертів. У випадку Миколаївської області статистично значимим є лише зв'язок із обсягами трансфертів, що свідчить про її високу залежність від центрального уряду.

2. Спостерігається зміна структури доходів місцевих бюджетів у бік підвищення ролі міжбюджетних трансфертів, що не відповідає декларованим завданням бюджетної децентралізації: за період 2007-2018 рр. частка неподаткових надходжень – скоротилася на 16,7%, у тому числі на 36% з часу початку реформи, проте на 16,9% зросла частка офіційних трансфертів – з 45,5% до 53,2% (до 56,3% по Миколаївській області).

3. Тенденція до зростання частки міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів, що має місце через нестачу власних ресурсів закріплює залежність органів місцевої влади від центрального уряду. Внаслідок вони втрачають можливості ефективного управління соціально-економічним розвитком шляхом пошуку власних ресурсів наповнення місцевих бюджетів.

4. Джерела надходжень, на які місцева влада має прямий вплив, посідають незначну частку в структурі доходів – лише 5,4%. Частка надходжень з майже керованих джерел становила 41,3% у 2018 р.. Їх обсяг обумовлюється економічною ситуацією в зоні охоплення та встановленими нормативами відрахувань, що регламентуються Бюджетним Кодексом. Місцева влада може здійснювати вплив на обсяги надходжень з відповідних джерел лише шляхом використання обмеженого переліку фінансово-економічних та інституційних інструментів: цін, адміністрування податків і зборів, регулювання доступу до місцевих ресурсів тощо. Інші джерела доходів бюджетів міст, районів та селищ, з огляду на можливості збільшення, мають або обмежений характер або займають у структурі доходів вкрай незначну частку (неподаткові надходження): плата за ліцензії, державну реєстрацію, адміністративні послуги тощо (4-5%).

5. Економетричний аналіз залежності основних груп доходів місцевого бюджету Миколаївської області від десяти впливових факторів, визначених на основі частотного аналізу наукових публікації показав що статистично значимими є лише параметри моделі, де обсяг доходів місцевих бюджетів без трансфертів поставлено в залежність від наявного доходу у розрахунку на одну особу, кількості зайнятого населення та обсягу капітальних інвестицій. Темпи приросту доходів місцевих бюджетів без трансфертів на 93,1% пояснюється наведеними факторами. Найбільший вплив має приріст наявного доходу у розрахунку на одну особу.

6. Не вирішеним є питання факторів формування доходів бюджетів нижчих рівнів. Те, що вони сьогодні досліджуються у контексті демонстрації якісних можливостей, значною мірою відображає відсутність достатнього обсягу статистичних даних, оскільки





*intergovernmental transfers is slowly increasing. Against this background, only a small share of revenue is attributable to own sources that can be directly influenced by local authorities. On the whole, the growth rates of local budget revenues without transfers are more dependent on changes in disposable income per capita.*

**Keywords:** *budget decentralization reform, regional economic growth, structure and revenue factors of local budgets.*

**Received: 21.09.2019**

## References

1. 4 Factors Influencing Local Government Financial Decisions. ICMA. (2019). Retrieved from <https://icma.org/blog-posts/4-factors-influencing-local-government-financial-decisions>.
2. Biudzhetni kodeks Ukrainy (BKU). (2019). V ostannii chynnii redaktsii vid 1.01.2019 p. [Budget Code of Ukraine (BCU). In the latest version as of 01/01/2019] Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17> [in Ukrainian].
3. Bogachov S. V., Pinskaya M. R. (2019) Independence of local government in the comfortable cities of the world. *Upravlencheskie nauki=Management Sciences in Russia*. 9(1):37-46. (in Russian.). DOI: 10.26794/2404-022X-2019-9-1-37-46.
4. Bolívar Manuel Pedro Rodríguez, Galera Andrés Navarro, Muñoz Laura Alcaide & Subirés María Deseada López. (2015) Risk Factors and Drivers of Financial Sustainability in Local Government: An Empirical Study. *Local Government Studies*, 26 p. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2015.1061506>
5. Chernov S.I. et all (2019) Complex of Models of Financial Decentralization Analysis and Assessment. pp. 315-326. Retrieved from <http://fkd.org.ua/article/download/179646/180532>.
6. City of Chesapeake, Virginia. FY2011-12 Operating Budget. (2011). 77 p. Retrieved from [http://www.cityofchesapeake.net/Assets/documents/departments/budget/2011\\_2012/Approved+Operating+Budget+FY+2011-12/Revenues.pdf](http://www.cityofchesapeake.net/Assets/documents/departments/budget/2011_2012/Approved+Operating+Budget+FY+2011-12/Revenues.pdf)
7. Finansova detsentralizatsiia v Ukraini. Pershyi etap uspikhiv // Ministerstvo rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva. (2017). [Financial decentralization in Ukraine. The first stage of

success // Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services]. Retrieved from <https://knute.edu.ua/file/NjY4NQ==/1184477cfe14b1a0b3d7485c43c363d0.pdf> [in Ukrainian].

8. Gemmell, N., Kneller, R., Sanz, I. (2013). Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: matching spending with revenue decentralization. *Economic Inquiry* 51(4), 1915-1931.

9. Hasanli A. (2017) Fiscal decentralization and economic growth: A dilemma between theory and empiricism. *Khazar Journal of Humanities and Social Sciences*. Volume 20 No 3. pp. 77-94. DOI: 10.5782/2223-2621.2017.20.3.77

10. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/en/news/11279> [in Ukrainian].

11. Retrieved from <https://icma.org/blog-posts/4-factors-influencing-local-government-financial-decisions> [in Ukrainian].

12. Korytko T., Kruk O. (2018) Improvement of Tax Policy of Territorial Communities in the Context of Budget Decentralization. *Technology Audit and Production Reserves – No 5/5(43)*, pp. 25-29. DOI: 10.15587/2312-8372.2018.145440.

13. Kotina H., Stepura M., Tilichenko Ye. (2018) Makroekonomichni vplyvy na dokhody mistsevykh biudzhativ Ukrainy: analitychnyi zriz. [Macroeconomic Impacts on Local Government Budgets Revenues in Ukraine: An Analytical Profile] *Aktualni problemy rozvytku ekonomiky rehionu*. Vypusk 14, T.1. 242-253 pp. [in Ukrainian]

14. Local governance in developing countries / edited by Anwar Shah. (2006) *The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank*. 492 pp. – p. 28.

15. Mäding Heinrich. (2004) Demographic Change and Local Government Finance - Trends and Expectations. *Deutsches Institut für Urbanistik*. Retrieved from <https://difu.de/publikationen/demographic-change-and-local-government-finance-trends.html>

16. Moldovan O. (2016) Local revenue mobilization in Romania. *European Financial and Accounting Journal*. Prague, Vol. 11, Iss. 3, pp. 107-124, Retrieved from <http://dx.doi.org/10.18267/j.efaj.166>

17. OECD, (2009). The fiscal autonomy of sub-central governments: an update. Working Paper 9, Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, OECD, Paris.

18. Rodríguez-Pose, A., Krøijer, A. (2009) Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe. LSE ‘Europe in Question’

Discussion Paper Series no. 12/2009, London School of Economics. DOI: 10.2139/ssrn.1550917.

19. Rosoliak O., Martsiias I. (2016) Finansova detsentralizatsiia: dosvid Polshchi ta realii Ukrainy. [Financial decentralization: the experience of Poland and the realities of Ukraine.] Aktualni problemy pravoznnavstva. Vypusk 2. pp. 66-70 [in Ukrainian].

20. Sacchi A., Salotti S. (2014) The asymmetric nature of fiscal decentralization: theory and practice. MPRA Paper No. 57627. 15 p. Retrieved from <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/57627/>.

21. Strengthening Local Government Revenue. Background Paper. (August 2012) Australian Centre of Excellence for Local Government. Retrieved from [https://www.uts.edu.au/sites/default/files/1355279530\\_ACELG\\_Background\\_Paper\\_Strengthening\\_Local\\_Govt\\_Revenue\\_updated\\_12\\_Dec\\_2012.pdf](https://www.uts.edu.au/sites/default/files/1355279530_ACELG_Background_Paper_Strengthening_Local_Govt_Revenue_updated_12_Dec_2012.pdf)

22. Suleymanov M., Magomedov R., Savina S., Fomicheva T. (2018) Basic Models of Tax Federalism in Global Practice: Specific Characteristics and Structural and Functional Organization. Academy of Accounting and Financial Studies Journal. Volume 22, Issue 3, 9 p.

23. Tataryn N. B., Voitovych V. V. (2017) Mistsevi biudzhety yak finansova baza mistsevoho samovriaduvannia. [Local budgets as a financial base of local self-governing] Naukovi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii: Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove hospodarstvo. Vypusk 11. 2017. S. 159-162 [in Ukrainian].

24. Thirlwel Mark, Gergis Christian. (2019) Federal Budget Analysis. Australian Institute of Company Directors (AICD). Retrieved from <https://aicd.companydirectors.com.au/membership/membership-update/2019-federal-budget-analysis>

25. Verlanov O.Iu. (2010) Faktory formuvannia valovoho rehionalnoho produktu. [Factors of formation of gross regional product] MDU im. Petra Mohyly. Naukovi pratsi. Tom 126. Vypusk 113. S. 130-136. Retrieved from <http://economy.chdu.edu.ua/article/download/77287/7298> [in Ukrainian].

26. Zhang Qichun and Li Shufang. (2016) Key Issues of Central and Local Government Finance in the People's Republic of China. Asian Development Bank Institute. Working Paper Series. No. 620 December 2016. 26 p.

27. Zvity pro vykonannia zvedenoho biudzhetu Ukrainy (2007-2018) [Reports on the execution of the consolidated budget of Ukraine] Retrieved from <https://mof.gov.ua/> [in Ukrainian]

**Відомості про авторів / Information about the Authors**

**Верланов Юрій Юрійович:** Чорноморський національний університет імені Петра Могили, вул. 68 Десантників, 10, Миколаїв, Миколаївська область, 54003, Україна.

**Yurii Verlanov:** Petro Mogyla Black Sea National university, 68 Desantnykiv Street 10, Mykolaiv, Mykolayiv region, 54003, Ukraine.

**ORCID.ORG / 0000-0002-3447-5341**

**E-mail: yverlanov@gmail.com**

**Радіченко Ольга Анатоліївна:** Адміністрація Центрального району, вул. Інженерна, 1, Миколаїв, Миколаївська область, 54000, Україна.

**Olga Radichenko:** Administration of the Central district of Mykolaiv, vul. Inzhenerna 1, Mykolaiv, Mykolayiv region, 54000, Ukraine.

**ORCID.ORG / 0000-0003-1358-1599**

**E-mail: oradichenko@ukr.net**

УДК 352.071.55.071.6:005.591.4](477.73-21)”2014/2019”  
DOI: 10.34132/pard2019.06.03

## РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ МИКОЛАЇВЩИНИ ЯК ШЛЯХ ДО ЗДІЙСНЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

**Єгоров С.А.**, магістр управління та адміністрування, головний спеціаліст відділу обліку, організаційно-контрольної та мобілізаційної роботи Департаменту економічного розвитку та регіональної політики Миколаївської обласної державної адміністрації, м. Миколаїв, Україна

**Штирбов О.М.**, канд., наук з держ. упр., доцент, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

**Андріяш В.І.**, д-р наук з держ. упр., професор, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили м. Миколаїв, Україна

В статті приділено увагу аналізу основних подій та процесів що відбулись протягом 2014-2019 років у царині децентралізації на Миколаївщині.

Зауважено що аналіз чинного законодавства та його застосування, а також дослідження зарубіжного досвіду інших держав засвідчує що є найважливіші «виклики» що висуває влада до суспільства можуть вирішувати лише структури де немає авторитарної монополії, а де є мультицентральний поділ повноважень.

Показано, що система місцевого самоврядування є одним з головних механізмів реалізації державної політики у житлово-комунальному господарстві, соціальній сфері, послугах міського транспорту, територіальному благоустрою тощо. Прийняття рішень органів місцевого самоврядування з більшості питань місцевого значення

небайдуже для центральних та регіональних органів влади, оскільки економічне та політичне становище країни залежить від їх рішень.

У висновках наголошено що сама децентралізація не вирішить усіх наявних проблем, якщо національна реформа не принесе з собою критичну масу політичних лідерів особливо на регіональному рівні та державних службовців на рівні місцевого самоврядування, які отримують достатньо високу матеріальну винагороду та будуть практично обізнані у найкращих практиках прозорого та підзвітного надання державних та муніципальних послуг, щоб протистояти і протидіяти українським реаліям з їх високим рівнем корупційності, та потягом до елітарності та влади. Тобто ключовим фактором у боротьбі з корупцією та інших проблем є не децентралізація, а професійні посадові особи; зокрема, люди з управлінським досвідом, які прагнуть внести прозорість до повсякденних функцій місцевого самоврядування - починаючи навіть з дрібних деталей, таких як компонування адміністративних будівель, де державні службовці помітніші та доступніші в офісах відкритого плану, замість того, щоб ховатися у теренах дверей та коридорів.

**Ключові слова:** адміністративно-територіальний устрій, децентралізація, територіальна громада, органи місцевого самоврядування, територіальна організація влади.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Реформування місцевого самоврядування є важливим процесом для України, як для країни яка бажає вступити до Європейського союзу. Розвиток місцевого самоврядування, його ефективне функціонування є основою для територіального розвитку. Миколаївська область була однією з перших областей яка почала реалізовувати Програму Уряду та створювати об'єднані територіальні громади, однією з них стала Куцурубська об'єднана територіальна громада.

Варто зазначити що Миколаївщина сприйняла реформу місцевого самоврядування з великою обережністю. Хоча робота в даному напрямку почалася ще в 2015 році більшість існуючих громад психологічно визріли лише наприкінці 2016 року. Саме тоді в області відбулися перші вибори у 19 громадах: за цим показником регіон

був у першій п'ятірці в Україні. Така неквапливість логічна, адже подібні реформи не підлягають форсуванню, в них не може бути якоїсь плановості. Децентралізація має відбуватися поступово, з розумінням подальших планів та перспектив.

Законодавча складова територіальної політики децентралізації включає багато особливостей та компонентів. Основними учасниками цього процесу виступають: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет міністрів України та безумовно громадяни, які реалізують свої права за рахунок об'єднань в територіальні громади.

Місцеве самоврядування як основна ланка децентралізації виступає одним із найважливіших принципів організації та функціонування влади в державі та є необхідним елементом будь-якого демократичного суспільства. Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань місцевого значення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** До основних досліджень у цьому напрямку можна віднести наукові праці таких науковців: Б. Андресюка, В. Андріяш, М. Багмета, Д. Бейли, Ж. Ведель, К. Джонстон, О. Євтушенко, Д. Елазар, В. Ємельянова, І. Заверуха, О. Кампо, А. Коваленко, М. Корнієнка, Е. Массі, Хосе Мануель Руано, О. Рой, А. Шах, О. Штирвова, А. Шульги, та інших. Незважаючи на наявність великої кількості наукових робіт щодо визначення ролі місцевого самоврядування у процесі децентралізації, дослідження в цьому напрямку і досі залишається затребуваним. У той же час актуальним завданням залишається визначення ключових напрямків формування ефективної моделі місцевого самоврядування, урядової та місцевої організації влади для задоволення інтересів громадян у всіх сферах життя на відповідній території.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є аналіз основних подій та процесів що відбулись протягом 2014-2019 років у царині децентралізації на Миколаївщині.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Важливою складовою успішного розвитку демократичної держави нинішнього



століття є ефективно діюча система місцевого самоврядування. Під ефективністю функціонування місцевого самоврядування часто розуміють гарантії реалізації громадянських прав і свобод.

Як слушно зазначає В. Андріяш «державна політика – це оптимальний синтез об'єктивних тенденцій суспільного розвитку і суб'єктивних суджень людей про власні інтереси в суспільстві. Державна політика дистанціюється від політики конкретних політичних сил, навіть тих які мають більшість у представницьких органах влади. По-перше, тому що необхідно, щоб державна політика представляла й інтереси меншості, інакше будуть виникати труднощі при її реалізації. По-друге, державна політика має бути досить стійкою, стабільною, мати історичну перспективу. По-третє, державна політика повинна виступати, об'єднавчою силою, і бути спрямованою на позитивний розвиток суспільства» [2], саме на рівні державної політики повинно забезпечуватись організація розробки основних положень та принципів створення спроможних об'єднаних територіальних громад. Державна політика у сфері розвитку місцевого самоврядування повинна представляти та враховувати інтереси мешканців громад, іншому випадку виникнуть проблеми при формуванні об'єднаних територіальних громад, В тому числі, політика повинна бути як об'єднавча сила і спрямована на соціально-економічний розвиток як територіальних громад так і України в цілому.

Завдяки децентралізації органи місцевого самоврядування мають шанс самостійно вирішувати переважну більшість своїх справ та проблем, а також надавати якісні державні послуги громадянам. Місцеві органи влади, здобувши державну владу, несуть юридичну відповідальність перед державною владою, і на цій основі місцеві питання набувають важливого значення для держави.

Це підтверджується тим, що, система місцевого самоврядування є одним з головних механізмів реалізації державної політики у житлово-комунальному господарстві, соціальній сфері, послугах міського транспорту, територіальному благоустрою тощо. Прийняття рішень органів місцевого самоврядування з більшості питань місцевого значення небайдуже для центральних та регіональних

органів влади, оскільки економічне та політичне становище країни залежить від їх рішень.

У сучасних умовах державна політика повинна об'єктивно підтримувати розвиток та реформування органів місцевого самоврядування, які за своєю природою з'єднують мешканців громад та державні структури. Таким чином, місцеве самоврядування є справжнім механізмом реалізації широкого кола проблем, найближчих до населення та задоволення найважливіших потреб, а також для вирішення державних завдань місцевими органами влади щодо передачі їм окремих державних повноважень[3].

Основні нормативно-правові акти які слугують фундаментом реформи децентралізації є:

- Конституція України;
- Європейська хартія місцевого самоврядування;
- Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Саме останній дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування;
- Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади;
- Закон «Про співробітництво територіальних громад», який створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо.
- Закон «Про засади державної регіональної політики», який надав державну підтримку регіональному розвитку та розвитку інфраструктури громад яка за час реформи зросла у 39 разів.
- Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг, що дало змогу делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.
- Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, завдяки цим змінам відбулася фінансова децентралізація.

Важливим елементом політичної системи суспільства є місцева влада, яка поряд з інтересами мешканців громад та інтересами держави, забезпечує визнання та гарантію місцевих та регіональних інтересів та інтересів самих громад, які займаються вирішенням соціально-економічних питань населення. З прийняттям Конституції України у 1996 році Україна визнала загальні принципи місцевого самоврядування (ст. 140–146) [9]. Ці конституційні принципи детально описані в законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». У Законі України зафіксоване поняття системи місцевого самоврядування та перелік його складових. Відповідно до чинного законодавства система місцевого самоврядування включає такі елементи:

- місцева громада;
- сільська, селищна, міська рада;
- сільський, селищний, міський голова;
- районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, міст;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- органи самоорганізації населення [7].

Сьогодні місцеве самоврядування в Україні досі значною мірою зберігає декоративний характер. Політична система держави досі не відповідає конституційним положенням. Завданням і функціями місцевого самоврядування не відповідають фінансовим ресурсам. Тому що це одне з найважливіших завдань, яке необхідно вирішити в процесі реформування політичної системи – це фундаментальна роль інституту місцевого самоврядування в механізмі влади в управлінні організацією на всіх територіальних рівнях. Його перетворення з боку органів влади на дійсно незалежний ефективний інструмент, а соціальний контроль може забезпечити стійкий розвиток місцевих громад створить для громадян цивілізовані умови життя, принесе ряд соціальних та адміністративних послуг до рівня європейських стандартів.

Прийнята Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (Концепція) визначає основні шляхи ви-

рішення проблеми системи місцевого самоврядування. Основні питання, що визначають суть змін полягають у наступному:

- визначення на засадах територіального принципу основних завдань щодо діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади;
- створення відповідних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення цього виконання власних та делегованих повноважень місцевими органами влади;
- розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою на засадах субсидіарності та децентралізації;
- максимальне залучення населення до управління прийняття рішень, сприяння розвитку форм безпосередньої демократії [15].

Після затвердження концепції забезпечення розвитку системи місцевого самоврядування було прийнято рішення про підписання низки Законів України а саме: «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року № 1508-VII, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VII, «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. Аналіз чинного законодавства та його застосування, а також дослідження зарубіжного досвіду інших держав засвідчує що є найважливіші «виклики» що висуває влада до суспільства можуть вирішувати лише структури де немає авторитарної монополії, а де є мультицентральний поділ повноважень. У випадках, коли держава в будь-якій формі, в різний час, з цих причин створює перешкоди в розвитку об'єднаних територіальних громад чи іншим чином перешкоджає проявам самоорганізації у формі локальних соціальних систем, самоорганізація як цілісна (об'єктивна) власність суспільства може знайти «вихід» у формуванні тіні (незаконного) об'єднання, криміналізація суспільства та поширення революційних або інші руйнівних настроїв. Як наслідок – розпуск рад, вбивство голів, походи студентів та гірників до столиці, ностальгія за минулим, соціально-політична апатія, криміналізація «муніципальної економіки» і всього державного апарату [4]. Тому активізація розвитку місцевого самоврядування - це механізм при-

скореного соціального розвитку завдяки зростанню процесів самоорганізації в державі.

На сьогодні на тлі реформи все ще відмічається характерна надмірна централізація, яка характеризується відповідною вертикаллю влади суперечить сучасній соціальній динаміці загалом. Зберігаючи здатність вирішувати рутинні проблеми, система, як правило, неадекватно реагує на нові проблеми. Лнійна вертикаль породжує абсолютну залежність структур управління вищої ланки. Вирішальне значення має не «зроблена справа», а здатність «застосувати» її до сфери управління, одночасно мінімізуючи значення результатів заходів нижче. Одже можемо з певною долею оптимізму констатувати що за 5 років децентралізація всередині системи державного управління значно зміцнились. Як свідчення цього є самоорганізований потенціал, що, в свою чергу, дозволить набагато ефективніше та швидко реагувати на потреби суспільства та різні впливи під час активної фази реформування.

Але повернемося до головного, до законодавства, адже саме воно є регулювальником відносин, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст зокрема Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»[7].

Відповідно до ст. 2 вищезазначеного Закону добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотримання, зокрема, таких принципів: конституційності та законності, добровільності, економічної ефективності.

Тобто, одним із головних принципів об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст є принцип добровільності. Процес децентралізації в Миколаївській області розпочався з схвалення рішенням сесії Миколаївської обласної ради від 18 червня 2015 року Перспективного плану формування територій громад Миколаївської області.

На підставі вищезазначеного було ухвалено Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.09.2015 № 1002-р (зі змінами від 13.01.2016 та 19.07.2017) де затверджено Перспективний план формування територій громад Миколаївської області [16].

Цікавою в контексті досліджуваної проблеми на думку автора є така статистика, зокрема в межах покладених повноважень, Миколаївською ОДА станом на травень 2019 року надано позитивні висновки стосовно добровільного об'єднання 142 громад та утворення 41 об'єднаної територіальної громади:

У 2015 році - Куцурубську сільську об'єднану територіальну громаду Очаківського району. У 2016 році створено 18 громад у Баштанському, Березнському, Миколаївському, Доманівському, Вознесенському, Первомайському, Очаківському, Веселинівському, Арбузинському, Вітовському районах. Згодом, у 2017 році створено 9 об'єданих територіальних громад Миколаївської області.

Протягом 2018 року Миколаївською ОДА надано позитивні висновки стосовно добровільного об'єднання ще 42 радам та утворення 13 об'єднаних територіальних громад:

- шляхом добровільного приєднання до міст обласного значення, а саме до Вознесенської міської ради приєдналася Новогригорівська сільська територіальна громада Вознесенського району;

- шляхом об'єднання було створено Березнегуватську селищну ОТГ Березнегуватського району, Висунську сільську ОТГ Березнегуватського району, Вільнозапорізьку сільську ОТГ Новобузького району, Іорохівську сільську ОТГ Снігурівського району, Калинівську сільську ОТГ Єланецького району, Лоцкинську сільську ОТГ Баштанського району, Мигіївську сільську ОТГ Первомайського району, Новомар'ївську сільську ОТГ Братського району, Новобузьку міську ОТГ Новобузького району, Снігурівську міську ОТГ Снігурівського району, Софіївську сільську ОТГ Новобузького району, Сухоеланецьку сільську ОТГ Новоодеського району.

Таким чином, на сьогодні в Миколаївській області вже створено 43 ОТГ (у 32 з них ще не проведено перші вибори), які об'єднали 149 місцевих рад, а це близько 45% від загальної кількості існуючих сільських, селищних, міських рад області (365).

Площа, охоплена громадами становить 12762.94 км<sup>2</sup> або 50,24% від загальної площі області (24,6 тис. км<sup>2</sup>). Чисельність населення в ОТГ (станом на 01.11.17) склало 316,67 тис. осіб або 27% до загальної чисельності населення області (1145,4 млн. осіб) [10].

Важливою датою у календарі реформ можемо вважати 28 грудня 2014 року ухваленням закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» було розпочато бюджетну децентралізацію, яка стала головним фінансовим стимулом для децентралізації та кардинально змінила підходи до бюджетного вирівнювання. Революційний крок, на який Україна не могла зважитись багато років було здійснено у дуже короткий час. Було здійснено перехід від системи вирівнювання місцевих бюджетів «за видатками» до системи вирівнювання «за доходами»[8].

Ця система надає територіальним громадам міст обласного значення та об'єднаним територіальним громадам унікальну можливість для стимулювання власного економічного розвитку. Якщо раніше у територіальних громадах, які мали значні економічні можливості та у яких формувалось досить багато податкових надходжень, залишався лише той мінімум, який потрібен на їхні видатки, а тим, у кого було дуже мало власних надходжень держава надавали кошти, яким не вистачало на видатки, то тепер ситуація зовсім інша. Вирівнювання між територіальними громадами йде не по видаткам, а по доходам і то лише по одній складовій – надходжень від податку на доходи громадян на одну особу. Якщо в ОТГ рівень такого доходу значно вищий середньо українського показника то вилучається лише 50% від сум, що перевищують 110% середньо українського показника. Якщо надходження менші, то держава надає 80% коштів, яких не вистачає до 90% від середньо українського показника.

В цьому контексті слушною є думка О. Штирьова, та А. Гіржева які зазначають що механізм державного управління процесом створення спроможних громад містить в собі елементи економічного (найяскравішим прикладом є розширення кола місцевих податків та зборів у разі об'єднання територіальних громад – зокрема ОТГ отримує 60% податку на доходи фізичних осіб), організаційного механізму (передбачає створення організаційної структури, яка має забезпечити належний рівень надання послуг), мотиваційного (передбачає подальше розширення матеріальної основи розвитку та реформування місцевого самоврядування та підвищення фінансових можливостей ОМС та місцевих органів виконавчої влади), політичного

(ОТГ та подальша реформа місцевого самоврядування дасть змогу впливати на соціально-економічну, благоустрою, транспортної політики держави), правового (процес об'єднання громад опирається на нормативно-правових актах, основним з яких є Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад») механізмів [17].

Це стимулює і водночас створює ризики. Якщо громада не займатиметься власним розвитком, стимулювання місцевого бізнесу, її бюджетні можливості будуть зменшуватись у порівнянні з успішними громадами.

З приємністю можна констатувати про успішні результати бюджетної децентралізації яка протягом 2016 початку 2017 років має позитивну динаміку, так місцеві бюджети суттєво зросли, проблем із заборгованостями платежів через казначейство не стало взагалі, натомість місцеві бюджети стали вагомими клієнтами банківської системи, адже там постійно знаходиться не менше 10 млрд. гривень бюджетних коштів на депозитних рахунках.

Не менше актуальним є питання фіксування всіх сфер розвитку громади, цим покликана займатись фінансова децентралізація яка як зазначають дослідники О.Євтушенко та Т.Попова, – сприяє збільшенню фінансових можливостей громад, та є одним з інструментів, що допомагає розвитку інфраструктури, закладів соціального захисту, освіти [6].

Завдячуючи реформі децентралізації та відповідно до ст. 17, 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», рішення обласної ради від 12 квітня 2018 року № 6 «Про Порядок надання субвенції з обласного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад Миколаївської області» (далі – Порядок) з'явилась можливість фінансування за рахунок субвенції з обласного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад Миколаївської області [12].

Кожний рік затверджується перелік проектів соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад Миколаївської області, що фінансуватимуться за рахунок субвенції з обласного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів



щодо соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад Миколаївської області, які громада сама обирає які саме проекти фінансувати.

На підтвердження позитивних зрушень у цій царині наведемо такі факти: так, у 2018 році вперше розпорядженням голови Миколаївської ОДА від 06.11.2018 № 475-р затверджена субвенція з обласного бюджету у розмірі 10,5 млн. грн. місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад Миколаївської області у 2018 році [13]. У 2019 році, розпорядженням голови Миколаївської ОДА від 04.06.2019 № 180-р затверджена субвенція у розмірі 20 млн. грн., що майже у 2 рази перевищує попередню субвенцію з обласного бюджету[14].

Протягом 2018-2019 років за рахунок субвенції в ОТГ Миколаївської області було реалізовано такі проекти:

- Капітальні ремонти вуличного освітлення;
- Придбано звукове обладнання для Будинку культури;
- Придбано та встановлено дитячі ігрові майданчики;
- Придбано дитячі спортивно-ігрові майданчики;
- Проведено реконструкція системи водопостачання;
- Проведено капітальні ремонти водонапірних веж "Рожновського";
- Проведено нове будівництво модульної котельні у загально-освітній школі;
- Проведено будівництво світлофорного об'єкта на пішохідних переходах;
- Проведено будівництво поля для гри в мініфутбол з додатковим облаштуванням
- Проведено поточний ремонт зупиночного комплексу;
- Проведено капітальний ремонт частин приміщень амбулаторій загальної практики сімейної медицини;
- Забезпечення комп'ютерною та організаційною технікою шкіл;
- Підвищено енергоефективність в будівлях загальноосвітніх закладів (заміна вікон та дверей на металопластикові з подвійними склопакетами) та інше.

Реформа децентралізації врахувала і питання регулювання земельного податку, оскільки плата за землю є важливим джерелом наповнення місцевих бюджетів, тому він у повному обсязі зараховується до бюджетів сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад. Відповідно до ст. 89, 91 Бюджетного кодексу України надходження від плати за землю використовується на утримання закладів освіти, культури, соціального захисту, охорони здоров'я, на утримання об'єктів благоустрою та фінансування програм місцевого бюджету [5].

Не менше цікавим є ще й такий аспект децентралізації, коли реформа, дозволила проявити мешканцям Миколаївщини свої лідерські якості. Люди просто встали і пішли на зустріч власній долі, і вже в 2018 році реалізували 133 інфраструктурні проекти на суму 87 млн. гривень.

Відповідно до вимог чинного законодавства визначено перелік основних повноважень, що закріплені за бюджетами місцевого самоврядування базового рівня (об'єднаних територіальних громад), а саме утримання закладів освіти – дошкільна, середня, позашкільна, інші освітні програми; охорони здоров'я – первинна медицина, інші програми медичної допомоги; соціального захисту та соціальне забезпечення – програми і заходи стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї; культури та мистецтва – будинки культури, клуби, бібліотеки, музеї тощо; фізичної культури і спорту; пожежної охорони; громадської безпеки; фінансуванню місцевих програм розвитку ЖКГ, культури, фізичної культури і спорту, ін.. Після об'єднання громади, в зв'язку з відсутністю окремих відділів, частково було делеговано з міського бюджету районному бюджету виконання повноважень разом з фінансовим ресурсом.

З урахуванням соціальної значимості надання якісних освітніх послуг на територіях ОТГ створюються структурні підрозділи освіти молоді та спорту. Відповідно всі функції управління освітньою сферою передано до новоствореного підрозділу. З метою забезпечення рівного доступу до якісної освіти й умов навчання на території ОТГ створюються опорні заклади.

У сфері культури та туризму створюються відділ розвитку культури і туризму.

Об'єднані територіальні громади Миколаївщини спрямовують свою роботу на створення умов для подальшого розвитку культури і мистецтва в громадах, не просто збереження, а повноцінне функціонування діючої мережі закладів культури і мистецтва.

З метою забезпечення участі колективів об'єднаних територіальних громад у культурно-масових заходах усіх рівнів: забезпечуються автобусами, сучасною аудіовізуальною, світломузикою, музичною апаратурою та інструментами, сценічним обладнанням, звукопідсилювальною апаратурою, сценічними костюмами і взуттям.

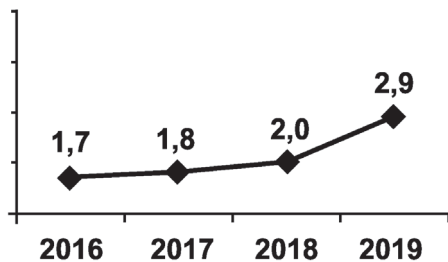
Створюються інші структурні підрозділи для повноцінної роботи апарату об'єднаних територіальних громад та соціально-економічного розвитку для забезпечення громадян всіма необхідними благами.

Соціологічною групою «Рейтинг» (Rating Group Ukraine) з 06 вересня по 10 жовтня 2019 року у 24 обласних центрах, окрім окупованих територій, зокрема в Миколаївській області, проводилось П'яте всеукраїнське муніципальне опитування під час якого було опитано більш 19 тис. респондентів. Відповідно до результатів опитування, 50 % громадян України (зокрема, 50% миколаївців) вважають, що справи в Україні, в цілому, йдуть у правильному напрямку, у порівнянні з 2015 роком – лише 22% (Рис. 1). При оцінці економічного становища респонденти оцінили у 2,9 бали, що більше на 58% у порівнянні з 2016 роком (Рис. 2)[11].



*Рис. 1. Оцінка напрямку розвитку міста і країни.*

### Як змінилося за останні 12 місяців економічне становище в Україні?



*Рис. 2. Оцінка економічного становища в Україні.*

За результатами опитування можна дійти висновку, що завдячуючи загальнодержавній політиці Уряду та реформі місцевого самоврядування, співпраці центральних органів влади з місцевим самоврядуванням, рівень демократії, волевиявлення, можливості впливати громадянам на результати роботи органів місцевого самоврядування підвищуються рівень економічного становища в Україні, в тому числі і у Миколаївській області.

Як зазначають В.Ємельянов та А. Шульга, відповідно до змін, внесених до Бюджетного кодексу України, всі фінансові преференції надаються для новостворених об'єднаних територіальних тільки на підставі перспективних планів територій громад. Саме це є головним запобіжником для розповсюдження великої кількості невідповідних, субсидованих та бідних на ресурси ОТГ. Насправді це основна функція перспективних планів. Також підкреслюють той факт, що сенс сучасної реформи у сфері місцевого самоврядування полягає у підвищенні рівня та якості життя насамперед сільського населення країни, через фінансове, організаційне, правове та соціальне зміцнення громад України. Іншими словами, це формування спроможних територіальних громад в Україні [1].

В той же час держава підтримує процес об'єднання і окремий пункт в бюджеті виділяє саме під розвиток соціально-важливих ко-

мунікацій в ОТГ. Місцевій владі надаються повноваження, фінансування на їх реалізацію, єдиною вимогою є відповідальність за те, що реалізується в тих ОТГ якими вона керує. Завдяки ефективному використанню бюджетних коштів, створення власних представницьких органів, процесам інвентаризації, аудиту та оптимізації наявних ресурсів, всі існуючі громади Миколаївщини визнано фінансово спроможними, хоча на нашу думку це питання є дискусійним.

Однієї з кращих та успішних об'єднаних територіальних громад що з'явилися на мапі Миколаївської області можна виділити Баштанську ОТГ. Тут протягом 2017 року проведено благоустрій територій, ремонти у школах, дитячих садках, встановлюються ігрові майданчики. В громаді запроваджено громадський бюджет, де мешканці громади мають можливість визначити, шляхом голосування, які саме проекти соціально-економічного розвитку необхідно фінансувати та розвивати. У 2019 році, з метою організації дозволя молоді, закупають звукове обладнання, музичні інструменти, виставкове та концертне обладнання.

Однак, аналізуючи процес та результати реформування місцевого самоврядування у порівнянні з іншими областями України (Вінницька, Хмельницька, Київська), реформа здійснюється досить повільно. Серед причин, які на нашу думку, перешкоджають стрімкому розвитку громад на Миколаївщини необхідно виділити :

1. Значна частка населення старшого за працездатний вік, природне скорочення населення.
2. Високий рівень безробіття.
3. Низький середній рівень оплати праці.
4. Низький рівень іноземних та внутрішніх інвестицій.
5. Мала частка підприємств малого та середнього бізнесу у структурі економіки громади.
6. Аварійний стан, подекуди відсутність доріг між населеними пунктами громади та вулиць у населених пунктах.
7. Слабка інформатизація сіл, відсутність якісного телефонного зв'язку замало центрів відкритого доступу до Інтернету.
8. Низький рівень громадської активності. Незрілість громадян до прийняття рішень, та до участі у прийнятті рішень. Патерналізм.

9. Висока доля тіньової економіки.
10. Значна зношеність матеріально-технічної та виробничої бази.
11. Технічно та морально застарілі очисні каналізаційні споруди.
12. Погане забезпечення питною водою у деяких населених пунктах громади. Питна вода низької якості, шкідлива для здоров'я людини.
13. Незначний досвід у залученні позабюджетних коштів.
14. Винищення лісових насаджень. Забрудненість природних та штучних водойм.
15. Охорона правопорядку на території громад.
16. Низька забезпеченість медичним персоналом. Немає житла для молодих спеціалістів (сільські населені пункти).
17. Відсутні умови для створення та розвитку підприємств з переробки сільськогосподарської продукції. Сільгоспвиробник не може реалізувати свою продукцію за належну ціну.
18. Автоперевезення пасажирів, учнів до навчальних закладів не забезпечує потреби громадян.
19. Відсутність бажання керівника райдержадміністрацій, керівника селища приєднуватись, на підставі економічного обґрунтування, до більш спроможних громад, у зв'язку з тим що, можуть втратити функцію регулювальника та розподільника фінансів та майна у ОТГ.
20. Низька правова обізнаність серед населення щодо своїх прав та обов'язків та інше.

Роблячи проміжні висновки варто наголосити що сама децентралізація не вирішить усіх наявних проблем, якщо національна реформа не принесе з собою критичну масу політичних лідерів особливо на регіональному рівні та державних службовців на рівні місцевого самоврядування, які отримують достатньо високу матеріальну винагороду та будуть практично обізнані у найкращих практиках прозорого та підзвітного надання державних та муніципальних послуг, щоб протистояти і протидіяти українським реаліям з їх високим рівнем корумпованості, та потягом до елітарності та

влади. Тобто ключовим фактором у боротьбі з корупцією та інших проблем є не децентралізація, а професійні посадові особи; зокрема, люди з управлінським досвідом, які прагнуть внести прозорість до повсякденних функцій місцевого самоврядування – починаючи навіть з дрібних деталей, таких як компонування адміністративних будівель, де державні службовці помітніші та доступніші в офісах відкритого плану, замість того, щоб ховатися у теренах дверей та коридорів. Як і в питаннях розбудови потенціалу, зазначеного вище, можна сподіватися, що реформа публічного управління, яка наразі проводиться українським урядом (перевагами від якої вже користуються багато громадян не лише в ОТГ а й у великих містах, такі як спрощені процедури отримання документів, таких як ID-паспорт, електронне посвідчення водія тощо).

Ідеологія реформи повинна заключатися не тільки у поділі територій, сфер впливу, отримання доходів від податків, але у спільному розумінні населення громад що розвиток цих громад залежить від них самих. Адже як зазначають науковці децентралізація є саме передача повноважень на місця, де саме громада (мешканці) зможуть впливати на рішення та на розвиток територій, інфраструктури, лікарень, шкіл та іншого. Нажаль, якщо дивитись сьогодні на досвід Миколаївщини у цій сфері, то можна побачити все ще інертність мислення населення, патерналізм, очікування що влада як на думку більшості людей як і 20-30 років тому назад повинна бути стартовим майданчиком для розбудови соціально-економічного, культурного розвитку. Керівники громад, в свою чергу, повинні розуміти що їхня керівна діяльність має базуватись на ідеології надання професійних якісних, доступних послуг у всіх сферах.

**Висновки.** Отже, сьогодні децентралізація має серед населення багато як прибічників так і супротивників, яке не знає чого точно очікувати, так і серед діючих керівників, які знають, чим їм на практиці загрожує така широкомасштабна реформа. Додатково ці міфи підтримуються деякими політиками, які бояться втратити своє владне становище. Однак варто розуміти, що це не політична реформа, а суто технічні зміни які полягають в тому, щоб надати сільським територіям ті ж повноваження, якими володіють обласні центри.

Підсумовуючи вищевикладене можемо виділити стратегічні та оперативні цілі які мають сприяти соціально-економічному розвитку Миколаївщини у майбутньому:

- побудова інфраструктури - комфортної для проживання та безпечної для життя людини;
- зміцнення економічних можливостей громади;
- підвищення якості життя мешканців;
- проведення широкої інформаційної політики щодо прав та обов'язків громадян ОТГ;
- проведення нарад, круглих столів, хакатонів серед громадськості, із залученням активних мешканців громад з метою роз'яснення щодо їх прав та обов'язків як мешканців ОТГ;
- участь у міжнародних конференціях з метою залучення вітчизняних та іноземних інвесторів.

Якщо така дискримінація за рівнями влади буде продовжуватися, то наші села прийдуть в занепад. А разом з ними може зникнути й наша культура, стан якої лишає бажати кращого. Люди від'їжджають до великих міст, а разом з ними зникають віковічні традиції. Кожен шукає кращого життя, але часто люди покидають свої домівки через безвихідь, не бачачи перспектив гарного життя на малій батьківщині. Цю ситуацію треба змінювати не «зараз», а «вже» – «потім» може бути пізно.

Однак слід мати на увазі, що успіх і ефективність децентралізації також залежать від загального прогресу адміністративних і правоохоронних реформ, розвитку інфраструктури, боротьби з корупцією. Крім фіскальної децентралізації та розвитку самоврядування, децентралізація залежить від соціально-правових реформ, що проводяться в Україні.

Реформа децентралізації передбачає конкретні заходи для підвищення якості життя в громадах. Вона має чіткі рамки та концептуальний зміст. Вона складається з реформи територіальної організації влади, реформи місцевого самоврядування та реформи районної політики. Серед її досягнень поліпшення структури управління, зниження рівня політичної корупції через безпосередні бюджетні відносини між центральними органами влади та територіальними громадами, і тим активніше залучення членів громади до розвитку бізнесу та місцевих ініціатив.





*It is shown that the system of local self-government is one of the main mechanisms of implementation of state policy in housing and communal services, social sphere, urban transport services, territorial improvement, etc. Local government decision-making on most issues of local concern is not indifferent to central and regional authorities, since the economic and political situation of the country depends on their decisions.*

*The findings emphasized that decentralization alone would not solve all existing problems unless national reform brings with it a critical mass of political leaders, especially at the regional level and local government officials, who receive sufficiently high financial rewards and are practically aware of transparent and best practices. accountable provision of state and municipal services to counter and counteract Ukrainian realities with their high levels of corruption, and their drive for elitism and get on. That is, the key factor in the fight against corruption and other problems is not decentralization, but professional officials; in particular, people with managerial backgrounds who seek transparency in the day-to-day functions of local government - starting with even small details such as the layout of office buildings where civil servants are more visible and accessible in open-plan offices rather than hiding in doors and corridors .*

**Keywords:** *administrative-territorial structure, decentralization, territorial community, local self-government bodies, territorial organization of power.*

**Received: 23.09.2019**

## References

1. Yemelyanov V., Shulga. A. (2017). Mikolaiv: Public Policy and Economic Development: Scientific and Practical Journal [in Ukrainian].
2. Andriyash V. (2013). Derzhavna polityka: kontseptualni aspekty vyznachennia [State policy: conceptual aspects]. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok. – Public Administration: Improvement and Development Mykolaiv. Nayka, 9 Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=626> [in Ukrainian].

3. Andriyash V., Yevtushenko O. (2014) Tsentralyzatsiia y detsentralyzatsiia v strukturnoi orhanyzatsiui hosudarstvennoho upravleniia Ukrainy [Centralization and decentralization in the structural organization of public administration of Ukraine]. *Sovremennie nauchnie yssledovaniia y ynnovatsiui - Modern research and innovation*. Retrieved from <http://web.snauka.ru/issues/2014/12/40840>.

4. Antonenko V., Baimuratov M., Batanov O., and others (2007) Aktualni problemy stanovlennia ta rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. Kiev: Atika [in Ukrainian].

5. Biudzhetnyi Kodeks Ukrainy [Budget Code of Ukraine] (2010, July 08) Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

6. Evtushenko A., Popova, T., & Samsomyuk, A. (2018). Stanovlennia instytutu mistsevoho samovriaduvannia yak detsentralizovanoi publichnoi munitsypalnoi vlady terytorialnykh hromad v Ukraini: teoriia ta praktyka [Establishment of the Institute of Local Self-Government as a Decentralized Public Municipal Authority of Territorial Communities in Ukraine: Theory and Practice] *Public administration and regional development*, (2), 296-321. <https://doi.org/10.26693/pard2018.02.296> [in Ukrainian].

7. Zakon Ukrainy Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini [About local self-government in Ukraine] (1997, May 21) Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

8. Zakon Ukrainy Pro vnesennia zmin do Biudzhetnoho kodeksu Ukrainy shchodo reformy mizhbiudzhetnykh vidnosyn [On Amendments to the Budget Code of Ukraine on Intergovernmental Relations Reform] (2014, December 28) Retrieved from <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

9. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine] (1996, 28 June) Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].

10. Sait detsentralizatsii v Ukraini Obiednannia terytorialnykh hromad [Decentralization site in Ukraine Unification of territorial communities]. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/areas> [in Ukrainian].

11. Sait Sotsiologichnoi hrupy «Reitnh» [Website of the Sociological Group "Rating"]. Retrieved from [http://ratinggroup.ua/research/regions/pyaty\\_vseukrainskiy\\_municipalnyy\\_opros.html](http://ratinggroup.ua/research/regions/pyaty_vseukrainskiy_municipalnyy_opros.html) [in Ukrainian].

12. Rishennia oblasnoi rady «Pro Poriadok nadannia subventsii z oblasnoho biudzhetu mistsevym biudzhetam na zdiisnennia zakhodiv shchodo sotsialno-ekonomichnoho rozvytku obiednanykh terytorialnykh hromad Mykolaivskoi

oblasti» [Decision of the regional council "About the Procedure of granting a subvention from the regional budget to local budgets for the implementation of measures for socio-economic development of the united territorial communities of the Mykolaiv region"] (2018). Retrieved from <https://www.mk-obrada.gov.ua/UserFiles/decree/15239635685ad5d6b0d8b5e.pdf> [in Ukrainian]

13. Rozporiadzhennia holovy Mykolaivskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii «Pro zatverdzhennia pereliku proektiv sotsialno-ekonomichnoho rozvytku obiednanykh terytorialnykh hromad Mykolaivskoi oblasti ta rozpodil subventsii z oblasnoho biudzhetu na yikh realizatsiiu [The order of the head of the Nikolaev regional state administration «About approval of the list of projects of social and economic development of the united territorial communities of the Nikolaev area and distribution of subvention from the regional budget for their realization.] (2019) Retrieved from [http://www.mk.gov.ua/ua/oda/order/?doc\\_id=15982](http://www.mk.gov.ua/ua/oda/order/?doc_id=15982) [in Ukrainian]

14. Rozporiadzhennia holovy Mykolaivskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii «Pro zatverdzhennia pereliku proektiv sotsialno-ekonomichnoho rozvytku obiednanykh terytorialnykh hromad Mykolaivskoi oblasti ta rozpodil subventsii z oblasnoho biudzhetu na yikh realizatsiiu [The order of the head of the Nikolaev regional state administration «About approval of the list of projects of social and economic development of the united territorial communities of the Nikolaev area and distribution of subvention from the regional budget for their realization.] Retrieved from [http://www.mk.gov.ua/ua/oda/order/?doc\\_id=16278](http://www.mk.gov.ua/ua/oda/order/?doc_id=16278) [in Ukrainian]

15. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro skhvalessia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini» [Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approving the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Government in Ukraine”]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian]

16. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia perspektyvnoho planu formuvannia terytorii hromad Mykolaivskoi oblasti» [About approval of the perspective plan of formation of territories of communities of the Nikolaev area]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1002-2015-%D1%80> [in Ukrainian]

17. Shtyrov, O., & Hirzhev, A. (2018). Сутність механізму державного управління процесом створення спроможних громад. *Public administration and regional development*, (1), 177-193. <https://doi.org/10.26693/pard2018.01.03> [in Ukrainian]

**Відомості про авторів / Information about the Authors**

**Єгоров Сергій Андрійович:** Миколаївська обласна державна адміністрація, м. Миколаїв, вул. Адміральська 22, 54001, Україна.

**Serhii Yehorov:** Mykolaiv State Region Administration str. Admiralskaya 22, Mykolaiv, 54001, Ukraine.

**E-mail:** egorov.dsz@gmail.com

**Штиршов Олександр Миколайович:** Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

**Oleksandr Shtyrov:** Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

**ORCID. ORG./ 0000-0002-7627-3721**

**E-mail:** bratislava@ukr.net

**Андріяш Вікторія Іванівна:** Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

**Victoria Andriyash:** Institute of Public Administration Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

**ORCID. ORG/ 0000-0001-5294-7456**

**E-mail:** andriyash\_v2017@ukr.net

УДК 005.216.3:005.21](477)  
DOI:10.34132/pard2019.06.04

## ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ SMART-СПЕЦІАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

**Ємельянов В.М.**, д-р наук з держ. упр., професор, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

**Козлова Л.В.**, канд. наук з держ. упр., ст. викладач, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

У статті розглянуто особливості реалізації концепції SMART-спеціалізації в Україні, визначено основні проблеми, які відбуваються при спробі запровадити концепцію в практичну діяльність в рамках формування стратегій соціально-економічного розвитку регіонів. Стаття присвячена таким питанням, як зміст та цілі стратегічного управління з урахуванням SMART-спеціалізації, її взаємозв'язок з інноваційною, промисловою та економічною політикою держави, роль органів виконавчої влади центрального та регіонального рівнів при формуванні та реалізації політики стратегічного управління з урахуванням концепції SMART-спеціалізації, зарубіжний досвід та можливості його адаптації в нашій країні. Матеріалами для дослідження стали основні наукові праці вітчизняних дослідників та фахівців в сфері вивчення стратегічного управління та SMART-спеціалізації, а також аналіз загальних проблем, які виникають в практичній діяльності при формуванні стратегій соціально-економічного розвитку регіонів. Серед методів, які були використані в дослідженні, слід зазначити метод системного аналізу, методи порівняння та моделювання ситуацій. В результаті дослідження було систематизовано основні ключові проблеми в реалізації SMART-спеціалізації при формуванні стратегій соціально-економічного розвитку регіону.

**Ключові слова:** *SMART-спеціалізації, стратегія, стратегічне управління, соціально-економічний розвиток.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** З метою удосконалення стратегічного планування на регіональному рівні, а саме – безпосередньо соціально-економічного розвитку регіонів, в країнах ЄС було вироблено концепцію SMART-спеціалізацій, а потім успішно її запроваджено у практичну діяльність. Наша країна активно намагається також використовувати цю технологію для удосконалення стратегічного планування на регіональному рівні.

SMART-спеціалізація є інноваційним інструментом Європейського Союзу і використовується тільки в країнах ЄС та тих, які мають угоди про співпрацю або асоціацію з ЄС. Ця концепція на практиці допомагає розвивати регіональний інноваційний та економічний потенціал і ґрунтується на врахуванні місцевих умов розвитку та можливостях запровадження інноваційних продуктів. Для запровадження такого підходу необхідно визначити конкурентні переваги регіону, але водночас дуже велика роль в цих процесах полягає саме в об'єднанні влади, бізнесу та наукового потенціалу навколо визначеної ідеї спеціалізації регіону, яка робить його унікальним. Таким чином, основними суб'єктами регіонального розвитку є центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, агенції регіонального розвитку, асоціації органів місцевого самоврядування, підприємницьке та наукове середовище. Саме вони є безпосередніми учасниками розробки та реалізації стратегій SMART-спеціалізації.

На разі відбуваються процеси формування стратегій соціально-економічного регіонів до 2027 року, де важливе місце посідають стратегії SMART-спеціалізацій. Але водночас цей процес є інноваційним для нашої країни і виникає ряд проблем щодо формування та реалізації цього типу стратегій.

**Аналіз останніх наукових досліджень.** Серед вітчизняних наукових досліджень щодо формування та впровадження стратегій SMART-спеціалізацій слід відзначити праці таких науковців, як О. Амоша, О. Лях, М. Солдак, Д.Череватський [1], О. Березіна

[3], Р. Гірейко [5], О. Ракович [14], О. Снігова [16; 17], О. Яцюк [18]. Вони з різних аспектів висвітлюють питання адаптації до європейського досвіду та можливостей використання ідеї SMART-спеціалізації регіонів в Україні. Водночас, формування стратегій соціально-економічного розвитку регіонів на період 2021-2027 роки позначається деякою складністю у визначенні регіональної SMART-спеціалізації, тому існує необхідність в посиленні таких досліджень.

#### **Формулювання цілей статті (постановка завдання).**

Мета статті – дослідити особливості запровадження концепції SMART-спеціалізації у процес формування стратегій соціально-економічного розвитку регіону. Для досягнення мети були визначені такі завдання, як: дослідити основні теоретичні та законодавчі засади запровадження концепції SMART-спеціалізації в процес формування стратегій соціально-економічного розвитку регіонів, визначити основні проблемні питання, проаналізувати зарубіжний досвід щодо запровадження концепції SMART-спеціалізації в практичну діяльність.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Автори статті визначають, що останніми роками в Європейському Союзі виникла і набуває розвитку концепція необхідності розробки регіональних інноваційних стратегій SMART-спеціалізації (або «розумної спеціалізації»). Ця концепція офіційно поширюється як практичний інструмент політики забезпечення, орієнтованого на інновації сталого розвитку та згуртованості ЄС, політики, що поєднує в собі регіональну, інноваційну та промислову складові [1, с. 334].

Теоретичні та практичні засади формування та реалізації досліджує О. Снігова [16; 17]. Вона приходить до висновків, що зростання глобальних тенденцій спричинило відрив виробництва від регіонального поділу виробничих сил, який був обумовлений зростанням мобільності капіталу, товарів та послуг. В той же час посилення серед конкурентних переваг регіональних економік значущості постіндустріальних факторів економічного розвитку (чутливості регіональної системи до інновацій, здатності до постійної адаптації регіональної економічної структури, чітко окреслене майбутнє регіону) визначає необхідність формування нових підходів до реалі-



зації регіональної політики. В цих умовах регіональна спеціалізація як результат розподілу праці та локалізації факторів виробництва почала втрачати свою ефективність, водночас SMART-спеціалізація, яка заснована на універсалізації факторів виробництва і яка є результатом підприємницького вибору ринкових можливостей, стає особливим методом прийняття рішень в державному управлінні та економічному регулюванні в умовах нової регіональної політики [16, с.86].

О. Снігова в своїх наукових працях досліджує зарубіжний та вітчизняний досвід запровадження SMART-спеціалізацій, але вона наголошує на необхідності не використовувати ідеї SMART-спеціалізації для відновлення старопромислового виробництва в регіонах, що на разі є помилково, і призводить до штучного визначення сфер інноваційного виробництва, що в цілому не орієнтовано на майбутнє регіону [17].

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Свого часу нею було розроблено ряд рекомендацій для центральних органів виконавчої влади, що причетні до формування та запровадження стратегій SMART-спеціалізацій, які вже частково запроваджені. Так, Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України спільно з Міністерством економічного розвитку і торгівлі України для запровадження механізму регіональної SMART-спеціалізації було б доцільно: сприяти отриманню технічної допомоги від ЄС щодо підготовки та запровадження Методики розробки Стратегії SMART-спеціалізації; сприяти реалізації пілотних проектів із SMART-спеціалізації в Київській, Одеській і Харківській областях; започаткувати та сприяти реалізації пілотних проектів із SMART-спеціалізації у старопромислових регіонах України (Донецькій, Луганській, Дніпропетровській, Запорізькій областях) для кращого врахування їх особливостей при опрацюванні Методики для інших регіонів України; забезпечити адаптацію Методики на основі досвіду реалізації відповідних пілотних проектів; провести серію семінарів і тренінгів для представників органів державної та регіональної влади щодо розробки Стратегій SMART-спеціалізації регіонів, які ґрунтуються на вико-

ристанні адаптованої Методики; залучити органи державної регіональної влади та місцевого самоврядування до розробки Стратегій SMART-спеціалізації регіонів; забезпечити узгодження Стратегій SMART-спеціалізацій по кожному з регіонів з новою Державною стратегією регіонального розвитку, розробленою після закінчення терміну дії чинної [17].

Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: при розробленні Державної стратегії регіонального розвитку України на наступний період слід чітко визначити сутність, місце та завдання регіональної смарт-спеціалізації як інструменту нової регіональної політики, який використовується в ЄС з 2010 р.; на основі адаптованої Методики розробки Стратегії SMART-спеціалізації регіонів визначити по кожному регіону України пріоритети регіонального розвитку [17].

Міністерству економічного розвитку і торгівлі України: забезпечити узгодження регіональної, структурної, промислової та інноваційної політик України з урахуванням регіональної SMART-спеціалізації; розробити державну програму розвитку інноваційних кластерів (з урахуванням регіонального аспекту), забезпечити її узгодженість з регіональними стратегіями SMART-спеціалізації; сприяти формуванню умов інтеграції малого і середнього бізнесу в ланцюги створення доданої вартості промислово розвинутих та старопромислових регіонів України, насамперед у сфері впровадження інновацій, для сприяння реалізації положень концепції регіональної SMART-спеціалізації за рахунок активізації елементу «підприємницьке відкриття» [17].

Слід зазначити, що більшість положень вже реалізовано на практиці, вироблено Методику формування стратегій SMART-спеціалізацій, відбувається активна спільна робота Міністерств, регіональних органів влади, обрано області для запровадження пілотних проектів та ін.

В одному із своїх досліджень О. Снігова приходять до висновків, що наростання глобальних тенденцій зумовило відрив виробництва від регіонального поділу продуктивних сил, який забезпечений збільшенням мобільності капіталів, товарів і послуг [16,

с76]. Водночас посилення серед конкурентних переваг регіональних економік вагомості постіндустріальних чинників економічного розвитку (чутливості регіональної системи до інновацій, здібності до постійної адаптації регіональної економічної структури, чітко окресленого погляду на майбутнє регіону тощо) визначило необхідність формування нових підходів до здійснення регіональної політики. У цих умовах регіональна спеціалізація як результат поділу праці, що ґрунтується на локалізації факторів виробництва, виходить з об'єктивної нерівномірності в розміщенні продуктивних сил регіону та формує основу економік-географічних чинників конкурентоспроможності регіонів, почала втрачати свою ефективність. Натомість SMART-спеціалізація, яка базується на універсалізації факторів виробництва та є результатом підприємницького вибору ринкових можливостей, в умовах нової регіональної політики стає тією системою прийняття рішень, яка забезпечує вирівнювання шансів розвитку регіонів за рахунок усунення «вузьких місць» регіонального розвитку, недосконалостей і провалів ринку. У межах нової регіональної політики SMART-спеціалізація виконує функції забезпечення балансу інтересів «держава – регіон – суб'єкти економічної діяльності» та створення оптимальних умов для розкриття регіонами потенціалу саморозвитку за рахунок реалізації окремих функцій інноваційної (стимулювання трансферу технологій), промислової (реалізація інноваційного типу розвитку промисловості) та структурної (структурна модернізація регіональної економічної системи) політик.

Також нею було надано авторське бачення регіональної SMART-спеціалізації як цілісної системи рішень, що спрямована на підвищення конкурентоспроможності регіональної економіки шляхом підприємницького вибору складових регіонального потенціалу, перспективних для зміни виробничої функції на основі технологічних трансформацій [17, с.86]. До того ж вона забезпечує структурні зрушення, пов'язані з регіональною диверсифікацією на засадах підтримки інновацій у тих сферах економічної діяльності, які мають доповнювати виробничі активи регіону для підвищення його потенціалу та формування міжрегіональних конкурентних переваг

у майбутньому [17, с.86]. Це є важливим для подолання деструктивних тенденцій консервації старопромиислової економічної структури регіонів України та структурної інертності регіональної економіки, які значною мірою базуються на практиці штучного визначення як пріоритетних певних секторів і напрямів економічної діяльності регіонів.

Ракович О.І. аналізує передумови використання SMART-спеціалізації та їх значення в оцінці розвитку підприємницького потенціалу сільських територій [14, с.69-74]. Він зазначає, що існує необхідність набуття відповідних компетентностей суб'єктами підприємництва в сільській місцевості, особистих селянських господарств, голів об'єднаних територіальних громад – щодо формування та реалізації стратегічного управління на місцевому рівні планування [14, с.69]. Ракович О.І. говорить, що неналежне інформаційне забезпечення щодо термінів обговорення й затвердження стратегій регіонального розвитку та результатів оцінки стану економічного потенціалу регіону, нерозвиненість агенцій регіонального розвитку та системи консалтингового забезпечення, низький рівень знань керівників підприємницьких структур щодо використання методів економічного та стратегічного аналізу, методик моніторингу та оцінки конкурентоспроможності регіону, розробки бізнес-планів і проектних пропозицій є проблемами, що знижують можливості участі сільських підприємців у процесах стратегічного планування розвитку сільських територій [14, с.70]. Усі зазначені чинники є дуже важливими, оскільки концепція SMART-спеціалізації пов'язана з теорією планування бізнес-середовища. Суб'єкти підприємництва на сільських територіях, як локальні суб'єкти регіонального розвитку, демонструють потенціал до участі у SMART-спеціалізації шляхом розробки власних стратегій розвитку, бізнес-планів, проектів, для чого вони мають володіти навичками і вміннями щодо бізнес-планування, використання різних методик моніторингу й оцінки та мати доступ до узагальненої інформації про соціально-економічний розвиток регіону. Запропонована цим науковцем модель взаємодії суб'єктів підприємництва сільських територій із суб'єктами регіонального розвитку на засадах викори-

стання підходу SMART-спеціалізації ґрунтується на послідовності виконання завдань SMART-спеціалізації та деталізує їх для всіх суб'єктів взаємодії [14, с.74]. Таким чином, при розробці та реалізації SMART-спеціалізацій в нашій країні актуальними завданнями є також залучення всіх можливих сфер підприємництва, які наявні в певному регіоні, в тому числі увага має приділятися сільськогосподарським напрямам для SMART-спеціалізації, тому що вони також мають інноваційний потенціал.

Дослідженням зарубіжного досвіду запровадження SMART-спеціалізацій регіону присвячує свої роботи О. Березіна [3, с.35-46]. Вона досліджує досвід Франції, Іспанії, Румунії, Фінляндії та ін. Так, наприклад, в стратегії SMART-спеціалізації регіону Центр-Долина Луари (Centre-Val De Loire), що знаходиться на півночі центральної частини Франції, встановлено такі місцеві напрями SMART-спеціалізацій: зберігання енергії, біофармацевтична та косметична галузь, екологічна інженерія та туристична сфера. Таким чином, регіональна інвестиційна політика була сконцентрована на визначених SMART-спеціалізаційних засадах і надала можливості для підтримки проектів з високим потенціалом розвитку, таких як програма LAVOISIER, яка спеціалізується на розробці та індустріалізації матеріалів і систем, орієнтованих на нові та відновлювані джерела енергії [3, с.41].

Досліджуючи досвід Фінляндії, О. Березіна зазначає, що у своїй національній стратегії інтелектуальної спеціалізації ця країна зосередилася на розробці розумних міст – «Стратегія шести міст», що відповідає потребі сталого розвитку міст шляхом вивчення стратегічних переваг шести найбільших фінських міст: Гельсінкі (Helsinki), Еспоо (Espoo), Тампере (Tampere), Вантаа (Vantaa), Оулу (Oulu) і Турку (Turku) [3, с.41-42]. В рамках реалізації SMART-спеціалізації було запроваджено два пілотні проекти, які фінансуються ЄС: робототехнічні автобуси (SONJOA) – розробка рішень для інтелектуальних транспортних перевезень, які вже працюють в Гельсінкі; кліматичні вулиці (Climate Streets) – розробка та впровадження рішень щодо скорочення викидів парникових газів та рівня споживання енергії у співпраці з місцевим бізнесом, власниками нерухо-

мости, місцевими громадами та місцевими органами влади у сфері житла та транспорту [3, с.42].

В Іспанії в регіоні Екстремадура (Extremadura) в основу SMART-спеціалізації було покладено саме агровиробництво: за участі фермерів, вівчарів та інших місцевих підприємців виробництво сиру «La Torta del Casar», що є унікальним продуктом цього регіону, стало напрямом SMART-спеціалізації регіону [3, с.42]. В результаті такого партнерства «Місцева спілка розвитку сільських районів Тахо-Салор-Альмонте» проаналізувала усі слабкі місця у системі виробництва та запропонувала рішення для їх подолання, також були створені «Школа фермерів – XXI» та «Школа вівчарів», де навчають використанню сучасних інформаційних та комунікаційних технологій в агровиробництві та виробництві сирів на всіх етапах в цій галузі [3, с.42]. Таким чином, це надає можливості фермерам та науковцям спільно вирішити проблему задоволення попиту у сирі шляхом участі в європейській мережі, яка розвиває високотехнологічне землеробство.

На заході Румунії стратегія SMART-спеціалізації ґрунтується на провідній ролі інкубаторів та інших структур підтримки бізнесу для розвитку підприємництва та створення інноваційних компаній у цифровому просторі, де регіон має конкурентні переваги [3, с.42]. Європейським фондом регіонального розвитку було підтримано перетворення цієї занепадаючої промислової зони Румунії на центр стимулювання цифрового розвитку та творчості, що вже інтегрований у IT-індустрію країни [3, с.42]. У Тімішоарі (Timișoara) був створений інкубатор стартапів для початківців, що бажають розпочати бізнес у сфері цифрових технологій. Молоді підприємці отримують матеріально-технічне забезпечення, а також послуги з консультування та бухгалтерського обліку [3, с.42].

Досліджуючи зарубіжний досвід О. Березіна приходять до висновків, що постаючи перед викликами та можливостями глобалізації та інтеграції, кожна країна намагається максимально їм протистояти або використати. Європейський Союз, його держави та регіони в контексті політики єдності демонструють ефективну модель використання таких можливостей та забезпечення конкурентоспроможності територій шляхом впровадження моделі регіональної

SMART-спеціалізації [3, с.46]. Це дозволяє сформувати та реалізувати регіональну політику забезпечення справедливого розподілу отриманих вигод і використання інноваційного потенціалу регіону для модернізації економіки, підтримки соціальної моделі ЄС і забезпечення належних умов життя домогосподарств. Поєднання європейських моделей єдності, регіонального розвитку та інновацій з соціальною моделлю ЄС спрямовано на досягнення головної мети – розширення прав та можливостей, захист та забезпечення безпеки європейських громадян і регіонів, забезпечення сталого розвитку. У цьому контексті стратегії інтелектуальної спеціалізації вже вносять зміни, покращуючи якість інвестицій, політику єдності та інновацій. Сьогодні ці стратегії є невід’ємною частиною європейського підходу до інновацій та наочним прикладом того, як європейські регіони розробляють та впроваджують свою інноваційну політику та залучають регіональних стейкхолдерів: владу, бізнес, громадські організації та науку до спільного створення та реалізації унікальної інноваційної моделі розвитку регіону [3, с.46].

Іноземний фахівець в сфері впровадження SMART-спеціалізації на державному рівні Роберт Гірейко презентує в українському науковому просторі два основні компоненти державного управління на основі SMART-спеціалізацій – власне Стратегія SMART-спеціалізації (S3) та Стратегія досліджень та інновацій SMART-спеціалізації (RIS3) як надбудова над першою [5]. Стратегія розумної спеціалізації означає національні або регіональні інноваційні стратегії, які визначають пріоритети для створення конкурентних переваг, розвиваючи і узгоджуючи сильні сторони досліджень та інновацій з потребами бізнесу, щоб послідовно реагувати на нові можливості та ринкові зміни уникаючи дублювання та фрагментації зусиль. Стратегія розумної спеціалізації може мати форму або бути включена до національної або регіональної стратегії досліджень та інновацій (R&I) [5]. Стратегії розумної спеціалізації розробляються за допомогою залучення до процесу підприємницьких відкриттів національних або регіональних керівних органів та зацікавлених сторін, таких як університети та інші вищі навчальні заклади, промисловість та соціальні партнери [5].



Наявність національної або регіональної стратегії розумної спеціалізації, яка відповідає національній програмі реформ, з метою залучення приватних витрат на дослідження та інновації, яка відповідає особливостям ефективних національних або регіональних систем досліджень та інновацій, є необхідною передумовою ефективного та дієвого досягнення конкретної мети для всіх інвестиційних пріоритетів.

Згідно з його презентаціями держави-члени ЄС та регіони повинні мати розумну спеціалізацію, яка: базується на SWOT або аналогічному аналізі, для зосередження ресурсів на обмеженому комплексі дослідницьких та інноваційних пріоритетів; визначає заходи, спрямовані на стимулювання інвестицій у приватні дослідження, технології та розвиток (ДТР); містить систему моніторингу та нагляду; передбачає, що країна-член ЄС прийняла рамковий документ, який визначає наявні бюджетні ресурси для досліджень та інновацій; і країна-член ЄС прийняла багаторічний план бюджетування та визначення пріоритетів інвестицій, пов'язаних із пріоритетами ЄС (Європейський стратегічний форум з дослідницької інфраструктури – ESFR) [5].

Важливим аспектом в його дослідженнях є те, що країни-члени ЄС і регіони повинні мати стратегії RIS3, перш ніж їхні операційні програми, що підтримують інвестиції в ДТР, будуть затверджені [5].

Підхід RIS3 має відповідати всім трьом пріоритетам «Європа 2020», тобто розумному, сталому та інклюзивному зростанню. Таким чином, економіка, заснована на знаннях та інноваціях, залишається однією з основних задач і загальною спрямованістю в країнах ЄС, що є актуальним для України також. Стратегія розумної спеціалізації є найбільш адекватною для досягнення сталого зростання, сприяючи переходу до ресурсозберігаючої та низьковуглецевої економіки, створюючи можливості на внутрішніх та глобальних ринках. Розумна спеціалізація сприяє інклюзивному зростанню в межах і між регіонами, зміцнюючи територіальну згуртованість і підтримуючи структурні зміни, пропонуючи нові та кращі робочі місця та соціальні інновації.

Важливим також є процес розробки регіональної політики в сфері SMART-спеціалізацій, який описує зазначений автор. Стан-



дартні кроки для розробки національних / регіональних RIS3: аналіз національного / регіонального контексту і потенціалу для інновацій; заснування надійної та інклюзивної структури управління; вироблення спільного бачення щодо майбутнього країни / регіону; вибір обмеженого числа пріоритетів національного / регіонального розвитку; створення відповідного комбінування політики; інтеграція механізмів моніторингу та оцінки [5].

Вітчизняний дослідник О. Яцюк приходить до висновків, що концепція SMART-спеціалізації передбачає взаємозв'язок між наукою, освітою та економікою, хоча у контексті регіонального розвитку можна більше говорити про відносини між бізнесом, наукою і громадською сферою [18, с.59]. Відповідно до цих відносин мета SMART-спеціалізації – це оптимальне використання потенціалу окремих регіонів і країн через максимальне пристосування можливих напрямів розвитку науки й освіти у цих регіонах або країнах до їх конкретних соціально-економічних умов. Тобто акцент державного втручання саме на таких ініціативах, заходах і проєктах, які уможливають спеціалізацію у цьому регіоні або країні, або розвиток базових технологій чи продуктів і послуг з використанням цих технологій [18, с.60].

Він зазначає, що реалізація SMART-спеціалізації визначає можливість досягнення основної її мети – підвищення конкурентоспроможності та інноваційної активності на регіональному рівні, оскільки наявність інновацій в сучасному глобалізованому світі є основним фактором економічного зростання [18, с.60]. Враховуючи необхідність поглиблення співпраці нашої держави з країнами ЄС в рамках Європейської політики сусідства, в Україні необхідно впроваджувати цю концепцію в сфері регіональної політики. Одним із найважливіших напрямів імплементації концепції SMART-спеціалізації, який досі належним чином невисвітлений в наукових працях українських вчених, є залучення університетів, інших закладів освіти та дослідницьких центрів до визначення порівняльних переваг регіонів та формування стратегій їх розвитку на основі спеціалізації. Це потребує застосування новітніх форм співпраці між органами державної влади й місцевого самоврядування з однієї сторони

та освітньо-дослідницькими центрами з іншої на основі залучення останніх до розробки інноваційної продукції та реалізації її в першу чергу на регіональному рівні, а також навчанні кадрів для регіональної економіки.

Концепція SMART-спеціалізації передбачає взаємозв'язок між наукою, освітою та економікою, хоча в контексті регіонального розвитку можна вести мову про відносини між бізнесом, науковими установами й громадською сферою. Відповідно до цих відносин мета SMART-спеціалізації полягає в оптимальному використанні потенціалу окремих регіонів і країн через максимальне пристосування можливих напрямів розвитку науки й освіти у цих регіонах або країнах до їх конкретних соціально-економічних умов [19]. Тобто це означає спрямування державної політики у такі регіональні ініціативи, заходи та проекти, які зроблять реальною певну спеціалізацію саме у цьому регіоні або країні, або розвиток якихось технологій чи продуктів і послуг з використанням цих технологій.

Реалізація зазначеної мети SMART-спеціалізації визначає можливість досягнення мети соціально-економічного розвитку регіонів, яка полягає в підвищенні конкурентоспроможності та інноваційної активності на регіональному рівні, оскільки наявність інновацій в сучасному глобалізованому світі є основним фактором економічного зростання. З огляду на вагомі результати, які дає SMART-спеціалізація, а також беручи до уваги необхідність поглиблення співпраці нашої держави з країнами ЄС в рамках Європейської політики сусідства та Угоди про асоціацію з ЄС, в Україні необхідно впроваджувати аналізовану концепцію в сфері регіональної політики [9].

Запровадження у стратегічне планування соціально-економічного розвитку регіону SMART-спеціалізації здійснюється з метою:

- забезпечення сталого розвитку регіону;
- підвищення ефективності управління інноваційними процесами у регіоні;
- створення сприятливого середовища для інноваційної діяльності;
- підвищення рівня інноваційної та інвестиційної активності регіону [9].

В Україні впровадження SMART-спеціалізації здійснюється у відповідності до 2 основних документів:

- Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України та плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії та плану заходів (Затверджено Постановою КМУ від 11.11.2015 року №931, №932) [13];

- Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації (Наказ Міністерства Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31.03.2016 №79) [12].

У цих документах визначені основні терміни, які використовуються в наступному значенні:

- інноваційний потенціал регіонів - сукупність наявних у регіоні інтелектуальних, трудових, технологічних, науково-виробничих ресурсів з відповідним інфраструктурним забезпеченням, які за умови їх ефективного використання (поєднання) сприяють прийняттю та впровадженню нових технологічних рішень [13];

- інтегрований підхід - підхід, який застосовується під час розроблення проектів Стратегії і плану заходів та передбачає поєднання секторальної (галузевої), територіальної (просторової) та управлінської складових державної регіональної політики [13];

- SMART-спеціалізація - підхід, що передбачає аргументоване визначення суб'єктами регіонального розвитку в рамках регіональної стратегії окремих стратегічних цілей та завдань щодо розвитку видів економічної діяльності, які мають інноваційний потенціал з урахуванням конкурентних переваг регіону та сприяють трансформації секторів економіки в більш ефективні [13];

- стратегічне бачення розвитку регіонів – визначена в Стратегії перспектива соціально-економічного та інноваційного розвитку регіонів у довгостроковому періоді з урахуванням їх унікальних особливостей [13];

- суб'єкти регіонального розвитку – центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх по-

садові особи, агенції регіонального розвитку, асоціації органів місцевого самоврядування, представники суб'єктів підприємництва, закладів вищої освіти, науково-дослідних установ [13];

- SWOT-аналіз регіонального розвитку – процес встановлення зв'язку між внутрішніми (сильними і слабкими сторонами) та зовнішніми (можливостями і викликами) факторами, що мають стратегічне значення для розвитку регіонів. Результати SWOT-аналізу використовуються для визначення і вибору стратегічних та оперативних цілей розвитку регіонів [13].

Відповідно до зазначених документів при стратегічному плануванні соціально-економічного розвитку області має бути включена одна мета, яка ґрунтується на обраному регіоні напрямі SMART-спеціалізації. В цих нормативно-правових актах зазначено, що не менше, ніж одна стратегічна ціль регіональної стратегії повинна бути визначена на засадах SMART-спеціалізації та спрямована на інноваційний розвиток обмеженої кількості видів економічної діяльності регіону. Складність процесу полягає саме у встановленні цієї обмеженої кількості видів економічної діяльності області.

Для належного запровадження SMART-спеціалізації в практичну площину та отримання позитивних результатів дуже важливо правильно розуміти сутність цієї інноваційної концепції, яка розроблена в ЄС з метою активізації структурних змін в економіці регіонів, подоланні їх депресивності, розвитку конкурентоздатності та можливості ефективно функціонувати на найважливіших світових ринках [8]. Проте в Україні SMART-спеціалізація саме як інноваційна система прийняття рішень у сфері регіональної та структурної політики на практиці взагалі не отримала розвитку.

Починаючи з 2015 року, Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України було визначено перелік секторальних напрямів розумної спеціалізації для України:

- ресурсні матеріали;
- біоекономіка та біотехнології;
- енергетика та енергомашинобудування;
- аерокосмічні технології;

- інформаційно-комунікаційні технології;
- здорове суспільство [17].

Слід зазначити, що такий підхід не відповідає керівним принципам проектування дослідницьких та інноваційних стратегій для розумної спеціалізації, але було зазначено, що на перших етапах входження України у цей процес він є корисним для започаткування пошуку ринкових ніш на структурованому європейському ринку.

Проте на практиці такими підходами до «ручного» встановлення пріоритетів секторального розвитку не слід зловживати, оскільки є загроза механічного визначення базових галузей регіонів як тих, що відповідають критеріям розумної спеціалізації, та нового витка консервації застарілої економічної структури регіонів України. Тому такі рекомендації слід сприймати не як визначення напрямів SMART-спеціалізації як такої, а швидше як встановлення перспективних напрямів інтеграції вітчизняної науково-дослідної системи до європейського дослідницького простору [8].

Протягом останніх років концепцію SMART-спеціалізації на практиці намагається застосовувати Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (МЕРТ) при формуванні засад нової промислової політики, зокрема, в Стратегії розвитку промислового комплексу України на період до 2025 року, та Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [15].

На розбіжності між SMART-спеціалізацією та застосуванням кластерної політики вказують європейські розробники концепції SMART-спеціалізації [10]. За їх визначенням, впровадження в регіонах кластерної політики може стати перешкодою для розвитку перспективних стратегій структурних змін. В умовах України це несе додаткову загрозу, оскільки застосування кластерної політики в умовах застарілої економічної структури промислових регіонів перешкоджає зрушенню в бік нових, менш традиційних для даного регіону, але потенційно більш перспективних напрямів регіональної спеціалізації [17].

У той час, як в європейській та світовій практиці наголошується на можливостях SMART-спеціалізації для активізації викори-

стання промислового потенціалу регіонів, в Україні невинувато переважає ідея пріоритетності промислової складової над іншими, первинними аспектами концепції SMART-спеціалізації. Такий підхід ставить під загрозу адекватне впровадження регіональної SMART-спеціалізації в цілому та зумовлює небезпеку викривлення її сутності в українських реаліях до простої модернізації регіонального промислового потенціалу [11].

Таке розуміння SMART-спеціалізації пояснюється тим, що у 2016 році в ЄС було засновано платформу SMART-спеціалізації для промислової модернізації – інструменту поєднання розумної спеціалізації та міжрегіонального співробітництва для підвищення конкурентоспроможності промисловості та інновацій, застосування якого спрямовано на координування зусиль регіонів ЄС, які мають намір спільно працювати над розробкою інвестиційних проєктів у сферах SMART-спеціалізації [7].

Чітко зазначена ідея платформи полягає в активізації застосування потенціалу SMART-спеціалізації для модернізації промислового потенціалу регіональної економіки, але слід зважати, що це ні в якому разі не реанімування сфер діяльності, які вже неактуальні для економік країн ЄС [7].

Стратегія SMART-спеціалізації потребує деяких структурних змін, що можуть бути зумовлені одним з наступних, не взаємовиключних процесів [10]:

- перехід від існуючої галузі до нової, заснованій на діяльності спільно діючих установ та на процесах (мається на увазі наукова спільнота НДДКР, інженерні та виробничі можливості), які формують базу знань для створення нової діяльності;
- модернізація: це процес технологічного вдосконалення існуючої галузі виробництва, включаючи розвиток конкретних сфер застосування Ключових Інноваційних Технологій (Key Enabling Technologies) для покращення ефективності та якості вже існуючих галузей;
- диверсифікація: це потенційна синергія (скорочення витрат за рахунок диверсифікації виробництва та передача знань), що може відбутися між існуючою та новою галуззю економічної діяльності;

- заснування цілковито нового виду діяльності: НДДКР можуть перетворити раніше низькі за темпами розвитку сфери економічної діяльності в привабливі та прибуткові. Це може статися за умови поєднання діяльності НДДКР з підприємницькою діяльністю.

В українській практичній площині, яка формується проектом Стратегії розвитку промислового комплексу, застосування SMART-спеціалізації зводиться виключно до забезпечення регіонального розвитку промисловості та до «стимулювання розвитку галузей з інноваційним підходом до виробництва». Проте такий підхід входить у пряму суперечність безпосередньо з ідеєю SMART-спеціалізації, що впроваджується в ЄС, згідно з якою галузева пріоритетність підтримки виключається повністю [2].

Навпаки, на SMART-спеціалізацію покладається завдання відходу від традиційної промислової політики шляхом підтримки не певних, навіть нових і прогресивних галузей, а власне інновацій у найбільш перспективній галузі регіональної економіки (які не завжди в країнах ЄС представлені тільки в галузі промисловості) [2].

Не заперечуючи суттєвого значення SMART-спеціалізації в промисловому розвитку, слід зауважити, що її застосування в Україні лише для модернізації вітчизняної промисловості або для розвитку її регіонального потенціалу є процесом, вирваним із контексту.

Слід підкреслити, що застосування регіональної SMART-спеціалізації в умовах її невизначеності як основного інструменту нової регіональної політики та відсутності чіткого розуміння місця в сучасній державній інноваційній, промисловій, секторальній, структурній та регіональній політиці зумовлює втрату сутності процесу – сприяння регіональним структурним змінам за рахунок використання наявного базису знань для створення нових галузей (нових видів економічної діяльності) або нових, заснованих на знаннях, напрямів регіональної спеціалізації [4].

Неабияке значення SMART-спеціалізація має також для забезпечення так званої спеціалізованої диверсифікації – пов'язаної не зі спеціалізацією регіональної економіки, що використовує локалізовані конкурентні переваги, як такої, а із розширенням можли-

востей регіональної економіки адаптуватися до непередбачуваних змін ринкових умов у майбутньому [17]. Це важливо для подолання деструктивних тенденцій консервації старопромислової економічної структури наших регіонів і структурної інертності регіональної економіки, які значною мірою базуються на практиці штучного визначення певних промислових галузей регіонів як пріоритетних і лобіюванні державної підтримки певних секторів й напрямів економічної діяльності [17].

Використання SMART-спеціалізації у регіональному розвитку стосується застосування чотирьох правил, що відносяться до сфери досліджень та інновацій, та які можуть також бути використані в інших сферах (соціальній, економічній, охороні довкілля тощо) [6]:

- Вибір і критична маса: обмежена кількість пріоритетів на основі власних сильних сторін та міжнародної спеціалізації – з метою уникнення дублювання та фрагментації, а також для концентрації фінансових ресурсів на технологічній, дослідницькій та інноваційній діяльності;

- Конкурентні переваги: мобілізація талантів за рахунок відповідності потенціалу технологічної, дослідницької та інноваційної діяльності потребам бізнесу за допомогою інструментів підтримки підприємництва;

- Взаємозв'язок та кластери: розробка конкурентоспроможних кластерів та відповідних різноманітних/міжсекторних зв'язків всередині регіону та за кордоном, які забезпечують спеціалізовану технологічну диверсифікацію, а саме – поєднання внутрішніх активів та інноваційності із зовнішніми;

- Спільне управління: ефективні інноваційні системи колективних зусиль на основі державно-приватного партнерства - експериментування та надання підтримки, виявлення ініціатив, які у перспективі можуть стати точкою економічного зростання.

**Висновки.** Запровадження підходів європейської методології SMART-спеціалізації в процес стратегічного планування регіонального розвитку в Україні забезпечить ідентифікацію пріоритетних сфер для інвестування на регіональному рівні шляхом визначення сильних сторін та конкурентних переваг кожного регіону у певних



галузях економіки і, таким чином, підвищить ефективність використання власних та залучених фінансових ресурсів регіонів за рахунок їх зосередження на розвитку інновацій в потенційно перспективних видах економічної діяльності.

**Стаття надійшла до редакції: 18.08.2019**

## **PECULIARITIES OF IMPLEMENTATION OF THE SMART SPECIALIZATION CONCEPT IN UKRAINE**

**Volodymyr Yemelyanov**, doctor of Sciences in Public Administration Institute of Public Administration, Black Sea National University of Petro Mohyla, Mykolaiv, Ukraine.

**Kozlova Liudmyla**, Associated Professor PhD in Public Administration of the Institute of Public Administration of the Black Sea National Petro Mohyla University, Mykolaiv, Ukraine.

~~~~~

*The article deals with the peculiarities of implementation of the concept of SMART specialization in Ukraine and defines the basis of the problems that appear during implementation of the concept in practical activity in the formulation of socio-economic development strategies of regions. The article deals with issues such as the content and objectives of SMART specialization strategic management, its relationship with the state's innovation, industrial and economic policies, the role of central and regional levels of executive power in the formulation and implementation of SMART- specializations, foreign experience and opportunities for its adaptation in our country. Materials for the study are taken from the basic scientific works of researchers and specialists in the field of strategic management and SMART specializations, as well as the analysis of common problems that arise in practical activity in formulating strategies for socio-economic development of the regions. Among the methods used in the study are the systematic analysis method, comparison methods and situation modeling. As a result of the research,*

*the main key problems in the implementation of SMART specialization in the formulation of strategies for socio-economic development of the region were systematized.*

*The concept of SMART specialization implies a relationship between science, education and the economy, although in the context of regional development, it is possible to talk about the relationship between business, research institutions and the public sphere. In other words, this means public policy management towards such regional initiatives, activities and projects that will make a particular specialization in that region or country real, or the development of some technologies or products and services using these technologies.*

*The realization of the goal of SMART specialization defines the possibility of achieving the goal of socio-economic development of the regions, which is to increase competitiveness and innovation activity at the regional level. Since the presence of innovations in the modern globalized world is the main factor of economic growth. Considering the significant results of the SMART specialization, as well as the need to deepen our country's cooperation with the EU countries within the framework of the European Neighborhood Policy and the Association Agreement with the EU, it is necessary to implement the analyzed concept in the field of regional policy in Ukraine.*

**Keywords:** SMART-specializations, strategy, strategic management, socio-economic development.

**Received: 18.08.2019**

## References

1. Amosha, O., Liakh, O., Soldak, M., Cherevatskyi D. (2018) Instytutysiini determinanty vprovadzhennia kontseptsii smart-spetsialiaztsii: pryklad staropromyslovykh shakhtarskykh rehioniv Ukrainy [Institutional Determinants of the Smart Specialization Concept Implementation: An Example of the Old Mining Regions of Ukraine]. Zhurnal yevropeiskoi ekonomiky – Journal of the European Economy., T.17, No 3, 310-344 [in Ukrainian].

2. Belokurov, D. (2017) «Smart-spetsyalyzatsiia»: stratehiia dlia Ukrainy [Smart specialization: a strategy for Ukraine]. Ukrmetalurhrom, 31 zhovtnia – Ukrmetalurhrom, October, 31. Retrieved from: <https://www.ukrmetprom.org/smart-specializaciya-strategiia-dlya/>

3. Berezina, O.Iu. (2018) SMART-spetsializatsiia dlia pokrashchennia umov zhyttia domohospodarstv [SMART specialization to improve the living conditions of households]. Ekonomika i orhanizatsiia upravlinnia. – Economics and organization of management, No 4(32), 35-46 [in Ukrainian]

4. Vprovadzhennia metodyky SMART-spetsializatsii dlia Ukrainy. Investytsiinyi portal Zaporizkoi oblasti [Implementation of SMART specialization methodology for Ukraine. Investment portal of Zaporizhzhia region]. Retrieved from: <https://investment.zoda.gov.ua/uk/vprovadzhennya-metodyky-smart-specializaciy-dlya-ukrainy>

5. Hireiko, R. (2018) Doslidnytski ta innovatsiini stratehii rozumnoi spetsializatsii (RIS3) v konteksti polityky rehionalnoho rozvytku v Ukraini [Research and innovation strategies for smart specialization (RIS3) in the context of regional development policy in Ukraine]. Kyiv [in Ukrainian]. Retrieved from <https://drive.google.com/file/d/1mmECrzTak0UNTtDvV5SuYZXA7dED9nwt/view>

6. Dodatok III: Rehionalni stratehii doslidzhen ta innovatsii dlia rozumnoi spetsializatsii: kerivnytstvo dlia otsinky ekspertiv [Annex III: Regional research and innovation strategies for smart specialization: a guide for expert evaluation]. Retrieved from <https://dei.kyivcity.gov.ua/content/vprovadzhennya-metodyky-smartspecializaciy-dlya-ukrainy.html>

7. Ievropeiska Komisiia: Kerivnytstvo z doslidnytskykh ta innovatsiinykh stratehii dlia rozumnoi spetsializatsii (RIS 3) [European Commission: A guide to research and innovation strategies for smart specialization (RIS 3)]. Retrieved from [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/smart\\_specialisation/smart\\_ris3\\_2012.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/smart_specialisation/smart_ris3_2012.pdf)

8. Eksperty rozvinchaly 11 mifiv pro vprovadzhennia SMART-spetsializatsii v Ukraini [Experts have debunked 11 myths about the implementation of SMART specialization in Ukraine]. Retrieved from <http://uacrisis.org/ua/74007-smartspecializationinukraine>

9. Zvit OESR : Innovatsiino-oriientovane zrostannia v rehionakh: rol rozumnykh spetsializatsii [OECD Report: Innovation-driven growth in the regions: the role of smart specializations]. Retrieved from [https://era.gv.at/object/document/1151/attach/OECD\\_Project\\_Report\\_Smart\\_specialisationFINALAdvance](https://era.gv.at/object/document/1151/attach/OECD_Project_Report_Smart_specialisationFINALAdvance). Pdf

10. Kerivnystvo zi stratehii doslidzhen ta innovatsii dlia SMART-spetsializatsii. Neofitsiina adaptovana skorochena versiia, rozroblena Ukrainyskym instytutom mizhnarodnoi polityky dlia vnutrishnoho korystuvannia, oryhinalna versiia rozroblena spilnym doslidnytskym tsentrom yevropeiskoi komisii [SMART Specialization Research and Innovation Strategy Guide. Unofficial adapted short version developed by the Ukrainian Institute of International Policy for Internal Use, original version developed by the European Commission's Joint Research Center] Retrieved from [https://drive.google.com/file/d/1TM3b3zv\\_k\\_294Me0HSX-DLvDAzRoPHnU/view](https://drive.google.com/file/d/1TM3b3zv_k_294Me0HSX-DLvDAzRoPHnU/view)

11. Metodolohiia planuvannia rehionalnoho rozvytku v Ukraini : Instrument dlia rozrobky stratehii rehionalnoho rozvytku i planiv zakhodiv z yikh realizatsii (iz zastosuvanniam pidkhodu SMART-spetsializatsii) [Regional Development Planning Methodology in Ukraine: A Tool for Developing Regional Development Strategies and Action Plans for their Implementation (Using the SMART Specialization Approach)] / Regional development and action project U-LEAD with Europe Programme, Kyiv, 2018. Retrieved from <https://drive.google.com/file/d/1mGFTdteEiR2CrxbqTOdHAXSAHci5Auuh/view>

12. Nakaz Ministerstva rehionalnoho rozvytku, budivnytsstva ta zhytlovo-komunalnohohospodarstva Ukrainy «Pro zatverdzhennia Metodyky rozroblennia, provedennia monitorynhu ta otsinky rezultatyvnosti realizatsii rehionalnykh stratehii rozvytku ta planiv zakhodiv z yikh realizatsii» [Order of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine “On approval of the Methodology of development, monitoring and evaluation of the effectiveness of the implementation of regional development strategies and action plans for their implementation”], March, 31, 2016, No79. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16>

13. Postanova KMU «Pro zatverdzhennia poriadku rozroblennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku Ukrainy i planu zakhodiv z yii realizatsii, a takozh provedennia monitorynhu ta otsinky rezultatyvnosti realizatsii zaznachenyykh Stratehii i planu zakhodiv» vid 11 lystopada 2015 r. No 931 (iz zminamy, vnesenymy zghidno z postanovoiu KM No 959 vid 14.11.2018) [CMU Resolution “On Approving the Procedure for Development of the State Strategy for Regional Development of Ukraine and the Plan of Measures for Its Implementation, as well as for Monitoring and Evaluation of the Effectiveness of the Implementation of These Strategies and the Plan of Measures”], October, 14, 2018 No959. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/931-2015-p#n8>

14. Rakovych, O. I. (2019) Rol SMART-spetsializatsii v rozvytku pidpriemnytskoho potentsialu silskykh terytorii [The role of SMART specialization in the development of entrepreneurial potential of rural areas]. *Biznes Inform*, No3, 69-74. [in Ukrainian]

15. SMART-spetsializatsiia ye oboviazkovoju u systemi stratehichnoho planuvannia rehionalnoho rozvytku, - Minrehion, 05.02.2019 [SMART specialization is a must in the strategic planning of regional development, - Minregion] / Pres-tsestr initsiatyvy «Detsentralizatsiia» [ Decentralization Initiative Press Center] / Retrieved from

16. Snehovaia, E.Iu.(2018) Raskrytye potentsyala smart-spetsyalyzatsyy dlia preodolenia rehionalnoi strukturnoi ynerthnosti v Ukrainy [Unlocking the potential of smart specialization to overcome regional structural inertia in Ukraine] *Ekonomyka Ukrainy - Economy of Ukraine*, 8 (673), 75-87 [in Ukrainian]

17. Snihova, O.Iu. (2018) Smart-spetsializatsiia ta stupid-realizatsiia [Smart specialization and stupid implementation]. *Dzerkalo tyzhnia*. - No16 (28 kvitnia – 11 travnia) – The mirror of the week [in Ukrainian]. Retrieved from: [https://dt.ua/economics\\_of\\_regions/smart-specializaciya-ta-stupid-realizaciya-276489\\_.html](https://dt.ua/economics_of_regions/smart-specializaciya-ta-stupid-realizaciya-276489_.html)

18. Iatsiuk, O. S. (2018) SMART-spetsializatsiia rozvytku rehionu yak vazhlyvyi napriam pidvyshchennia yoho konkurentospromozhnosti ta innovatsiinoi aktyvnosti. SMART specialization of regional development as an important direction of increasing its competitiveness and innovative activity. *Naukovyi visnyk IFNTUNH. Serii: Ekonomika ta upravlinnia v naftovii i hazovii promyslovosti. – IFNTUNG Scientific Bulletin. Series: Economics and Management in the Oil and Gas Industry* No 2 (18), 54-60 [in Ukrainian]

19. Doran G. T. There is S.M.A.R.T. a way of writing goals and objectives of leadership. *Management Overview*. 1981. Vol. 70. Issue 11. P. 35-36. Retrieved from: [https://www.scirp.org/\(S\(351jmbntvnsjt1aadkposzje\)\)/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=1459599](https://www.scirp.org/(S(351jmbntvnsjt1aadkposzje))/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=1459599)

### **Відомості про авторів / Information about the Authors**

**Ємельянов Володимир Михайлович:** Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

**Volodymyr Yemelyanov:** Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

**ORCID.ORG./ 0000-0002-2995-8445**

**E-mail: d\_idu@ukr.net**

**Козлова Людмила Василівна:** Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 десантників 10, м. Миколаїв, 54003, Україна.

**Liudmyla Kozlova:** Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

**ORCID.ORG./ 0000-0003-4808-6846**

**E-mail: kozlovalife@ukr.net**

УДК(477) УДК 35.077-028.27  
DOI:10.34132/pard2019.06.05

## ЕЛЕКТРОННЕ ВРЯДУВАННЯ ТА ЕЛЕКТРОННИЙ ДОКУМЕНТООБІГ У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

**Жовнірчик Я. Ф.**, д-р наук з держ. упр., доцент, Національний авіаційний університет, м. Київ, Україна

**Марценюк А. П.**, магістр, Національний авіаційний університет, м. Київ, Україна

У статті охарактеризовано системний підхід стосовно впровадження електронного врядування (e-врядування) у процесі прийняття державних рішень, яке щороку стає більш актуальним. Процес його стрімкого застосування обґрунтовується тим, що в умовах розвитку глобального інформаційного суспільства виконання державою її конституційних обов'язків, надання послуг громадянам супроводжується розширенням використанням інформаційно-комунікаційних технологій.

Сформовано мету впровадження e-врядування задля досягнення європейських стандартів якості надання адміністративних послуг, відкритості та прозорості влади для суспільства. Досягнення цієї мети передбачає реалізацію системи взаємопов'язаних цілей у рамках відповідної державної політики: підвищення якості та доступності публічних послуг для громадян та бізнесу, спрощення процедур і скорочення адміністративних витрат; підвищення якості управлінських процесів, контроль за результативністю та ефективністю діяльності органів публічної влади; забезпечення відкритості інформації про діяльність органів публічної влади, розширення доступу до неї та надання можливості безпосередньої участі людини та інститутів громадянського суспільства у процесах підготовки й експертизи проектів політико-адміністративних рішень.

Визначено основні принципами е-врядування такі, як: прозорість і відкритість влади; конфіденційність та інформаційна безпека; єдині технічні стандарти і взаємна сумісність; орієнтованість на інтереси і потреби споживачів послуг, співробітництва та партнерства; підконтрольність та підзвітність органів влади громадянам та суспільству; принцип першої особи.

В Україні в цілому створена відповідна нормативно-правова база з питань е-врядування, але їй притаманна низка таких недоліків, як: неповнота, декларативність, несистемність, нечіткість, недостатня взаємоузгодженість документів та відповідність міжнародним нормам, насамперед європейським, втрата актуальності тощо, що є суттєвим стримуючим фактором розвитку цієї сфери і одною з основних причин втрати країною своїх позицій у міжнародних рейтингах з розвитку інформаційного суспільства та електронного врядування.

**Ключові слова:** електронне врядування, адміністративні послуги, публічна влада, прийняття, управлінські рішення, інформаційна безпека, політика, реформа, електронний документообіг, державне управління, процес.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** В умовах стрімкого розвитку новітніх технологій, формування інформаційного суспільства як у світі, так і в Україні, сьогодні поняття «електронне врядування (е-врядування)» уже не є цілком новим і невідомим, як це було кілька років тому. Незважаючи на те, що е-урядування безпосередньо стосується діяльності органів влади, їх взаємодії з громадянами, самі представники влади далеко не завжди і не до кінця правильно розуміють значення цього явища. Тому е-врядування є найбільш ефективним засобом у стосунках між державою і суспільством через мережу Інтернет, тому його використання забезпечує продуктивну взаємодію всіх гілок влади як між собою, так і з суспільством та значно спрощує процедури отримання послуг. Перехід до такої форми роботи характеризується реорганізацією відносин в усіх напрямках діяльності публічного управління, включаючи такі, як здоров'я, комерція, освіта, дозвілля та багато іншого.



Державні органи передових країн світу досягли максимальної лояльності з боку громадян саме з допомогою спілкування з ними та прозорості своїх дій, які найяскравіше відображаються з допомогою інноваційних технологій. Розвиток сучасних технологій призводить до загальної системи формування принципів управління в цілому, а особливо, великий вплив вони здійснюють на уряди країн. Оскільки для України на даному етапі розвитку дуже важливим є розвиток демократичного суспільства, величезного значення необхідно надати питанням застосування даних технологій в органах державної влади.

За визначенням, е-врядування—форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу публічної влади, орієнтованої на задоволення потреб громадян, забезпечення соціально-економічного розвитку держави та добробуту населення. Використання е-врядування в процесі прийняття управлінських рішень передусім підвищує довіру громадян до влади, забезпечує більш ефективно і менш витратне адміністрування. Тому з кожним днем збільшується кількість країн, які вбачають переваги використання е-врядування у своїй роботі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Незважаючи на значне розширення ринку інформаційних послуг і продуктів, інформаційне забезпечення органів державного управління, суб'єктів підприємницької діяльності і громадян залишається на низькому рівні, невирішена проблема доступу до віддалених інформаційних ресурсів, як правило, він обмежується відомчою належністю інформації та посадовим положенням і соціальним статусом споживача. Вирішення цих проблем – одне з перших завдань е-врядування [9, с. 240].

Електронне врядування є однією з сучасних технологій, на яких базується інформаційне суспільство, та спрямоване на поліпшення життєвого рівня громадян. Теоретичні основи впровадження системи електронного врядування у процес прийняття державницьких

рішень обґрунтовані в дослідженнях В. Бакуменка, Т. Кагановської, А. Каляєва, О. Карпенка, А. Ліпенцева, Л. Прокопенка, В. Степанова, О. Сушинського та інших. Різні підходи до проблематики розбудови е-врядування в Україні досліджено в роботах українських дослідників: В. Горбуліна, А. Дуди, Я. Жовнірчика, В. Іщенко, І. Коліушка, С. Кравченка, Ю. Машкарова, Н. Грицяк, О. Оболенського, В. Олуйка, С. Романюка, А. Семенченка, С. Чукут. Проте, незважаючи на наукову та практичну значущість їх наукових праць, процес впровадження е-врядування в Україні потребує ґрунтовного та систематичного удосконалення, що зумовлює актуальність питання та вказує на необхідність подальших досліджень.

Системний підхід показав, що е-врядування не є самостійним функціональним явищем, а є сукупністю різних складових і потребує свого вивчення у комплексному та динамічному розвитку. В Україні е-врядування поступово наближається до високого рівня, хоча певні проблемні моменти та перепони ще й досі є наявними. І саме це робить актуальним вивчення принципів, моделей, нормативно-правового забезпечення, досвіду інших країн у сфері е-врядування, що надає площадку та потенціал до вирішення питання взаємодії уряду з громадянами, а також нові перспективи детального дослідження його становлення.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** На сьогодні у світі не існує якоїсь загальноприйнятої моделі е-врядування. Існує лише набір загальних вимог, виконання яких громадяни і бізнес-структури, надаючи послуги і використовуючи їх, очікують від органів влади. Усіх користувачів адміністративних послуг об'єднує спільне прагнення - отримати більш ефективні засоби доступу до інформації, до послуг, щоб зменшити вартість часових та матеріальних ресурсів, зробити взаємодію з органами влади більш простою, швидкою і комфортною, що визначає мету дослідження.

Так, е-врядування повинно бути спрямованим на вирішення основних актуальних політичних, економічних і соціальних завдань держави і забезпечувати:

- реалізацію права громадян на доступ до відкритої публічної інформації в процесі прийняття управлінських рішень;

- доведення до громадськості об'єктивної і достовірної інформації про діяльність органів публічної влади, що зміцнює довіру до держави та її політики;

- взаємодію і постійний діалог держави з громадянами й громадськими інститутами, а також необхідний рівень суспільного контролю за діяльністю органів влади;

- об'єднання інформаційних ресурсів і послуг органів влади з метою зміцнення загальнонаціонального інформаційного простору [4].

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Суспільство стрімко розвивається у напрямку інформаційно-комп'ютерних технологій, які стали невід'ємною частиною сучасної людини. Відкритість інформаційного простору для суспільства надає можливість реалізувати узгоджені інтереси громадян, суспільства і держави на комплексній та системній основі. В сучасних умовах розвиток інформаційного простору спирається на відповідну державну інформаційну політику з побудови інформаційного суспільства [5].

Єдиний інформаційний простір являє собою сукупність баз і банків даних, технологій їх ведення та використання, інформаційно-телекомунікаційних систем і мереж, що функціонують на основі єдиних принципів і за загальними правилами, що забезпечує інформаційну взаємодію організацій і громадян, а також задоволення їх інформаційних потреб [15, с. 100 ].

Іншими словами, єдиний інформаційний простір складається з таких головних компонентів:

- інформаційні ресурси, що містять дані, відомості та знання, зафіксовані на відповідних носіях інформації;

- організаційні структури, що забезпечують функціонування та розвиток єдиного інформаційного простору, зокрема, збір, обробку, зберігання, розповсюдження, пошук і передачу інформації;

- засоби інформаційної взаємодії громадян і організацій, що забезпечують їм доступ до інформаційних ресурсів на основі відповідних інформаційних технологій, що включають програмно-технічні засоби і організаційно-нормативні документи.

Враховуючи стратегічне значення електронних інформаційних ресурсів, що є основною складовою інформаційного простору як,

особливо, важливого виду інформаційного забезпечення процесів прийняття управлінських рішень необхідно здійснити наступні заходи, а саме: створення інформаційних ресурсів, необхідних для державного управління і реалізації конституційних прав різних категорій громадян на інформаційні державні послуги; забезпечення ефективного використання державних інформаційних ресурсів у діяльності органів державної влади і державних установ; забезпечення громадянам і організаціям вільного доступу до інформаційних ресурсів відповідно до чинного законодавства України; захист державних інформаційних ресурсів, контроль за їх цілісністю та використанням.

Для України, як країни, яка намагається адаптуватися до стандартів Європейських країн, важливим є застосування сучасних електронних технологій, за допомогою яких взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування з громадянами стає більш ефективною у порівнянні з традиційною взаємодією. У нагоді стає й стрімка розбудова інформаційного суспільства. Підвищення ефективності практично у всіх сферах людської діяльності може бути досягнуто за допомогою використання високих технологій. Завдяки новим інформаційним технологіям відбуваються докорінні зміни в системі управління, піддаються автоматизації процеси обґрунтування і прийняття рішень та організація їх виконання, професійний рівень фахівців, зайнятих в управлінській діяльності, підвищується.

Реформа державного управління є однією з основних реформ у країнах з перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи у різних сферах державної політики. Дієва система державного управління є одним з основних чинників конкурентоспроможності країни. Ефективна діяльність Кабінету Міністрів України щодо розроблення державної політики у різних сферах можлива за наявності професійної, підзвітної, результативної та ефективної системи центральних органів державного управління. Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності. Крім того,

ефективна система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права.

Як зазначається у «Концепції розвитку електронного урядування в Україні», яка прийнята Кабінетом Міністрів України від 20 вересня 2017 року, е-врядування стало одним з інструментів розвитку інформаційного суспільства, впровадження якого сприяє створенню умов для відкритого і прозорого державного управління [11]. Сутність е-врядування полягає у інноваційному здійсненні державного управління з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Слід зазначити, що його формулою є поєднання електронного уряду з електронною демократією. Найголовніша мета впровадження е-врядування – це надання різноманітних адміністративних послуг громадянам відповідними органами у режимі “он-лайн”. Це свідчить про те, що громадяни завдяки інформаційно-комунікаційним технологіям можуть отримати адміністративну послугу або необхідну інформацію від органів державної влади чи місцевого самоврядування у будь-який час і незалежно від місцезнаходження.

Електронне врядування виступає своєрідною адаптацією державного управління до вимог інформаційного суспільства. Сутність, якого полягає в інтерактивній взаємодії держави з громадянами завдяки системі зворотного зв’язку (громадянин-уряд-громадянин та навпаки) із залученням інформаційно-комунікаційних технологій. Електронна демократія – це форма демократії, що характеризується залученням громадян до процесу вироблення та прийняття управлінських рішень за допомогою використання сучасних інформаційних комунікаційних технологій як основного засобу [6].

Сьогодні в країнах Європейського Союзу, а також і в Україні, одним із важливих завдань розвитку е-врядування є вирішення ряду проблем: проблеми сумісності, оскільки усі інноваційні технологічні нововведення в е-врядуванні мають взаємодіяти між собою як на рівні державних органів, так і на рівні органів місцевого самоврядування; проблеми національної безпеки в умовах мережевої, інформаційної війни, коли персональні дані можуть бути зчитаними за рахунок кіберзлочинів, хакерських атак, вірусів-шпигунів; про-

блема втрати національної самобутності та привабливості у процесі активного запозичення зарубіжного досвіду; проблеми непередбачуваних обставин у вигляді збою обладнання з базою даних, переведення даних в електронний вигляд без резервних копій тощо.

Наша держава поступово рухається у напрямку електронного врядування, невід'ємною частиною якого є запровадження електронної ідентифікації, у жовтні 2017 році був прийнятий Закон «Про електронні довірчі послуги» [3], який цілковитої чинності набув у листопаді 2018 року. Саме у цьому нормативному акті визначені поняття основних термінів даної тематики. Однією із останніх подій стало ухвалення 17 січня 2018 року «Концепції розвитку цифрової економіки в Україні до 2020 року» [14]. Також було прийнято положення про погодження проектів нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України в електронній формі. Уряд перейшов на електронний документообіг між центральними органами виконавчої влади і відтоді все загальне листування відбувається в електронній формі. До системи міжвідомчого електронного документообігу увійшли державні установи, серед яких усі центральні органи виконавчої влади та обласні державні адміністрації.

Органи влади для виконання функцій та реалізації власних повноважень повинні забезпечувати інформаційну взаємодію. Основним видом інформаційної взаємодії є обмін службовими документами - документообіг. Документообіг – це рух службових документів з часу їх створення або одержання суб'єктом документо-забезпечення управління до часу завершення виконання, надсилання або знищення. В умовах е-врядування основним видом взаємодії є електронний документообіг, тобто, обмін документами у електронному вигляді. Електронний документ – документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа. Склад та порядок розміщення обов'язкових реквізитів електронних документів визначається законодавством.

Електронний документ може бути створений, переданий, збережений і перетворений електронними засобами у візуальну форму. Візуальною формою подання електронного документа є відображення даних, які він містить, електронними засобами або на папері у фор-

мі, придатній для сприймання його змісту людиною. Електронний документообіг (Electronic Document Management, EDM) – це процес створення, одержання, спільного використання та обробки, відслідковування, ревізії, розподілу та зберігання документів та інформації, яку вони містять у межах певної інформаційної системи, які виконуються із застосуванням перевірки цілісності та у разі необхідності з підтвердженням факту одержання таких документів [8, с. 34].

Орган виконавчої влади здійснює електронний документообіг через спеціальні телекомунікаційні мережі або телекомунікаційні мережі загального користування. При цьому відправлення органом виконавчої влади електронного документа через телекомунікаційні мережі загального користування здійснюється за рішенням керівника цього органу. Порядок електронного документообігу визначається державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності відповідно до законодавства. Система електронного документообігу (СЕД) – програмно-технічний комплекс, який забезпечує (підтримує) здійснення електронного обміну документами в організаційних структурах та міжвідомчу взаємодію.

Створення та впровадження системи автоматизації діловодства та документообігу спрямовано на досягнення таких цілей:

В галузі роботи з документами:

- забезпечення підвищення оперативності і якості роботи з документами, впорядкування документообігу, забезпечення контролю виконання;
- створення умов для переходу від традиційного паперового документообігу до електронної без паперової технології;
- створення необхідних умов для підвищення частки інтелектуальної праці із змістового опрацювання документів і зниження витрат праці на рутинні операції;
- виключення дублювання роботи із введення інформації про документ на різних ділянках роботи з ним.

В галузі контролю за виконавською дисципліною:

- забезпечення автоматизованого контролю проходження документів у підрозділах організації з моменту їх одержання або ство-

рення до завершення виконання (відправлення або оформлення у справу), своєчасне інформування співробітників та керівництва про документи, які надійшли або створюються, виключення загублення документів;

- забезпечення випереджаючого контролю за своєчасним виконанням документів, доручень вищих органів державної влади та управління, доручень та вказівок керівництва організації, оперативне одержання інформації про стан виконання і місцезнаходження документа;

- скорочення термінів проходження і виконання документів; в галузі організації доступу до інформації – забезпечення централізованого зберігання текстів документів, підготовлених у електронній формі, їх графічних образів, а також всіх супутніх матеріалів (реєстраційних карток документів, резолюцій, супроводжуючих документів) з можливістю організації логічного пов'язування документів, які відносяться до одного питання, і оперативного пошуку документів за тематичним набором реквізитів [1, с. 129].

Використання новітніх технологій через призму послуг з е-врядування в загальному забезпечує економічно вигідну сферу надання послуг кожному громадянину та бізнесу, а також сприяє розвитку відкритого та прозорого державного управління. Надання державних послуг через веб-ресурси може знизити грошові витрати та зекономити час, який витрачається органами влади, громадянами та бізнесом. Попри це вони також сприяють зниженню ризиків, які пов'язані зі зміною кліматичних умов а також природними та антропогенними катастрофами, зокрема, за рахунок обміну даними та інформацією.

Незважаючи на високий рівень доступності послуг з е-врядування в світі, досі існують відмінності між різними державами, а рівень застосування послуг громадянами нерівномірний та подекуди зовсім низький. Важко оцінювати розвиток та ефективність застосування управлінських технологій е-врядування, оскільки вони не приносять прибутку. Будь-яка оцінка є суб'єктивною та виходить з припущення. Аналізуючи попередню інформацію варто було б зосередити свою увагу на розвитку Порталу державних послуг iGov [13]. Проте ми пропонуємо загальні рекомендації, які можна застосувати до будь-якого державного порталу.



Для початку варто зрозуміти наскільки необхідним є впровадження системи надання адміністративних послуг через веб-ресурси. Ми вважаємо що саме принципи електронного урядування забезпечують прозорість діяльності державних органів загалом. Невід'ємною ознакою демократичності суспільства є саме доступ до даних та прозорість діяльності. Зовсім не дивно, що запровадження електронного урядування є настільки ж складним процесом як боротьба з корупцією загалом. Оскільки парадигма електронного уряду передбачає повністю прозору діяльність державних органів відчувається найбільший супротив цьому процесу, починаючи від звичайних працівників, до керівної верхівки, яка не завжди зацікавлена у відображенні своєї діяльності на публіку.

Проте, розвиток демократичного суспільства у провідних країнах світу спонукає решту частину країн наздоганяти та впроваджувати систему відкритих даних. Незважаючи на готовність громадян до впровадження такої системи вона є необхідною у світлі розвитку технологій [10]. У зв'язку з цим окрім самого впровадження е-урядування держава повинна зосередити частину своїх сил на навчання та популяризацію інформаційного суспільства. Отже на нашу думку запровадження е-урядування є не просто потрібне, а необхідне для розвитку демократії в країні.

Тому варто зрозуміти, які дії необхідні від уряду та суспільства взагалі для впровадження нових технологій у життя кожного українця. Неможливо оцінити, який з стимулів повинен бути основним для запровадження електронної системи. На нашу думку, як би не було прозаїчно важливим є саме готовність та бажання. Навіть у випадку відсутності першого, головним є саме другий пункт, бажання. Воно може виходити як від громадян так і від держави в особі уряду загалом. Не завжди держава є стимулом прогресу, саме свідомі громадяни є рушійною силою реформ, оскільки саме вони зацікавлені в тому, щоб їхнє життя стало легшим. Неможливо говорити про громадян як цілісну категорію жителів країни, варто відокремлювати їх в даному випадку як "реформаторів". Звичайно, якщо мотиватором до змін є уряд, будь-яке нововведення є простішим та легшим до впровадження.

Портал державних послуг iGov побудований на бажанні громадян внести зміни в повсякденне життя та стерти межу між громадянами та державою, а Єдиний державний портал (ЄДП) адміністративних послуг побудовано виключно через необхідність його запровадження відповідно до міжнародних стандартів розвитку демократії в країні. Тобто мотиватором у розвитку першого порталу є звичайні громадяни в той же час як стимулятором в розвитку другого є прописана норма закону.

Незважаючи на те, хто є ініціатором створення порталу е-врядування, а конкретніше запровадження надання електронних послуг одним з вирішальних факторів є законодавче затвердження діяльності того чи іншого порталу. Для цього прописати певну платформу основним порталом країни занадто мало, підхід до цього питання повинен бути комплексним. Прийняття необхідних законодавчих актів спростить спосіб надання послуг не тільки в електронному доступі, але й у реальному часі, звичайно тут уже пересікаються дві вимоги, які ми зазначили вище, для прийняття законів необхідне бажання, тобто стимулюючий каталізатор до змін. У випадку Порталу державних послуг iGov, то їм необхідна підтримка збоку публічних органів влади.

Не менш важливим у запровадженні е-врядування є технології які використовуються при побудові його структури. Саме структура порталу задає поштовх до складності його подальшої розробки. Архітектура повинна бути побудована таким чином, що у разі якщо початкова команда не може його доопрацювати щоб будь-хто міг взятись за подальшу розробку даного порталу. Використання застарілих технологій призведе до того, що під впливом надшвидкого розвитку інформаційно-телекомунікаційних мереж доведеться вкладати надто багато коштів на його модернізацію.

Також, портал повинен з самого початку будуватись на можливості інтегруватись в будь-яку мережу, оскільки між нашими державними органами повністю відсутня можливість зв'язку кожен орган будує свою систему, яка в майбутньому потребує інтеграції з іншими. Витратити кошти на розробку окремих систем є по своїй суті недоцільним. Попри використання новітніх технологій варто враховувати той факт, що ресурс повинен бути легким у викорис-

танні, як громадянами у процесі замовлення тої чи іншої послуги, так і працівниками в процесі опрацювання звернень.

Проаналізувавши відгуки користувачів та працівників, портал є досить зручним у використанні, хоча не виключено можливість його удосконалення у параметрах пошуку. Щодо ЄДП адміністративних послуг, то процес замовлення є в принципі таким простим, щодо опрацювання заявок працівниками неможливо нічого зауважити, оскільки технології є закритими і відсутній принцип відкритого коду. По факту питання зручності у використанні є досить суб'єктивним оскільки залежить від багатьох факторів у тому числі можливості громадянина авторизуватись через зручний для нього спосіб. Саме авторизація є одним з ключових факторів у зручності надання послуг, оскільки дуже важливо, щоб сервісами міг користуватися кожен громадянин. Оскільки немає чітко визначеної процедури і вимог до авторизації портал повинен забезпечувати можливість авторизації громадянина через всі доступні сервіси.

До Порталу державних послуг iGov підключені всі можливі способи авторизації, на Єдиному державному порталі адміністративних послуг перелік дещо скорочений. По факту це універсальний метод інтеграції будь-яких систем. Щодо архітектурної побудови то не менш важливим є оцінка та відгуки користувачів заради вдосконалення функцій та надання послуг. Система оцінювання якості надання послуг може здійснюватися з допомогою різних додаткових систем, наприклад з допомогою засобів мобільного зв'язку. Мається на увазі систему, яка буде побудована на можливості користувачів через телефонний зв'язок оцінити якість надання послуг, проте цей метод потребує додаткових коштів, оскільки передбачає створення відокремленого call центру, який обдзвонюватиме користувачів. Це досить затратний метод, тому у випадку відсутності значного матеріального забезпечення найбільш простим є можливість оцінки наданої послуги через мережу Інтернет. Для прикладу кожному громадянину який скористався послугою може приходити лист з опитування щодо якості надання послуги.

Портал державних послуг iGov надає можливість користувачам оцінити якість більшості наданих послуг, залишити свій відгук та

надати свої пропозиції щодо покращення сервісу. Якщо ж розглядати з цієї сторони Єдиний державний портал адміністративних послуг то він такої можливості не надає і для комплексної взаємодії громадян та державних органів варто додати таку можливість. Саме оцінка сервісу послуг є найбільш важливою у процесі надання послуг не тільки комерційними підприємства а й некомерційними проектами державних органів.

Звичайно робота над будь-яким порталом повинна також відбуватись у напрямку розширення послуг, які доступні громадянам на порталі. Звичайно цьому передують важкий процес переговорів та побудови послуг. На нашу думку портал повинен забезпечувати громадян тими послугами, які для них є найбільш затребуваними. Згідно з соціологічним опитуванням проведеним ООН ще у 2015 році щодо найбільш затребуваних послуг, а також згідно статистики по кількості наданих послуг визначено перелік державних органів чиї послуги є найбільш необхідними для громадян, суб'єктами надання цих послуг є:

- Державна міграційна служба (видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон, видача паспорта громадянина України та ін.);

- послуги Міністерства юстиції у сфері реєстрації (реєстрація бізнесу, речових прав на нерухоме майно та ін.);

- Міністерство внутрішніх справ (послуги щодо реєстрації транспортних засобів, отримання довідки про відсутність судимостей та ін.);

- органи державної реєстрації актів цивільного стану (послуги у реєстрації шлюбу, народження, смерті та ін.);

- Державна архітектурно-будівельна інспекція (послуги щодо затверджень проектів землеустрою та ін.);

- Держгеокадастр ( реєстрація земельної ділянки, видача нормативно-грошових оцінок земельних ділянок та ін.)

Послуги зазначених вище органів державної влади є найбільш затребуваними для громадян оскільки будь-яка особа у своєму повсякденному житті стикається з необхідністю отримання тієї чи іншої послуги на певному етапі свого життя. Ми вважаємо, що пе-

реведення послуг зазначених органів влади повинні в електронний доступ, має вирішальне значення для спрощення взаємодії громадян і державних установ.

Звичайно, всі зазначені послуги повинні мати власний шлях подачі документів, оскільки у багатьох випадках ці послуги потребують фізичної присутності громадян для отримання цих послуг. Беручи до уваги досвід ЄДП адміністративних послуг то розробники порталу виходили не з необхідності послуг, а з “легкості” їхнього запровадження. Якщо брати до уваги Портал державних послуг iGov то левова частка послуг зазначених вище органів, уже розроблена на порталі та громадяни деяких регіонів мають можливість ними скористатись. Величезним мінусом порталу є нерівномірність надання даних послуг. Мається на увазі те, що наявність певної послуги на порталі не передбачає можливості отримати її у будь-якому куточку України. Послуги надто розпорошені по регіонах країни, що ускладнює для громадян розуміння причини таких дій. У цьому випадку варто зосередити свою увагу на розширенні “географії” надання уже наявних послуг, що також має багато “але”. Тут уже пересікається зазначені вище вимоги щодо підтримки порталу вищим керівництвом держави, адже саме завдяки підтримці можна здійснити такий об’єм роботи. Навіть за наявності уже необхідного переліку послуг на порталі не менш важливим фактором є маркетинг.

Саме маркетинг неприбуткових проектів повинен бути чітко продуманим та мати єдину систему заходів щодо популяризації того чи іншого порталу. Важко відокремити необхідні заходи, які повинні бути здійсненні для такого проекту, оскільки це не просто “безкоштовний сервіс”, а ціла система заходів, які спрямовані на отримання відповідних сервісів.

Враховуючи неоднорідність розвитку телекомунікаційних технологій у регіонах нашої країни, маркетингові заходи повинні включати в себе також такі прості речі, як оповіщення громадян через ЗМІ та звичайне інформування населення через інформаційні стенди в державних органах. Найважчим у популяризації електронних сервісів є залучення громадян старшого віку, яким у силу свого віку важко досягнути необхідність використання мережі Інтернет, тому

тут також варто оцінити чи взагалі є доцільним навчання громадян. Маркетинг таких проектів повинен розроблятися окремо від технологічної та архітектурної складової проекту, необхідно сформуванати власну стратегію просування сервісів на ринку державних послуг. З точки зору маркетингу обидва портали програють, оскільки не мають жодної стратегії популяризації сервісів, щодо Порталу державних послуг iGov то відсутність маркетингової стратегії обумовлюється розпорошеністю “географії” надання електронних сервісів.

Щодо ЄДП адміністративних послуг, то тут основну роль відіграє те, що занадто мала кількість послуг для проведення масштабної їх популяризації, це економічно не вигідно і недоцільно на даному етапі розвитку як одного так і другого порталів. Всі вище зазначені необхідні умови для впровадження е-врядування будуть неефективними в разі відсутності ефективного менеджменту, керівництва проектом. Будь який проект повинен мати свій кінцевий результат. З точки зору управління інноваційними технологіями, то ЄДП адміністративних послуг [2] поки що не має чітко сформованої мети і відомого результату. Керівництво у вигляді державних органів на даному етапі провокує ефективне використання ресурсів. У свою чергу менеджмент Порталу державних послуг iGov показує кращі результати в процесі управління проектом, оскільки кількість послуг з кожним днем збільшується а “географія” розширюється.

Виникає також питання, чи обов’язково е-врядування передбачає надання електронних послуг на безоплатній основі, чи таки варто в кінцевому результаті зробити сервіс платним. Це дуже суб’єктивне питання оскільки з однієї сторони історично склалося так, що в нашій країні громадяни не звикли платити гроші за те, що можна отримати безкоштовно, з другого боку навіть за наявності повністю готового сервісу, він повинен також якимось чином себе утримувати. Якщо портал буде безкоштовним це призведе до того, що на утримання порталу необхідно буде використовувати кошти з державного бюджету, з другого боку оплата за використання електронного сервісу може призвести до негативного ставлення громадян до ресурсу [7, с. 178].

Оскільки впровадження е-врядування це таки досить вартісна річ цілком ймовірно, що варто таки брати плату за користування

сервісами. Проте, ця система повинна бути побудована іншим чином, якщо громадянин готовий чекати на отримання послуги довший період часу, так як це передбачено законом, тоді сервіс буде безкоштовним. У разі якщо громадянин бажає отримати результат послуги у прискорені терміни, він повинен заплатити певну суму за прискорений розгляд, ця сума буде ділитись між бюджетом державного органу виконавця послуги та бюджетом порталу. Така система у разі її запровадження принесе величезну користь, портал може окупити своє утримання державою, а окремі місцеві бюджети будуть наповнюватись за допомогою прискореного розгляду звернень їхніми працівниками.

Для того, щоб ЄДП адміністративних послуг став “єдиним вікном” для отримання електронних послуг, а також для надання електронних послуг четвертої стадії розвитку необхідно забезпечити: повноцінне функціонування системи електронної взаємодії органів влади; інтеграцію інформаційних систем усіх суб’єктів надання адміністративних послуг з Єдиним державним порталом; доступ суб’єктів надання адміністративних послуг до державних реєстрів та їх електронну взаємодію; інтеграцію системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів з Єдиним державним порталом адміністративних послуг [12, с. 51]. Отже, переведення державних адміністративних послуг в електронний формат надає можливість отримати будь-яку послугу з будь-якого місця, де є підключення до Інтернету.

Електронні послуги сприятимуть відкритості, заощадженню часу, забезпечать якісно новий рівень управління державою та суспільством в цілому, зміцнять довіру до держави та її політики, вдосконалять взаємодію між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, бізнесом, громадянами та державними службовцями. Запровадження е-врядування і, зокрема, електронної взаємодії в Україні не лише полегшить життя громадянам у використанні власного часу, але й зменшить рівень корупції, завдяки відкритості, об’єктивності та прозорості процесів, ліквідує систему бюрократизації, яка постійно втомлює українців своєю паперовою тяганиною, чергами, занадто складною процедурою та доступом.

**Висновки.** У сучасних умовах суспільного розвитку гостро усвідомлюється проблема необхідності трансформації всієї системи державного управління. Наразі Україна стала на шлях приєднання до європейського співтовариства. Одним із найбільш пріоритетних завдань, яке на сьогодні стає перед нашою державою - розбудова інформаційного суспільства. Це зумовлено насамперед переходом від інформаційного суспільства до суспільства знань, що докорінно змінює всі комунікації в суспільстві і ставить нові вимоги перед якістю послуг, які надаються державними службовцями. Якщо раніше акцентувалася увага на тому, що держава має обслуговувати своїх громадян, то сьогодні мова має йти про формування партнерських відносин між державою і громадянами, про їх спільний внесок і дії щодо вирішення назрілих питань. Е-врядування - це, по суті, модернізація всієї системи державного управління, яка охоплює як надання якісних послуг для громадян і бізнесу, так і налагодження новітніх комунікативних каналів між владою і громадянським суспільством, перезавантаження всієї державної служби.

Електронне врядування у процесі прийняття управлінських рішень – це форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. Система е-врядування сприяє економії бюджетних коштів на адміністрування, підвищує його якість, позбавляє державних службовців рутинної роботи, забезпечує громадянам прозорий, відкритий доступ до публічної інформації, а також активну участь у політичних процесах, робить владу підконтрольною громадськості, підвищує рівень демократизації населення, тощо.

Використання різноманітних технологій та інструментів е-врядування сприяє перетворенню робочого процесу державних службовців на більш мобільний, оперативний і комфортний. Електронне врядування є не простим технологічним рішенням, а інноваційною концепцією управління державою як важелем масштабного перетворення суспільства. Основою відповідних перетворень у дер-





public authorities; ensuring openness of information on the activity of public authorities, widening access to it, and enabling direct participation of individuals and civil society institutions in the processes of preparation and examination of draft political and administrative decisions.

The basic principles of e-government are defined, such as: transparency and openness of power; confidentiality and information security; common technical standards and interoperability; focus on the interests and needs of consumers of services, cooperation and partnership; accountability and accountability of public authorities to citizens and society; first-person principle.

In Ukraine, as a whole, a proper legal framework for e-governance has been created, but it has a number of shortcomings such as incompleteness, declarations, non-system, unclearness, lack of consistency of documents and compliance with international norms, first of all European standards, loss of relevance, etc. a significant deterrent to the development of this field and one of the main reasons for the country to lose its position in international rankings on the development of information society and e-governance.

**Keywords:** e-governance, administrative services, public power, adoption, management decisions, information security, policy, reform, electronic workflow, public administration, process.

**Received: 08.09.2019**

## References

1. Gorbulin V.P., Gritsyak N.V., Semenchenko A.I., Karpenko O.V. (and others). (2014). Eelectronic governance: [a textbook], [Scientific-editorial board], NADU, Kyiv: [in Ukraine].
2. The only state portal of administrative services. Official portal [Electronic resource]. - Retrieved from: <https://poslugy.gov.ua/> [in Ukraine].
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), The law of Ukraine “On electronic trust services” on October 05, 2017 No. 45 [in Ukraine].
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine “On Electronic Documents and Electronic Workflow” on May 22, 2003 No. 851-IV // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua) [in Ukraine].

5. The Verkhovna Rada of Ukraine, The Law of Ukraine “On the National Program of Informatization” [Electronic resource]. - Access mode: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show> [in Ukraine].
6. Ishchenko V.M. (2012). International experience e-government implementation [Electronic resource] // Access mode: [http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4\\_2012/5.pdf](http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2012/5.pdf) [in Ukraine].
7. Kaganowska T.E. (2014). Eelectronic governance as a form of public administration in Ukraine: Current State and Prospects for Development // Law Forum. - No. 2 - pp. 176-182 [in Ukraine].
8. Karnashenko V.O. (2005). Basic principles of electronic signature infrastructure formation in Ukraine: Master's thesis: (8.150000 - “Public Administration”), NADU, Kyiv: [in Ukraine].
9. Karpenko O.V. (2014). Management Services in Ukraine: Mechanisms of Provision by Authorities [Text]: monograph / AMU, Kyiv: [in Ukraine].
10. Koliushko I.B. (2018). Electronic governance - the way to efficiency and transparency of public administration // Information Society. Way of Ukraine. Library of information. Society, Kyiv: [in Ukraine].
11. The concept of development of electronic governance in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine on September 20, 2017 No. 649-r [Electronic resource]. - Retrieved from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show> [in Ukraine].
12. Kuspalyak I.S. (2014). 100 cities - a step forward. Monitoring the implementation of electronic governance as a basis for providing electronic / NGO Podil Regional Development Agency, [Electronic resource]. - Access mode : <http://nc.gov.ua/news/index.php?ID=1577> Vinnitsa: [in Ukraine].
13. The portal of public services «iGov». Official portal [Electronic resource]. - Access mode: <https://igov.org.ua/> [in Ukraine].
14. On approval of the Concept of development of the digital economy and society of Ukraine for 2018-2020 // Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of January 17, 2018 No. 67-r. - Access mode: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-r> [in Ukraine].
15. Romanyuk S.A. Regional development policy in Ukraine: current state and new opportunities. Regional studies: [monograph] / UADU, Kyiv: [in Ukraine].

**Відомості про авторів / Information about the Authors**

**Жовнірчик Ярослав Федорович:** Національний авіаційний університет, просп. Любомира Гузара, 1, м. Київ, 03680, Україна

**Zhovnirchik Yaroslav Fedorovych:** National Aviation University, Kyiv, 03680, Ukraine

**ORCID.ORG/0000-0002-1378-9923**

**E-mail: ya.zhovnirchik@ukr.net**

**Марценюк Анна Петрівна:** Національний авіаційний університет, просп. Любомира Гузара, 1, м. Київ, 03680, Україна

**Martseniuk Anna Petrivna:** National Aviation University, Kyiv, 03680, Ukraine

**E-mail: anna\_martsenuk22@ukr.net**

УДК 332.87:[323.2:316.325](477)

DOI: 10.34132/pard2019.06.06

## ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВНИЦТВА НОВОГО ТА РЕКОНСТРУКЦІЇ ЗАСТАРІЛОГО ЖИТЛОВОГО ФОНДУ ЗА УЧАСТІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

**Івашова Л.М.**, д.н.держ.упр., проф., професор кафедри публічного управління та митного адміністрування, Університет митної справи та фінансів, м. Дніпро, Україна

**Івашов М.Ф.**, к.е.н., с.н.с., професор кафедри публічного управління та права, КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» ДОР, м. Дніпро, Україна

**Усаченко О.О.**, к.н.держ.упр., докторант Інституту законодавства Верховної ради України, м. Київ, Україна

У статті проаналізовано сучасний стан нормативно-правового забезпечення розвитку галузі будівництва житлового фонду України. Авторами означено основні недоліки чинного законодавства та їх негативні наслідки на формування інвестиційного клімату у сфері будівництва житла. Автори статті акцентують увагу на необхідності забезпечення населення України доступним житлом. Для вирішення цієї проблеми авторами запропоновано два альтернативних шляхи: на державному рівні – удосконалення чинного законодавства задля створення сприятливих умов для будівництва соціального і доступного житла і на муніципальному рівні – розробка та реалізація програм реконструкції застарілого житлового фонду міста. За першим напрямом авторами запропоновано удосконалити окремі чинні правові норми та узагальнити зміни у новому Житловому кодексі України, у тому числі стосовно державних стандартів та норм будівництва житла відповідно до стандартів ЄС. За другим напрямом у статті запропоновано

авторську програму реконструкції застарілого житлового фонду на прикладі міста Дніпро та детальний, по-кроковий механізм її реалізації. Крім того, розкрито механізм виконання Програми який є досить складним та чітко визначені його організаційні, фінансові та контрольні складові. Авторами обґрунтована необхідність співпраці органів місцевого самоврядування, бізнес структур та громадянського суспільства для вирішення проблеми реконструкції застарілого житлового фонду міста та схематично означено напрями такої співпраці.

Запропоновано з метою реалізації даної Програми об'єднати й спрямувати зусилля державних, муніципальних, громадських і комерційних структур на комплексне вивчення та вирішення проблем пов'язаних з покращенням якості існуючого і створення нового житлового фонду та оновленням інженерних мереж. Також, пропонується передбачити в муніципальному та державному бюджеті кошти для часткового фінансування робіт з реконструкції застарілого житлового фонду та інженерних мереж, а також створення привабливих умов для залучення приватних інвесторів для реалізації даної Програми.

Авторами обґрунтовано, що реалізація Програми реконструкції застарілого житлового фонду на основі угод про публічно-приватне партнерство дасть змогу реально вирішити проблему забезпечення населення кожної окремої територіальної громади високоякісним житлом. Поєднання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та приватного бізнесу за участі й під контролем громадських організацій зробить громадянське суспільство не лише споживачем, але й учасником процесу ефективного розвитку житлового фонду міста.

**Ключові слова:** державне регулювання у сфері будівництва, будівництво житла, доступне житло, застарілий житловий фонд, реконструкція, інвестиції, громадський контроль

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Забезпечення населення житлом належить до первинних потреб людей та є важливим показником соціальної стабільності суспільства, рівня життя

населення країни. Наявність гострих проблем у сфері житлового і комунального господарства територіальних громад міст України вимагає пошуку ефективних шляхів з їх вирішення, одним з яких є оновлення застарілого житлового фонду шляхом будівництва нового житла та реконструкції застарілих будівель. При цьому, зважаючи на відсутність коштів у міських бюджетах не лише на будівництво, але й на реконструкцію, необхідно віднайти такий фінансовий механізм який би дозволив реалізувати муніципальні програми соціально-економічного розвитку використовуючи ресурсний потенціал територій. Вирішення даної проблеми стане можливим лише за умови широкого залучення до виконання таких програм не лише інвесторів, але й представників громадянського суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Наукові дослідження, що проводяться у даному напрямі спрямовані на пошук ефективних шляхів для вирішення тієї чи іншої проблеми. Так питаннями державного регулювання у сфері житлового й комунального господарства представлені у працях О. Дація [3], І. Драгана [5], Д. Ісаєнка [7, 8], Д. Левчинського [12], О. Непом'яшого [13, 14], К. Пивоварова [15], Т. Строкани [39], О. Тимофесвої [41]. Механізми функціонування галузі будівництва житлової нерухомості досліджували такі вчені, як А. Белянський [1], А. Беркута [2], Р. Кірхнер, Р. Джуччі, Р. Возняк [9]. Теоретичні та прикладні аспекти державного регулювання фінансування галузі будівництва житлової нерухомості досліджені в наукових працях таких учених і практиків, як: В. Кравченка, К. Паливоди [11], М. Садов'яка [37] та ін. При цьому зауважимо, що майже всі вчені поряд з висвітленням проблем у галузі будівництва, визнають необхідність комплексного підходу до вирішення проблем формування, збереження та відновлення житлового фонду.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** В умовах спрямованості України до Європейського союзу та орієнтації та європейські стандарти життя та зважаючи на гостроту проблеми забезпечення населення доступним житлом, основною метою даної роботи є комплексний аналіз проблем у сфері будівництва й реконструкції житлового фонду в Україні та на його основі розробка конкретних пропозицій щодо їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Інтеграція України у світове співтовариство, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами, створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки, забезпечення постійного зростання рівня життя і добробуту населення є визначеними пріоритетами національних інтересів у забезпеченні соціальної політики України. Забезпечення цих пріоритетів пов'язане з реалізацією реальних та потенційних можливостей у сфері забезпечення населення країни доброякісним доступним житлом та розбудови житлово-комунальної інфраструктури за цивілізованими нормами та стандартами.

В останні роки в містах України спостерігається тенденція до зростання житлового будівництва. Проте стратегія крупних будівельних компаній направлена на створення елітного житлового фонду, що формує дорогий первинний ринок житла, який задовольняє потреби вузького кола населення. Оскільки існує тенденція збільшення населення великих промислових міст та адміністративних центрів обласного масштабу особами з низьким або середнім рівнем доходу, то можна констатувати, що темпи будівництва доступного житла не задовольняють потреби населення. До того ж, на сьогодні в містах і містечках України гостро стоїть проблема збереження споживчої якості наявного житлового фонду. Адже в Україні є наявність великої кількості житлового фонду і комунальних мереж, що знаходиться на критичній межі експлуатації при відсутності необхідних коштів у місцевих бюджетах для їх ремонту та підтримки у задовільному експлуатаційному стані, вимагають нових, альтернативних до будівництва, підходів з вирішення наявних проблем у житлово-будівельній галузі.

Загалом, проблеми у будівельно-житловій сфері можна згрупувати за такими напрямками:

- соціально-економічні, які пов'язані з низьким рівнем добробуту та соціальної захищеності населення, недостатніми темпами розвитку будівельної галузі для задоволення потреб населення міст доступним житлом;
- організаційно-управлінські, які породжені недосконалим законодавством у сфері державного регулювання у сфері житлового



будівництва та реконструкції застарілого житлового фонду країни, відсутністю єдиної Стратегії його розвитку;

- технічно-інноваційні, що викликані відсутністю або ж недосконалістю науково обґрунтованих альтернативних будівництва та капітальному ремонту інноваційних проєктів щодо реконструкції житлових комплексів;

- фінансово-інвестиційні, які пов'язані з відсутністю достатнього бюджетного фінансування капітальних вкладень у сферу будівництва доступного житла та реконструкції застарілого житлового фонду з однієї сторони, та вагомих фінансових стимулів для залучення інвестиційного капіталу - з іншої.

Вирішення цих проблем можливе лише за умови наявності виваженої державної будівельно-житлової політики та дієвих механізмів та інструментів її реалізації. Важливу роль у державному регулюванні будівельної та житлово-комунальної галузей відіграють законодавчі і нормативно-правові акти, які мають врегулювати всі процеси у галузі будівництва та експлуатації й відновлення житлового фонду. Дослідженню проблем нормативно-правового регулювання будівельно-житлової сфери присвячено низку наукових праць. У цьому контексті К Пивоваров вважає, що для прискорення розробки нових проєктів з будівництва доступного житла необхідно створити на державному рівні механізм обмеження строку, який надається забудовникові для реалізації проєкту, в зв'язку із заходами державної підтримки [15].

Одночасно А. Беркута [2, с. 6] та фахівці з Німецької консультативної групи [9, с. 9] наголошують, що зазначений механізм повинен накладати певні обмеження на дії державних установ і уповноважених приватних компаній, які задіяні у процесі з підготовки вихідної дозвільної й правовстановлюючої документації з проєктування будівництва, погоджень, що також обмежують їх в термінах щодо надання висновків і підготовці необхідних матеріалів, а також документів, необхідних для оформлення прав власності громадян на житло. Також, вимагає удосконалення процес надання земельних ділянок під будівництво, адже як справедливо зазначає А. Белянський «обмежена кількість кращих земельних ділянок (забезпече-

них інфраструктурою) приводить до їхнього дефіциту й необхідності освоювати ділянки з більшими обтяженнями. Це суттєво затягує підготовчий процес і, як наслідок, будівництво» [1, с. 29].

Загалом, проблеми, що вимагають державного регулювання й стимулювання в сфері будівельної діяльності, носять багатопрофільний характер. У зв'язку із цим на погляд К. Пивоварова [15] було б доцільним «...створення комісій з економічного регулювання й стимулюванню розвитку цього виду діяльності, у які входили б представники місцевого самоврядування, авторитетні керівники державних і комерційних структур, наукові й вузівські працівники для підготовки і представлення законодавчим органам відповідних обґрунтованих пропозицій і проектів рішень.

На жаль на разі на українському ринку житла й загалом у будівельній галузі склалася монопольна ситуація, що негативно впливає на кінцеву ціну житла, яка визначається ринковою кон'юнктурою без обліку реальних витрат, реального державного контролю за якістю нового житла та без урахування фінансових можливостей населення. Як наслідок наразі існує надлишок нового житла елітного та середнього класу, яке не доступне для більшості громадян країни з одночасним дефіцитом соціального та доступного житла якого потребують молоді сім'ї, сім'ї переміщених осіб, що втратили житло у наслідок анексії та бойових дій на сході держави тощо. Отже, для того щоб житло стало доступним, у будівельному секторі повинна з'явитися реальна конкуренція. Інакше цілі, що визначені в державній програмі «Доступне житло» [26] не будуть досягнуті.

Вважаємо, що для розв'язання проблеми забезпечення населення доступним житлом, доцільно як на державному, так і на регіональному рівнях розробити відповідні програми, які можна буде реалізувати паралельно за декількома сценаріями, залежно від конкретних умов того чи іншого регіону. Так, один зі сценаріїв має бути розрахований на сім'ї, які потребують житла, що має надаватися державою (наприклад для сімей військових) у цьому випадку, фіксуються ціни на рівні проекту й не змінюються в залежності від ринкової кон'юнктури. Інший сценарій має враховувати потреби та можливості молодих сімей і їх кредитування на пільгових умовах

для придбання житла. Ще один сценарій має передбачити можливість населення на поліпшення житлових умов у наслідок реконструкції застарілого житла, що дозволить не лише покращити комунальну інфраструктуру, але й збільшити обсяги житлового фонду за рахунок надбудов на основі вже існуючої будівлі.

Таким чином, у сучасних соціально-економічних умовах можливо не лише підсилити регулюючу й конструктивну роль держави щодо забезпечення реальної конкуренції й глибокого прориву в житловій сфері, але й реально вирішити проблеми у цій сфері щодо забезпечення доступним житлом населення країни. Спроби законодавчого врегулювання діяльності у сфері будівництва житла, збереження та відновлення житлового фонду постійно здійснюються державою практично з початку отримання Україною незалежності. Однак, на жаль, і на сьогодні залишилося ще багато проблем, які чекають свого вирішення як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях.

Так, державне регулювання будівництва та експлуатації житла ґрунтується на дії Законів України, Указів Президента, Постанов та Розпоряджень Кабінету міністрів України, відомчих наказів тощо. Зокрема, наразі діють такі нормативно-законодавчі акти: Закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву» [17], Про житловий фонд соціального призначення» [19], «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» [21], «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» [28], «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» [33]; Укази Президента України «Про заходи щодо будівництва доступного житла в Україні та поліпшення забезпечення громадян житлом» [27] та «Про деякі заходи щодо сприяння добудові житлових об'єктів» [18]; Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми забезпечення молоді житлом на 2013-2017 роки» [23], «Про затвердження Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 рр.» [24], «Про затвердження порядку забезпе-

чення громадян доступним житлом» [26]; Розпорядження Кабінету Міністрів України: «Деякі питання забезпечення будівництва доступного житла» [4], «Про схвалення Концепції реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва України на період до 2015 року» [25, 32]; окремих відомчих наказів [29] тощо.

З огляду на ці та інші нормативні документи С. Петруненко [16, с. 139-140] та М. Садов'як [37, с. 96-97] висловлюють думку, згідно з якою необхідним є створення єдиної законодавчо визначеної державної житлової політики, спрямованої на підвищення інвестиційного попиту, подолання негативних тенденцій і забезпечення розширеного відтворення житла, покращення його утримання та обслуговування та створення фінансово-економічних передумов будівництва доступного житла. Окрім того, на думку О. Тимофєєва [41, с.5] державна регуляторна будівельно-житлова політика має стати основою для розробки нового Житлового кодексу України та інших законодавчих актів, що регулюватимуть житлові відносини у сучасних соціально-економічних умовах, і враховуватимуться під час розробки регіональних та галузевих програм забезпечення громадян житлом.

Також, окремі дослідники зауважують, що наразі законодавчо не врегульованими залишаються окремі питання щодо здійснення дозвільно-погоджувальних процедур у будівництві житла, зокрема, їх спрощення під час проектування та введення в експлуатацію будівель [11, с. 8; 40, с. 59]. Сьогодні на ринку житла витрати будівельників, що не пов'язані з будівництвом, сягають більше 40 % від собівартості житла [10, с. 239]. Також, у роботах науковців увага акцентується на необхідності дотримання учасниками будівництва та органами виконавчої влади всіх рівнів вимог законодавства, що регулює відносини у сфері житлового будівництва [11, с. 8]. Законодавчого врегулювання потребує й узгодження пріоритетів підтримки проектів будівництва доступного житла у сільській місцевості з державними програмами розвитку села [10, с. 242] та заборона безоплатної передачі житлової площі в новозбудованих будинках на баланс міста [40, с. 59].

У роботах науковців зазначено, що до заходів, які б сприяли збільшенню обсягів будівництва доступного житла, є створення ді-

свого фінансово-економічного механізму будівництва доступного житла, що, передбачатиме: законодавче визначення критеріїв доступного житла; забезпечення використання показника собівартості будівництва як основи встановлення економічно і соціально обґрунтованої ціни на доступне житло; запровадження механізму розрахунку та моніторингу собівартості будівництва доступного житла; створення механізму безкоштовного виділення державою землі під будівництво доступного житла; запровадження механізму державного замовлення на будівництво доступного житла та ін. [42].

З метою державного регулювання процесу вирішення даних проблем Верховною радою України у 2004 році був прийнятий Закон України «Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки» [20] та у 2006 році - Закон України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» [28]. Проте ефективність дії цих законів без наявності конкретних Проектів та Програм спрямованих на вирішення проблем будівельно-житлового комплексу виявилася досить низькою. Протягом останніх 10 років в Україні в цілому й у регіонах, зокрема, значно погіршився технічний стан основних конструкцій та інженерного обладнання житлового фонду, в першу чергу, покрівель, систем опалення, холодного водопостачання, каналізації, ліфтів, газового обладнання. Знос житлового фонду складає близько 55,7% [14].

Так, згідно даних Програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства Дніпропетровської області на 2010-2014 роки житловий фонд області налічував 20879 житлових будинків, що становило 51,7 млн кв. м загальної площі. З них на балансі житлових організацій, які належать до комунальної власності територіальних громад, перебувало 18674 житлових будинків (38,6 млн кв. м), 2205 будинків (13,1 млн кв. м) – на балансі відомств, житлово-будівельних кооперативів та об'єднань співвласників багатоквартирних будинків. Зберіглася тенденція старіння житлового фонду, який здебільшого перебуває в незадовільному технічному стані: до категорії ветхих житлових будинків віднесено 1 тис. 273 будинки; до категорії аварійних житлових будинків віднесено 104

будинки [35]. Левова частка житлового фонду Дніпропетровської області зосереджена у великих містах: Дніпрі, Кам'янському, Кривому Розі, Нікополі, Марганці тощо. Так, на початок 2019 року в м. Дніпро житловий фонд налічував 5077 будівель загальною площею близько 10,1 млн. м<sup>2</sup>, з яких більше 1% - це ветхий та аварійний житловий фонд [30], адже у зв'язку з відсутністю коштів капітальні ремонти житла виконуються в незначних обсягах, що призводить до погіршення технічного стану житлових будинків.

При цьому зауважимо, що незважаючи на зростання обсягів будівництва житла житловий фонд м. Дніпро має тенденцію до скорочення (табл. 1).

Таблиця 1

**Основні показники розвитку житлового фонду м. Дніпро**

| Показники                                     | 2017 р. | 2018 р. | 2019 р. |
|-----------------------------------------------|---------|---------|---------|
| Житловий фонд, тис. кв. м.                    | 11126,9 | 10058,8 | 9042,6  |
| Ветхий та аварійний житловий фонд, тис. кв.м. | 230,0   | 216,0   | 97,9    |
| Частка ветхого житла у загальному фонді, %    | 2,06    | 2,14    | 1,08    |

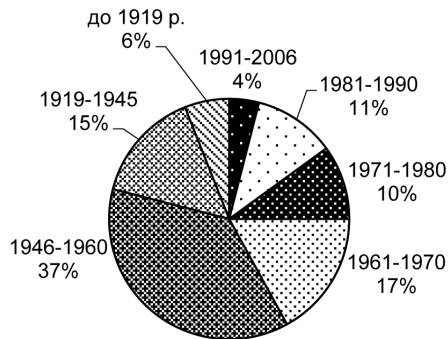
*Джерело: [31]*

Відповідно до вимог нормативних актів обсяг коштів на проведення робіт із капітального ремонту житлового фонду визначається на рівні 7% від залишкової балансової вартості житлового фонду. Проаналізуємо тенденції освоєння бюджетних коштів на здійснення ремонтних робіт за останні.

Так, виходячи з залишкової балансової вартості житлового фонду у середньому по Дніпропетровській області на 2009-2016 роки розрахунковий обсяг коштів мав бути майже 300 млн грн. Фактично на проведення робіт із капітального ремонту житлового фонду комунальної власності територіальних громад області з 2008 р. до

2015 року загальні витрати становили від 31,5 млн грн. до 62,5 млн грн. відповідно, що складає близько 20% від потреби. Зважаючи на те, що житловий фонд міста Дніпро катастрофічно старіє про що свідчить наступна інформація про вік будинків за роками забудови житлового фонду, у % до загальної кількості будинків: до 1919 року – 11%; 1919 – 1945 роки – 7%; 1946 – 1960 роки – 34%; 1961 – 1970 роки – 18%; 1971 – 1980 роки – 12%; 1981 – 1990 роки – 13%; 1991 рік і пізніше – 5%. (рис.1).

Таким чином більше 60% житлового фонду міста є старішим від 40 років. Тому після прийняття чергової Програми реформування та розвитку житлово-комунального господарства м. Дніпро на 2016-2020 роки та Програми «Теплий під'їзд» на 2016-2020 роки у 2016 році було виділено на капітальний ремонт житлового фонду 220,7 млн грн (майже 70% від потреби), з яких було освоєно 182,1 млн грн. [6].



*Рис.1. Структура житлового фонду міста Дніпро за віком забудови.*

Крім того, у цьому ж році за рахунок бюджетних коштів міста було виконано поточних ремонтів житлових будинків на 225,5 млн грн, що в 3,6 рази більше, ніж у 2015 році [9].

Значне зростання асигнувань на відновлення житлового фонду стало можливим завдяки процесу децентралізації та перенаправлення окремих видів податків до місцевих бюджетів.

Найбільш вагомими факторами, що спонукають до активізації пошуку нових підходів у вирішенні проблем розширення житлового фонду є:

- нагальна потреба проведення ремонтних робіт на об'єктах житлового фонду та інженерних мереж термін експлуатації яких перевищує 30-50 років;

- перевищення темпів зростання населення міст над темпами будівництва житла;

- будівництво дорогого житла та значні темпи збільшення вартості житла, що робить його недоступним для широкого споживача і молоді;

- відсутність, недостатність, обмежене фінансування муніципальних програм спрямованих на реальне вирішення житлових проблем населення міста;

- збільшення питомої ваги непридатних для експлуатації або ж таких що знаходяться у критичному (аварійному) стані каналізаційних, водо-, тепло- та енергомереж, що забезпечують житловий фонд міста (амортизаційний термін використання яких повністю вичерпано);

- погіршення екологічного стану на території міста за рахунок забруднення довкілля каналізаційними витоками, наявність підтоплень підвалів через пошкодження водо- та тепломереж, що призводить до просідання будинків та їх зсувів, швидкого розповсюдження комарів, цвілі та різноманітних грибків тощо.

- наявність енергомісткої системи теплопостачання, що призводить до значних втрат тепла на шляху до кінцевого споживача, порушення норм теплопостачання та проблем пов'язаних з оплатою населенням послуг тепломереж;

- відсутність технічних та економічних можливостей для забезпечення збереження тепла у жилих приміщеннях та під'їздах багатоквартирних будинків;

- застарілий та майже не працюючий ліфтовий парк, відсутність ліфтів у 5-ти поверхових будинках де більше 60% проживаючих - люди похилого віку;

- незадовільна робота служб житлово-комунального господарства щодо підтримання у належному стані житлових приміщень та комунікаційних мереж;



- нерегулярне проведення ремонтів під'їздів, площ загального користування та прилеглих територій багатоповерхових домів і, як наслідок, незадовільний санітарно-технічних їх стан;

- низька активність громадськості для забезпечення порядку та збереження суспільного майна;

- незадовільний зовнішній вигляд багатоповерхових будівель;

- відсутність достатнього правового забезпечення та відповідної підтримки муніципальної влади щодо створення і функціонування громадських організацій для забезпечення функціонування житлово-комунального господарства (товариства співвласників тощо).

З урахуванням зовнішньої та внутрішньої економіко-політичної ситуації в Україні основні напрями регіональної соціальної стратегії мають бути зосереджені на своєчасному виявленні, попередженні та нейтралізації внутрішніх негативних факторів, що можуть спричинити соціальні хвилювання через удосконалення методів і механізмів реалізації соціальної політики у всіх напрямках її функціонування. Житлово-комунальна сфера у цьому контексті набуває першочергового значення і потребує як найпильнішої уваги як зі сторони державної так і муніципальної влади.

І ми підтримуємо думку А. Стельмашова [38], що саме пошук альтернативних шляхів вирішення проблеми оновлення застарілого житлового фонду, у тому числі залучення інвесторів, зацікавлених в реалізації такого проекту, є актуальним і потребує відповідного врегулювання, вирішення владою міст та відповідних органів місцевого самоврядування, державних органів влади.

Наразі проблема реконструкції застарілого житлового фонду, яка активно підіймалася Урядом у 2004-2011 роках, знову вимагає нагального вирішення як на загальнодержавному так і на регіональних рівнях. На сучасному етапі вважаємо за доцільне розробити Стратегію розвитку житлового фонду України на основі використання відновлюваних джерел енергії на 2020-2045 роки, яка на регіональному рівні має реалізовуватися через спеціальні довгострокові Програми та впровадження конкретних Проєктів.

Зауважимо, що Міністерство регіонального будівництва України ще у 2008-2011 роках разом місцевими органами влади та роз-

глядали питання пілотних проектів комплексної реконструкції застарілого житлового фонду. Так, було схвалено перелік кварталів забудованих до 1961 року в 12 містах України: Вінниці, Дніпропетровську, Донецьку, Києві, Луцьку, Миколаєві, Полтаві, Сумах, Харкові, Хмельницьку, Чернівцях, Чернігові. Втім більшість місцевих органів виконавчої влади вважали, що реалізація пілотних проектів гальмується насамперед через непривабливість для інвесторів в умовах кризового стану будівельної галузі та відсутність бюджетного фінансування. В окремих містах було виконано лише роботи з підготовки містобудівної документації, і не більше. У Дніпропетровську для вирішення поставлених завдань ще у 2007 році було прийнято «Програму реформування та розвитку житлово-комунального господарства міста» [36], яка у 2016 році частково продовжилася у «Програмі «Муніципальне житло» на 2016-2020 роки» [22].

На виконання цього рішення та з метою реалізації пілотного проекту комплексної реконструкції застарілого житлового фонду в м. Дніпропетровськ ще у 2010 році, групою активістів до якої входили й автори цієї статті, була розроблена та затверджена на сесії міської ради «Програма реконструкції застарілого житлового фонду міста Дніпропетровськ» [34] (далі Програма). Дана Програма була альтернативною до традиційних форм розвитку житлово-комунального фонду в місті, яке й на сьогодні має статус «ділової столиці» України і вимагає створення відповідного іміджу міста, що визначається не тільки потужним інтелектуальним, промисловим і комерційним потенціалом, але ще й зовнішнім виглядом міста та рівнем соціальної захищеності його населення.

Програму було розроблено відповідно до вимог Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» та урядової Стратегії регіонального розвитку України. Саме цими законодавчими документами визначаються основні інституційно-правові засади функціонування та розвитку житлово-комунальної системи України, організація та здійснення житлово-комунальної стратегії в межах адміністративної території, головні напрями реалізації со-

ціальної політики держави. Метою даної Програми було визначено - сприяння у вирішенні житлово-комунальних проблем м. Дніпропетровська та інших міст регіону шляхом реконструкції існуючого житлового фонду та реалізації комплексу соціально-економічних заходів через використання державних, муніципальних коштів та широке залучення інвестицій. Основне завдання запропонованої Програми полягало у тому щоб реалізувати на муніципальному і регіональному рівні концепцію соціальної політики держави щодо забезпечення широких верств населення якісним і доступним за ціною житлом, поліпшення умов проживання громадян країни та поступове наближення житлово-комунального комплексу України до міжнародних норм і стандартів.

Для реалізації даного завдання було передбачено комплексний підхід до розв'язання існуючих проблем через поєднання соціальних, економічних, та організаційних складових, що передбачає поряд з проведенням капітального ремонту житлового фонду та інженерних комунікацій здійснення перепланування та розширення житлової площі на базі старих багатопверхових будинків, застосування нових енерго- та теплосберігаючих технологій за рахунок широкого залучення інвестиційних коштів. При цьому запропонована така система управління процесом реконструкції; яка передбачає можливість координації дій всіх зацікавлених сторін – квартиронаймачів, інвесторів та муніципальної влади і здійснення незалежного контролю за ходом протікання цього процесу. Такий підхід у повній мірі відповідає принципам комплексності, пріоритетності та варіантності розширеного відтворення ЖКГ визначеними у працях науковців [3, 5, 39], які конкретизуються у даній Програмі.

Так у ході реалізації програмних положень передбачене неухильне дотримання таких принципових вимог:

- 1) пріоритетним напрямом реалізації даної програми має визнаватися забезпечення концепції соціальної політики і житлово-комунальної реформи України;
- 2) реконструкція житлово-комунального комплексу міста і регіону має орієнтуватись на досягнення експлуатаційних норм і вимог до європейського рівня;

3) система організації і управління житлово-комунального господарства повинна бути переорієнтована з урахуванням широкого залучення громадських організацій і спілок співвласників;

4) захист інтересів жильців та тих хто здійснює реалізацію Програми у питаннях, що потребують регіональної і державної підтримки (довгострокове кредитування, пільгове оподаткування інвесторів, правове забезпечення тощо);

5) поповнення місцевого і Державного бюджету через залучення приватного інвестиційного капіталу, продаж новоствореного житлового фонду, сплату податків будівельними організаціями.

Значимо, що зміст, мета і завдання даної Програми і на сьогодні є актуальними. Й на наше переконання вже час повернутися до реалізації її положень у місті Дніпро. Тому означимо основні етапи реалізації даної програми які, мають бути поступальними та здійснюватися у певному порядку.

Програма є довгостроковою і передбачає поступову реконструкцію усього старого житлового фонду міста на протязі 10-15 років. Найбільш важливими являються перші три роки проекту, які пов'язані з напрацюванням проектно-кошторисної документації, юридичним оформленням, проведенням роботи серед населення щодо необхідності реконструкції та набуттям організаційно-управлінського досвіду проведення робіт такого масштабу при змішаному фінансуванні та залученні громадських організацій у якості співвиконавців.

Визначено, що практичну реалізацію програми та виконання усіх передбачених нею завдань умовно можна поділити на чотири етапи:

Перший етап – підготовчий включає в себе наступне:

- розробка, затвердження та юридичне оформлення права інтелектуальної власності на запропонований метод реконструкції старого житлового фонду;
- створення Координаційного центру з питань реконструкції житлово-комунального комплексу міста;
- аналіз стану житлового фонду м. Дніпро та визначення об'єктів, що потребують нагальної реконструкції;

- розробка графіку виконання робіт з реконструкції старого житлового фонду та комунальних мереж;
- проведення роз'яснювально-агітаційної роботи щодо необхідності реконструкції старого житлового фонду;
- розробка проектно-кошторисної документація на об'єкти реконструкції;
- укладання договорів, контрактів та угод між сторонами задіяними у реалізації програми з реконструкції старого житлового фонду.

Другий етап – апробація та удосконалення Програми передбачає:

- проведення робіт з реконструкції житлового фонду на 2 – 3 різних показових об'єктах (термін реалізації проекту з реконструкції одного дома - до 6 місяців);
- виявлення та виправлення недоліків та помилок проектно-кошторисної документації, удосконалення Програми;
- розробка типових проектів реконструкції багатоквартирних будинків різного типу (2-, 5-, 9- ти поверхових, цегляних, панельних тощо);
- розробка міського та регіонального плану-графіку на виконання масштабних робіт з реконструкції старого житлового фонду м. Дніпропетровська та інших міст Дніпропетровської області
- участь у роботі зі створення та надання юридичного статусу функціонування спілок співвласників багатоквартирних будинків.

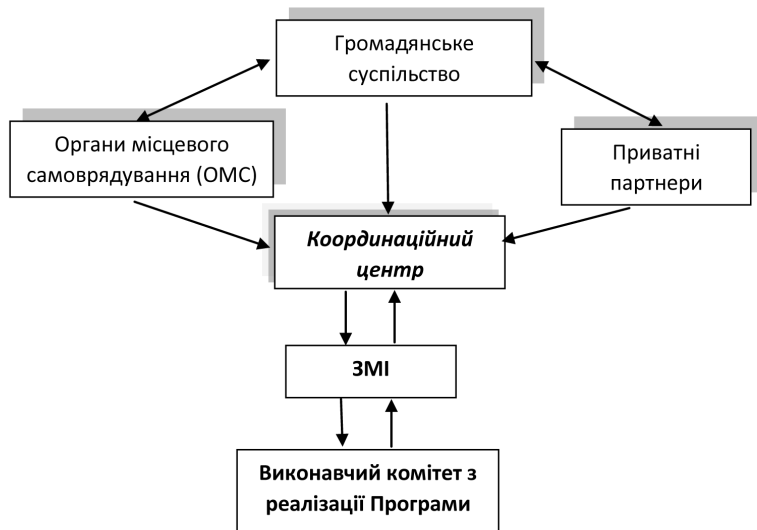
Третій етап - масштабної реалізації Програми передбачає:

- виконання плану-графіку з реконструкції старого житлового фонду м. Дніпро та інших міст Дніпропетровської області;
  - здійснення постійного нагляду за якісним виконанням робіт та цільовим витрачанням коштів;
  - організація та здійснення охорони об'єктів реконструкції.
- Четвертий етап - заключний включає в себе:
- технічний супровід реконструйованих об'єктів;
  - гарантійне обслуговування реконструйованих об'єктів у випадках наявності недоліків якості виконаних робіт;
  - юридична допомога у переведенні реконструйованих об'єктів у власність спілок власників багатоквартирних домів. [34]

Передбачено, що на кожному етапі має забезпечуватися сприяння взаємодії відповідних державних і муніципальних органів виконавчої влади. На всіх етапах здійснюються конкретні заходи з урахуванням уже визначених планом першочергових заходів Програми.

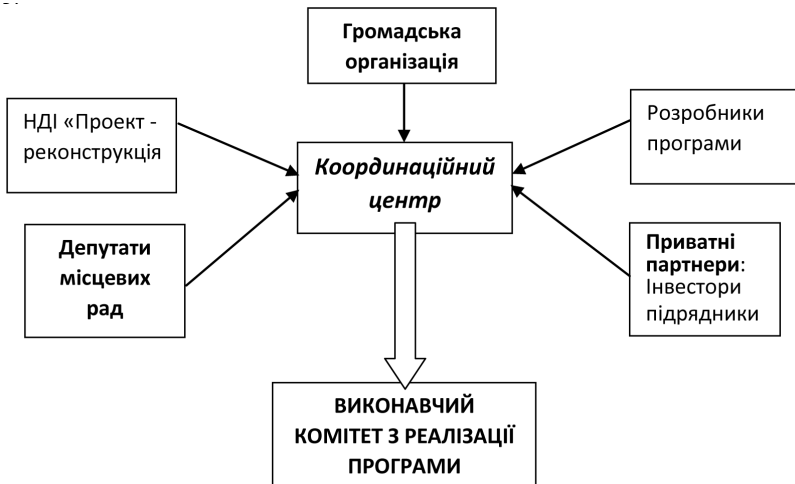
Механізм виконання Програми є досить складним і перебуває у стадії розробки але у програмі чітко визначені основні організаційні, фінансові та контрольні складові забезпечення її реалізації, а саме:

Організаційне забезпечення. Замовником регіональної Програми є обласна державна адміністрація в Дніпропетровській області та органи місцевого самоврядування м. Дніпро, виконавцем – приватні партнери (інвестори та підрядчики) користувачі та контролери – громадянське суспільство. Таким чином практична реалізація проекту має здійснюватися за активної участі представників трьох секторів суспільства: міська влада, громадські організації, комерційні структури, які створюють (рис.2.):



*Рис. 2. Організаційно-управлінська схема реалізації Програми реконструкції застарілого житлового фонду міст України за участі громадянського суспільства*

Для виконання програми необхідне залучення висококваліфікованих фахівців у галузі будівництва, провідних фахівців проектно-конструкторських інститутів і бюро, представників громадських організацій і державних установ. Тому до складу Виконавчого комітету з реалізації Програми (далі Комітет), також мають входити представники проектних організацій та розробники Програми. Формування органів управління та контролю за виконанням Програми представлено на рисунку 3.



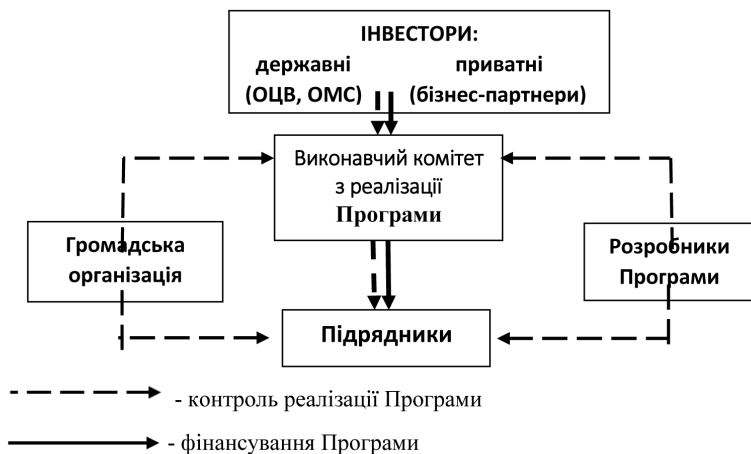
**Рис. 3.** Схема формування Виконавчого комітету з реалізації Програми реконструкції застарілого житлового фонду міст України

При цьому Виконавчий Комітет (далі Комітет) повинен мати статус юридичної особи у вигляді неприбуткової організації, що створена на громадських засадах й утримується за кошти передбачені в кошторисі інвестиційного пакету призначеного для виконання публічно-приватного договору з реконструкції застарілого житлового фонду.

Фінансове забезпечення й контроль виконання Програми доцільно здійснювати на умовах договору публічно приватного партнерства шляхом змішаного фінансування в межах асигнувань, пе-

редбачених державним і регіональним бюджетом на її виконання та залученням приватних інвестицій.

Контроль за виконанням Програми здійснюється органами державної влади Дніпропетровської області і м. Дніпро. Безпосередній контроль за виконанням Програми, ефективним використанням коштів здійснює спеціальний Виконавчий комітет з питань реконструкції житлово-комунального комплексу міста, який щороку до 1 березня кожного року інформує державні органи влади про стан виконання Програми, складає проміжні та заключний звіт та разом з узагальненим висновком подає користувачам. Порядок фінансування та контролю грошових потоків та стану реалізації Програми можна представити наступним чином (рис.4.):



*Рис. 4. Схема фінансування та контролю Програми реконструкції застарілого житлового фонду міст України на засадах публічно-приватного партнерства*

З метою забезпечення постійного контролю за цільовим використанням коштів, виконанням обсягів робіт з реконструкції та їх якості пропонуємо на регіональному рівні створити спеціальний незалежний орган контролю - Комітет муніципального нагляду в галузі будівництва або ж Муніципальну Наглядову Раду з питань реконструкції та будівництва.



До складу даного Виконавчого Комітету чи Ради повинні входити представники державної і муніципальної влади, громадських організацій, спілки споживачів, майбутні власники та приватні інжинірингові фірми, що мають дозвіл на проведення такої експертизи. Експертиза починається до затвердження проекту, проводиться під час будівництва та введення в експлуатацію, при необхідності після здачі об'єкту користувачам.

Комітет має діяти на госпрозрахункових засадах. Вартість експертизи може визначатися у відсотках від вартості конкретного проекту, наприклад:

- експертиза проектно-кошторисної документації – замовниками проекту (1-5 % від вартості виконаних проектно-кошторисних робіт);
- експертиза якості виконання робіт до моменту здачі-приймання об'єкту - будівельними компаніями; (до 1 % вартості об'єкту);
- експертиза технічного стану прийнятих в експлуатацію об'єктів - власниками об'єктів (ціна договірна в залежності від виду робіт).

Вважаємо, що експертиза проектно-кошторисної документації та якості виконання робіт до моменту здачі-приймання об'єкту має бути обов'язковою, а експертиза технічного стану прийнятих в експлуатацію об'єктів може проводитися по мірі необхідності за ініціативою власника житла.

Діяльність такого контролюючого органу, на наш погляд, є необхідною і дозволить:

- забезпечити якість новобудівель та уникнення техногенних аварій і катастроф, що можуть бути спричинені помилками на етапі проектування чи виконання будівельних робіт;
- усунути випадки шахрайства зі сторони будівельних та інших організацій, щодо реальності виконання взятих на себе обов'язків з будівництва житла;
- забезпечити прозорість діяльності будівельних організацій;
- усунути можливі тіньові схеми та забезпечити повноту сплати податків до державного і місцевого бюджетів.

Програмою передбачено, що практична реалізація проекту реконструкції старого житлового фонду у містах дозволить отримати наступні результати:

*у сфері житлово-комунального господарства:*

- проведення повномасштабного капітального ремонту застарілого житлового фонду та комунальних мереж життєзабезпечення міста;
- побудова нового відносно недорогого, якісного житлового фонду;
- вирішення проблем: якісного теплопостачання - автономне опалення; теплозбереження - утеплення стін і заміна вікон;

*у соціальній сфері:*

- забезпечення можливості виконання муніципальних житлових та соціальних програм;
- для жильців старого житла безкоштовно, за рахунок Програми:

- заміна вікон;
- заміна електропроводів та комунікацій у під'їздах;
- розширення корисної площі квартир;
- монтування ліфту;
- благоустрій площ загального користування і прилеглої території;
- створення та надання юридичного статусу спілкам співвласників багатоквартирних будинків;
- надання сучасного вигляду старим будинкам, покращення естетичного вигляду міста;

*у сфері економічній:*

- широке залучення інвестиційних коштів на будівельний ринок міста;
- отримання доходів від реалізації житлової площі надбудованих поверхів;
- отримання нових робочих місць для міста;
- збільшення обсягів податків і платежів за рахунок обсягів будівельно-монтажних робіт на території міста та області;

*у сфері екології та захисту довкілля:*

- усунення чинників погіршення екологічного стану на території міста за рахунок ремонту та реконструкції каналізаційних стоків, водо- та тепломереж, проведення санепідеміологічних заходів.

Проте на сьогодні реалізація даного проекту може зіткнутися з низкою проблем, що пов'язані перш за все з недосконалістю чинного законодавства. Так, за висновками О. Непомнящого [13, 14] чинне законодавство потребує коригування з метою вирішення принаймні трьох основних проблемних питань, які сьогодні стоять на заваді реалізації проектів комплексної реконструкції застарілого житла:

1) забезпечення можливості відселення мешканців у разі згоди переважної більшості з них (чинна редакція Закону України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» передбачає відселення за умови згоди усіх власників (наймачів), що практично унеможлиблює реалізацію інвестиційних проектів);

2) законодавчого закріплення необхідності безоплатного надання житла лише тим членам сім'ї власника (наймача), які разом з ним були зареєстровані та перебували на квартирному обліку на певну дату (після прийняття рішення про комплексну реконструкцію стрімко зростає кількість «зареєстрованих» членів сім'ї);

3) коригування коефіцієнту, на який може бути безоплатно збільшена площа, яка надається власнику (наймачу) жилого приміщення, який не перебуває на квартирному обліку (на сьогодні встановлено коефіцієнт 1.5). Доцільно вирішення цього питання передати на місцевий рівень. Органи місцевого самоврядування зможуть диференційовано підійти до встановлення такого коефіцієнту в залежності від особливостей конкретного населеного пункту та інвестиційного проекту.

**Висновки.** Загалом, аналіз стану державного регулювання будівництва нового та реконструкції застарілого житлового фонду дав змогу виявити низку недоліків та прогалин нормативно-правового забезпечення будівельно-житлової галузі. Як наслідок, в Україні до цього часу не створено сприятливих умов для залучення зовнішніх та мобілізації внутрішніх інвестицій. Особливо складна ситуація склалася у сфері забезпечення соціальним і доступним житлом ма-

лозабезпечених верств населення. Важливим напрямом збільшення обсягів якісного житла у містах є відновлення та реконструкція застарілого житлового фонду. Тому, зважаючи на вищевикладене визначено, що і на загальнодержавному, і на муніципальному, рівнях визнати, що одним з пріоритетних напрямів вирішення проблем забезпечення населення якісним та доступним за ціною житлом, на найближчі 10-15 років, є практична реалізація Програми реконструкції застарілого житлового фонду міста. Запропоновано з метою реалізації даної Програми об'єднати й спрямувати зусилля державних, муніципальних, громадських і комерційних структур на комплексне вивчення та вирішення проблем пов'язаних з покращення якості існуючого і створення нового житлового фонду при оновленні інженерних мереж. Також, пропонується передбачити в муніципальному та державному бюджетах кошти для часткового фінансування робіт з реконструкції застарілого житлового фонду та інженерних мереж та створення привабливих умов для залучення приватних інвесторів для реалізації даної Програми.

Таким чином Реалізація Програми реконструкції застарілого житлового фонду дозволить реально вирішити проблему забезпечення населення кожної окремої територіальної громади високоякісним житлом на основі угод про публічно-приватне партнерство шляхом поєднання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та приватного бізнесу за участі й під контролем громадських організацій. Таким чином громадянське суспільство територіальної громади буде не лише споживачем, але й учасником процесу ефективного розвитку житлового фонду міста.

**Стаття надійшла до редакції: 12.09.2019**

## PECULIARITIES OF STATE REGULATION OF NEW BUILDING AND RECONSTRUCTION OF THE OLDER HOUSING FUND WITH THE PARTICIPATION OF CIVIL SOCIETY

**Ljudmyla Ivashova**, Doctor in Public Administration, professor University of Customs and Finance, Dnipro, Ukraine

**Mykhailo Ivashov**, Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher, Professor, Department of Public Administration and Law, Dnipro Academy of Continuing Education, Dnipro, Ukraine

**Oleksandr Usachenko**, PhD in Public Administration, Associate professor, Interregional academy of personnel management, Kyiv, Ukraine

.....  
*The article analyzes the current state of regulatory support for the development of housing construction in Ukraine. The authors identify the main shortcomings of the current legislation and their negative effects on the formation of investment climate in the field of housing construction. The authors of the article focus on the need to provide affordable housing for the population of Ukraine. To solve this problem, the authors suggested two alternative ways: at the state level - to improve the current legislation to create favorable conditions for the construction of social and affordable housing and at the municipal level - to develop and implement programs for the reconstruction of obsolete housing stock of the city. In the first direction, the authors propose to improve some of the existing legal rules and to generalize the changes in the new Housing Code of Ukraine, including the state and housing standards in accordance with EU standards. In the second direction, the article offers the author's program of reconstruction of an outdated housing stock on the example of the city of Dnipro and a detailed, step-by-step mechanism for its implementation. In addition, the implementation mechanism of the Program is quite complex and its organizational, financial and control components are clearly defined. The authors substantiate the necessity*

*of cooperation of local self-government bodies, business structures and civil society to solve the problem of reconstruction of the outdated housing stock of the city and outline the directions of such cooperation.*

*In order to implement this Program, it is proposed to unite and direct the efforts of state, municipal, public and commercial structures to comprehensively study and solve problems related to improving the quality of existing and creating new housing stock and renewing engineering networks. It is also proposed to provide funds in the municipal and state budgets for the partial financing of reconstruction works on outdated housing stock and engineering networks, as well as creating attractive conditions for attracting private investors for the implementation of this Program.*

*The authors substantiate that the implementation of the Aged Housing Reconstruction Program on the basis of public-private partnership agreements will provide a real solution to the problem of providing high quality housing for each individual territorial community. Combining the financial resources of local governments and private businesses with the participation and control of public organizations will make civil society not only a consumer, but also a participant in the process of effective development of the city's housing stock.*

**Keywords:** *state regulation in the field of construction, housing construction, affordable housing, outdated housing stock, reconstruction, investment, public control*

**Received: 12.09.2019**

## References

1. Belyanskyy A.M. (2004) Pryorytety y stratehyy v modeli reformyrovanyya zhylyshchno-kommunal'noho sektora [Priorities and Strategies in the Model of Reforming the Housing and Communal Sector] Kommunal'noe khozyaystvo horodov. Nauchno-tekhnicheskyy sbornyk. KHNAHKH. Vypusk 57. K.: Tekhnika, 28-35. [in Ukrainian].
2. Berkuta A. (2006) Ekonomichni aspekty rozvytku budivel'noho kompleksu Ukrayiny [Economic Aspects of Development of the Construction

Complex of Ukraine] *Ekonomika budivnytstva. Economics of Construction*. 1. 5–8. [in Ukrainian].

3. Datsiy O.I. *Naukovi pryntsypy rozvytku zhytlovo-komunal'noho hospodarstva ta pobudova tsil'ovykh kompleksnykh proham* [Scientific Principles of Housing and Communal Services Development and Construction of Targeted Integrated Programs] *Derzhava ta rehiony. Seriya: Derzhavne upravlinnya. State and Regions. Series: Public Administration*. 4. 46-50. [in Ukrainian].

4. Deyaki pytannya zabezpechennya budivnytstva dostupnoho zhytla: *Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 05.03.2008 r. No 407* URL: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/407-2008-r](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/407-2008-r). Retrieved from: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/407-2008-p](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/407-2008-p). [in Ukrainian].

5. Drahan I. O. (2010) *Modernizatsiya zhytlovo-komunal'noho hospodarstva v Ukrayini: teoriya, metodolohiya, praktyka derzhavnoho upravlinnya: monohrafiya*. [Modernization of Housing and Communal Services in Ukraine: Theory, Methodology, Practice of Public Administration: monograph] *Donets'k: Yuho-Vostok*, 2010. 401 p. [in Ukrainian].

6. *Zvit Departamentu zhytlovoho hospodarstva Dnipropetrovs'koyi mis'koyi rady shchodo vykorystannya koshtiv vidpovidno do byudzhetnykh proham, finansuvannya yakykh zdiysnyvalosya u 2016 rotsi*. URL: [https://dniprorada.gov.ua/old/files/zvit\\_budget\\_2016\\_dgh.pdf](https://dniprorada.gov.ua/old/files/zvit_budget_2016_dgh.pdf) [in Ukrainian].

7. Isayenko D. V. (2018) *Osoblyvosti zakonodavchoho rehulyuvannya budivel'noyi haluzi v Ukrayini* [Features of legislative regulation of the construction industry in Ukraine ] *Visnyk Odes'koyi derzhavnoyi akademiyi budivnytstva ta arkhitektury. Bulletin of the Odessa State Academy of Civil Engineering and Architecture*. 71. 9-15. Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vodaba\\_2018\\_71\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vodaba_2018_71_3). [in Ukrainian].

8. Isayenko D.V.(2010) *Derzhavna polityka u sferi zabezpechennya stiykoho funktsionuvannya budivel'noyi haluzi* [Policy in the Field of Ensuring the Sustainable Functioning of the Construction Sector] *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya. Actual Problems of Public Administration*. 1 (37). 115-121. [in Ukrainian].

9. Kirkhner Robert , Dzhuchchi Rikardo, Voznyak Roman [2008]. *Zhytlove budivnytstvo v Ukrayini: Prychyny potochnoyi kryzy ta vysnovky dlya ekonomichnoyi polityky* [Housing in Ukraine: Causes of the current crisis and conclusions for economic policy] *Analychna zapyska. An analytical note*. K.: Instytut ekonomichnykh doslidzhen' ta politychnykh konsul'tatsiy, Nimets'ka konsul'tatyvna hrupa, 16 p. [in Ukrainian].

10. Kosaryeva Y. P., Sarmatyts'ka N. V., Bondarenko N. V. (2013) Otsinka mozhlyvostey vprovadzhennya derzhavnoyi prohramy «Dostupne zhytlo» v Ukrayini. [Assessment of possibilities of implementation of the state program "Affordable Housing" in Ukraine]. *Biznes-inform. Business information.* 3. 239-243. [in Ukrainian].

11. Kravchenko V. I., Palyvoda K. V. (2006) Finansuvannya budivnytstva zhytla. [Financing of housing construction] Kn. I. Kyiv: Kyievo-Mohylyans'ka akademiya, 173. [in Ukrainian].

12. Levchyns'kyy D. L. (2010) Osoblyvosti derzhavnoho rehulyuvannya investytsiyno-budiveln'noyi diyal'nosti. [Features of state regulation of investment and construction activity] *Ekonomichnyy Chasopys – XXI. Economic Journal - XXI*. Retrieved from: <http://soskin.info/ea/2010/7-8 / 201053zmist.html>. [in Ukrainian].

13. Nepomnyashchyy O. (2011) Osoblyvosti realizatsiyi derzhavnykh prohram zhytlovoho budivnytstva [Features of realization of state programs of housing construction] *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya : zb. nauk. pr. Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr».* 1(39). 182-190. [in Ukrainian].

14. Nepomnyashchyy O. (2017) Shcho robyty z kvartalamy zastariloho zhytla? [What to do with residential quarters?] Retrieved from: <https://iceg.com.ua/sho-robyty-z-kvartalamy-zastarilogo-zhytla/> [in Ukrainian].

15. Pyvovarov K. V. (2009) Derzhavne rehulyuvannya y stymulyuvannya v sferi zhytlovoho budivnytstva [State Regulation and Incentives in Housing] *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok. Public Administration: Improvement and Development* No. 4. Retrieved from: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=250> [in Ukrainian].

16. Petrunenko S. V. (2011) Derzhavne rehulyuvannya zhytlovoho budivnytstva Ukrayiny v konteksti pobudovy dostupnoho zhytla [State regulation of housing in Ukraine in the context of affordable housing] *Ekonomika ta derzhava. Economy and State.* 7. 138-140 [in Ukrainian].

17. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny shchodo spryannya budivnytstvu: Zakon Ukrayiny vid 16.09.2008 r. No 509-VI. Retrieved from: [zakon.rada.gov.ua/ laws / show / 509-17](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-17). [in Ukrainian].

18. Pro deyaki zakhody shchodo spryannya dobudovi zhytlovykh ob'yektiv: Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 08.04.2009 r. No 231/2009 Retrieved from: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2\\_009](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2_009) [in Ukrainian].

19. Pro zhytlovy fond sotsial'noho pryznachennya: Zakon Ukrayiny vid 12.01.2006 No 3334-VI. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3334-15> [in Ukrainian].



20. Pro zahal'noderzhavnu prohramu reformuvannya i rozvytku zhytlovo-komunal'noho gospodarstva na 2004-2010 roky: Zakon Ukrayiny vid 24.06.04 No 1869-IV Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1869-2004-%D0%BF> [in Ukrainian].

21. Pro zapobihannya vplyvu svitovoyi finansovoyi kryzy na rozvytok budivel'noyi haluzi ta zhytlovoho budivnytstva: Zakon Ukrayiny vid 25.12.2008 r. No 800-VI. Retrieved from: [law.rada.gov.ua/laws/show/800-17/ed20121016](http://law.rada.gov.ua/laws/show/800-17/ed20121016). [in Ukrainian].

22. Pro zatverdzhennya «Prohramy «Munitsypal'ne zhytlo m. Dnipra» na 2016 – 2020 roky: Rishennya mis'koyi rady vid 20.10.2016 No 5/15 Retrieved from: [http://e-petition.bissoft.org/uploads/yeas\\_and\\_nays/attachment/file/8284/SolutDocument71524.pdf](http://e-petition.bissoft.org/uploads/yeas_and_nays/attachment/file/8284/SolutDocument71524.pdf) [in Ukrainian].

23. Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi prohramy zabezpechennya molodi zhytлом na 2013-2017 roky: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 24.10.2012 No 967. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/967-2012-%D0%BF> [in Ukrainian].

24. Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi tsil'ovoyi sotsial'no-ekonomichnoyi prohramy budivnytstva (prydbannya) dostupnoho zhytla na 2010-2017 roky: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 11.11.2009 No 1249 Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1249-2009-%D0%BF> [in Ukrainian].

25. Pro zatverdzhennya planu zakhodiv shchodo vykonannya Kontseptsiyi realizatsiyi derzhavnoyi polityky z normatyvnoho zabezpechennya budivnytstva Ukrayiny na period do 2015 roku: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 12 zhovtnya 2010 roku No 1982-r Retrieved from: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/1982-2010](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1982-2010) [in Ukrainian].

26. Pro zatverdzhennya poryadku zabezpechennya hromadyan dostupnym zhytлом: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 11.01.2009 No 140 Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/140-2009-%D0%BF> [in Ukrainian].

27. Pro zakhody shchodo budivnytstva dostupnoho zhytla v Ukrayini ta polipshennya zabezpechennya hromadyan zhytлом: Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 08.12.2007 No 1077. Retrieved from: <http://www.president.gov.ua/documents/6956.html> [in Ukrainian].

28. Pro kompleksnu rekonstruktsiyu kvartaliv (mikrorayoniv) zastariloho zhytlovoho fondu: Zakon Ukrayiny vid 22.12.2006 No 525-V/ Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/525-2006-%D0%BF> [in Ukrainian].

29. Pro pryynyattya natsional'nykh standartiv Ukrayiny, harmonizovanykh z mizhnarodnyimi standartamy, zatverdzhennya natsional'nykh standartiv

Ukrayiny, zmin do natsional'nykh standartiv Ukrayiny, skasuvannya natsional'nykh standartiv Ukrayiny ta mizhderzhavnykh standartiv v Ukrayini: Nakaz Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli vid 22.08.2013 r. No 1010 Retrieved from: <http://zakon.golovbukh.ua/regulation/s/1521/8196/8197/480685/> [in Ukrainian].

30. Pro Prohramu ekonomichnoho i sotsial'noho rozvytku mista na 2019 rik: Rishennya mis'koyi rady vid 05.12.18 No 5/38 Retrieved from: <https://dniprorada.gov.ua/uk/articles/item/29052/rishennya-miskoi-radi-vid-05-12-18-538-pro-programu-ekonomichnogo-i-socialnogo-rozvitku-mista-na-2019-rik> [in Ukrainian].

31. Pro Prohramu ekonomichnoho i sotsial'noho rozvytku mista na 2020 rik: Rishennya mis'koyi rady vid 04.12.2019 No 3/51 Retrieved from: <https://dniprorada.gov.ua/uk/articles/item/35860/rishennya-miskoi-radi-vid-04-12-2019-351-pro-programu-ekonomichnogo-i-socialnogo-rozvitku-mista-na-2020-rik> [in Ukrainian].

32. Pro skhvalennya Kontseptsiyi realizatsiyi derzhavnoyi polityky z normatyvnoho zabezpechennya budivnytstva Ukrayiny na period do 2015 roku: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 14 lypnya 2010 roku No 1436-r Retrieved from: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/1436-2010-r](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1436-2010-r). [in Ukrainian].

33. Pro finansovo-kredytni mekhanizmy i upravlinnya maynom pry budivnytstvi zhytla ta operatsiyakh z nerukhomistyu: Zakon Ukrayiny vid 19.06.2003 r. No 978-IV. Retrieved from: [zakon.rada.gov.ua/go/978-15](http://zakon.rada.gov.ua/go/978-15). ISSN 1993-0259. [in Ukrainian].

34. Prohrama rekonstruktsiyi zastariloho zhytlovoho fondu m. Dnipropetrovs'ka // Nashe misto. 2007. 14 kvitnya. No 55. P. 5-7. [in Ukrainian].

35. Prohrama reformuvannya i rozvytku zhytlovo-komunal'noho hospodarstva Dnipropetrovs'koyi oblasti na 2010-2014 roky: Rishennya oblasnoyi rady vid 14 travnya 2010 roku No 708-24/V [in Ukrainian].

36. Prohrama reformuvannya ta rozvytku zhytlovo-komunal'noho hospodarstva mista na 2007-2011 roky: Rishenniam mis'koyi rady m. Dnipropetrovs'k vid 22 sichnya 2007 roku No 86-12/I [in Ukrainian].

37. Sadovyak M. S. (2019) Rehulyuvannya rozvytku investytsiyno-budivel'noyi diyal'nosti v Ukrayini: orhanizatsiyno-pravovyy aspekt [Regulation of development of investment and construction activity in Ukraine: organizational and legal aspect] Ekonomichnyy analiz. Economic analysis Ternopil. Vol. 29. 1. 92-100. [in Ukrainian].

38. Stel'mashov A. (2017) Prohrama rekonstruktsiyi zastariloho zhytlovoho fondu [Obsolete housing reconstruction program] Retrieved from: <http://politiko.ua/blogpost43702> [in Ukrainian].

39. Strokan' T.M. (2001) Rehional'nyy rozvytok zhytlovo-komunal'noho hospodarstva Ukrayiny. Regional development of housing and communal services of Ukraine Cherkasy: CHITI, 326 p. [in Ukrainian].

40. Stupniker H. L. (2010) Derzhavne rehulyuvannya chynnykiv tsinoutvorennya na zhytlovomu rynku rehioniv Ukrayiny v konteksti znyzhennya vartosti budivnytstva. [State regulation of pricing factors in the housing market of Ukrainian regions in the context of reduced construction costs ] Visnyk Prydniprovsk'oyi derzhavnoyi akademiyi budivnytstva ta arkhitektury. Bulletin of the Pridneprovsk State Academy of Civil Engineering and Architecture 3 (192). 58-63. [in Ukrainian].

41. Tymofeyeva O. A.(2011) Derzhavne rehulyuvannya budivnytstva zhytlovoi nerukhomosti v Ukrayini [State regulation of residential real estate construction in Ukraine] Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya. Public administration theory and practice. 3 (34). 1-6. [in Ukrainian].

42. Shchodo stanu rynku zhytla v Ukrayini ta zakhody z yoho derzhavnoho rehulyuvannya: analychna zapyska [Concerning the state of the Ukrainian housing market and measures to regulate it: an analytical note] Retrieved from: <http://www.niss.gov.ua/articles/1368> [in Ukrainian].

### **Відомості про авторів / Information about the Authors**

**Івашова Людмила Миколаївна:** Університет митної справи та фінансів: вул. Володимира Вернадського, 2/4, м. Дніпро, 49000, Україна

**Ljudmyla Ivashova:** University of Customs and Finance; street. Volodymyr Vernadsky, 2/4, Dnipro, 49000, Ukraine

**ORCID. ORG./ 0000-0003-3176-919X**

**E-mail: pln1204@ukr.net**

**Івашов Михайло Федорович:** Дніпровська академія неперервної освіти вул. Володимира Антоновича, 70, м. Дніпро, 49006 Україна

**Mykhailo Ivashov:** Dnipro Academy of Continuing Education; street. Volodymyr Antonovich, 70, Dnipro, 49006 Ukraine

**ORCID. ORG./ 0000-0002-2127-2676**

**E-mail: imf77@ukr.net**

**Усаченко Олександр Олександрович:** Інститут законодавства Верховної ради України, Нестеровський провулок, 4, м. Київ, 02000, Україна

**Oleksandr Usachenko:** Interregional academy of personnel management; street. Nestorsky lane 4, Kyiv, 02000, Ukraine

**ORCID. ORG./ 0000-0002-5458-8976**

**E-mail: rvps@ukr.net**

УДК 351.82:[330.341.1:[502+614]](569.4)

DOI: 10.34132/pard2019.06.07

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА З ПІДТРИМКИ ІННОВАЦІЙ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЇ ТА ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я (НА ПРИКЛАДІ ІЗРАЇЛЮ)

**Іголкина В.**, канд. наук з держ.упр., докторант, Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ, Україна

**Іголкин С.М.**, магістр бізнес-адміністрування, аспірант, Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ, Україна

ДЛЯ ПОБУДОВИ ЗДОРОВОГО, СТІЙКОГО СУСПІЛЬСТВА ВІДПОВІДНО ДО ЦІЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ КРИТИЧНО ВАЖЛИВИМ Є ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ І ЗДОРОВІ ПРИРОДНІ ЕКОСИСТЕМИ. СВІТОВИЙ ДОСВІД ПОКАЗУЄ, ЩО ОСНОВНИМ ІНІЦІАТОРОМ РОЗВИТКУ ІННОВАЦІЙ ТА СТВОРЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІННОВАЦІЙНИХ СИСТЕМ Є ДЕРЖАВА. У СТАТТІ ПРОАНАЛІЗОВАНО МІЖНАРОДНІ НАУКОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА ТА ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ЛЮДИНИ. РОЗГЛЯНУТО ІЗРАЇЛЬСЬКИЙ ДОСВІД ТА ФАКТОРИ УСПІХУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ З ПІДТРИМКИ ІННОВАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В КРАЇНІ. НАВЕДЕНО ПРАКТИЧНІ ПРИКЛАДИ ІННОВАЦІЙ, ЩО СЛУГУЮТЬ ЗБЕРЕЖЕННЮ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА ТА ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ. ПІДСУМОВАНО, ЩО РОЛЬ ДЕРЖАВИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РОЗВИТКУ ІННОВАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ Є ЖИТТЕВО ВАЖЛИВОЮ НА ПОЧАТКОВИХ ЕТАПАХ СТАНОВЛЕННЯ; У ПОДАЛЬШОМУ РОЛЬ УРЯДУ СТАЄ МЕНШ КРИТИЧНОЮ, А АКТУАЛЬНІСТЬ КУЛЬТУРНИХ АСПЕКТІВ МІСЦЕВОГО НАСЕЛЕННЯ ПІДВИЩУЄТЬСЯ. ПРОВЕДЕНИЙ АНАЛІЗ МОЖЕ БУТИ КОРИСНИМ ПРИ РОЗРОБЦІ РЕКОМЕНДАЦІЙ ЩОДО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ.

**Ключові слова:** інновації, інноваційний розвиток, інноваційна політика, екологія, охорона здоров'я, Цілі сталого розвитку ООН.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Сьогодні інновації виступають в якості активної ланки в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Сучасний світ вже неможливо уявити як без існуючих інновацій, які вже стали для нас звичними, так і без тих, яким тільки належить зробити світ більш високотехнологічним [1]. Інновації сприяють покращенню якості державних послуг, а також посиленню спроможності держави та її урядових органів ефективно відповідати на суспільні виклики [2]. Інновації в державному секторі є важливим питанням порядку денного політиків та науковців під час обговорення ролі держави у вирішенні злободенних проблем епоху жорсткої економії державних коштів [3].

Комплексне дослідження емпіричних академічних робіт з питань інновацій у державному секторі було проведено Де Вріс, Беккерсом та Туммерсом [4]. Ученими проаналізовано понад 180 праць, що вийшли у світ в період 1990-2014 рр., та виділено поняття інновацій та їх цілей у державному секторі. Було встановлено, що більшість визначень ґрунтуються на працях Е.Роджерса, згідно з якими інновація є «ідеєю, практикою чи об'єктом, який сприймається як новий користувачами» [5]. Відповідно до цього визначення, різні автори визначають інновації як «прийняття існуючої ідеї вперше даною організацією». Цілями упровадження інновацій в державному секторі є підвищення ефективності та результативності, вирішення суспільних проблем, підвищення рівня задоволеності споживачів, залучення громадян та приватних партнерів до вирішення суспільно значущих проблем. У контексті нашого дослідження найбільш важливою рекомендацією даної праці є активізація міждержавних та крос-секторальних досліджень з питань державної підтримки інноваційної діяльності.

Розвиток інновацій та відповідних інфраструктур, подолання бідності та боротьба з голодом, збереження здоров'я людини, а також захист та відновлення екосистем визначено ООН цілями сталого розвитку, які було ухвалено на Саміті ООН зі сталого розвитку у 2015 р. [6]. Таким чином, державна політика підтримки інноваційної діяльності у сфері екології на охорони здоров'я стала одним з найбільш значних державних пріоритетів в усіх державах світу.

Як відомо, детермінантами здоров'я можуть бути біологічні, поведінкові, соціокультурні, економічні та екологічні. Загалом детермінанти здоров'я розподіляються на чотири основні категорії: це харчування, спосіб життя, навколишнє середовище та генетика. Відтак, стан здоров'я людини не може бути відокремленим від стану навколишнього природного середовища. Останній значним чином впливає на здоров'я і може бути серйозним джерелом загроз здоров'ю. Відповідно, підтримка здоров'я людини та одночасне поліпшення стану екосистеми в цілому є пріоритетними завданнями держави [7].

**Аналіз останніх досліджень публікацій.** У статті використано матеріали міжнародних досліджень з питань інновацій та інноваційної інфраструктури [1-5]; розглянуто зарубіжні праці з питань взаємозв'язку стану навколишнього середовища та здоров'я населення [7-14]; використано дані Глобального інноваційного індексу [15] та Цілей сталого розвитку ООН [6]; описано державну політику щодо підтримки інноваційного розвитку в Державі Ізраїль [16-25]; наведено практичні приклади ізраїльських інновацій, що сприяють збереженню навколишнього природного середовища та здоров'я населення [26-42].

Разом з тим, теорія та практика державного управління потребує більш активного здійснення крос-секторальних досліджень з питань державної підтримки інноваційної діяльності, а також упровадження та визначення наслідків інновацій у державному секторі.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Вивчення міжнародних досліджень з питань державної підтримки інноваційного розвитку у сфері охорони навколишнього природного середовища та здоров'я людини. Розгляд практичних прикладів інновацій, що сприяють оздоровленню природних екосистем та здоров'ю людини. Різносторонній аналіз даних питань може бути корисним при розробці рекомендацій щодо розв'язання та вирішення проблем інноваційного розвитку України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Взаємозв'язок стану навколишнього навколишнього природного середовища та здоров'я. Проблеми екології та здоров'я сьогодні складні, міждис-

циплінарні за своєю природою і взаємопов'язані. В умовах масової урбанізації в усьому світі ці проблеми досягли майже кризових розмірів у багатьох країнах світу [8]. Поряд з такими загрозами для здоров'я та навколишнього середовища, як їжа і вода незадовільної якості, мікробіологічне забруднення навколишнього середовища, погана санітарія і гігієна навколишнього середовища, з'являються нові проблеми навколишнього середовища і розвитку, що загрожують всій екосистемі. Принципово нові та інноваційні підходи необхідні для вирішення таких проблем в майбутньому; при цьому проблеми розвитку, навколишнього середовища і здоров'я найбільш ефективно можуть вирішуватися тільки спільно скоординованими зусиллями [8].

Негативний вплив на здоров'я людини внаслідок руйнування екосистеми є результатом численних одночасних процесів, таких як вирубка лісів, забруднення, глобальні зміни клімату та інші взаємопов'язані зміни. Основна перешкода для оцінки стану здоров'я людини, негативного стану екосистем та встановлення прямих зв'язків між колапсом екосистем та захворюваністю полягає у відсутності прямих і взаємопов'язаних механізмів та наукової невизначеності даних питань [9]. Так, виснаження озонового шару, втрата біорізноманіття та накопичення пестицидів, що впливають на здоров'я людини, ґрунтуються на розумінні того, що вплив відбувається через енергетичний та харчовий ланцюг, а також іншими непрямыми шляхами. Завжди є причини, що пов'язують зміни в екосистемах та здоров'ї. Наприклад, такі зміни навколишнього середовища, як зміни клімату, виснаження земель та водоносних горизонтів серйозно впливають на сільське господарство. Сільськогосподарське виробництво є головним визначальним фактором харчування та здоров'я населення. Отже, на здоров'я людини впливає виробництво або споживання сільськогосподарської продукції, а не безпосередньо деградація земель або виснаження водоносних горизонтів. Однак є деякі екологічні зміни, які безпосередньо впливають на якість здоров'я. Такими прикладами є підвищення температури, що спричиняє теплові навантаження, проблеми з диханням та погіршення стану водних екосистем, що призводять до захворювань, які переда-



ються через воду. Інші впливи на руйнування екосистем на здоров'я можуть бути посилені змінами в других системах і процесах. Це, наприклад, розповсюдження бактерій-переносників інфекцій, або якість та доступність водних запасів.

Значні зміни у стані здоров'я викликають попит на знання та вимагають нових рішень у реалізації політик щодо охорони навколишнього природного середовища. Державні установи, відповідальні за оцінку здоров'я, вироблення політики, регулювання та забезпечення якості здоров'я, потребують постійного збору та аналізу інформації про вплив змін в екосистемах на здоров'я населення [10]. З огляду на зазначене, важливим завданням державної політики повинно стати посилення крос-секторального співробітництва з метою вирішення проблем екології та охорони здоров'я [9].

Світова інноваційна активність та країни-лідери інноваційного розвитку. В умовах економічної кризи стратегічного значення набуває створення ефективної інноваційної інфраструктури. Це пояснюється тим, що інвестиції, які спрямовуються на створення інфраструктури, що визначає темпи зростання виробництва якісних товарів і послуг, є меншими за обсягом і більш перспективними, аніж ті, що націлені на пряме збільшення обсягів товарів і послуг [11]. Інноваційна інфраструктура є одним із визначальних факторів національної здатності до інновацій [12]. За визначенням ОЕСР, інноваційна інфраструктура є комплексом, або сукупністю організацій, що забезпечують умови для здійснення діяльності суб'єктів інноваційного процесу [13]. Вона повинна сприяти вільному обміну ресурсів між учасниками інноваційних процесів та реалізації функцій саморегулювання і самонастроювання національної економіки у зв'язку з кон'юнктурними змінами ринку. Інноваційна інфраструктура є системою, що складається з окремих підсистем, яким притаманна функціональна специфіка та які розрізняються елементами, що входять у їх склад – організаціями інноваційної інфраструктури [13].

Світовий досвід показує, що основним ініціатором розвитку інновацій та створення національних інноваційних інфраструктур є держава, яка і забезпечує їх зростання своїми, в тому числі фінансовими ресурсами [14] Уряди всіх без винятку світових країн усвідом-

люють важливість інновацій та сприяють інноваційному процесу на своїх територіях.

Для сприяння обговоренню питань інновацій на міжнародному рівні, розробки заходів державної політики та виявлення передової практики необхідні показники, з допомогою яких можна оцінити рівень інноваційної активності та ефективність політики в цій галузі. Тому, починаючи з 2007 р. світовими експертними організаціями здійснюється моніторинг близько 130 країн за десятками параметрів, від кількості патентних заявок до обсягу витрат на освіту. У результаті формується узагальнене уявлення про динаміку інноваційної активності. Результатом цієї роботи є «Глобальний інноваційний індекс» (ГІ) – щорічне видання, у якому публікується найбільш повний комплекс показників інноваційного розвитку у світі [15]. Органи державного управління, лідери бізнесу та інші зацікавлені сторони використовують ГІ на постійній основі для оцінки досягнутого прогресу. Автори видання вважають, що успішність економіки пов'язана як з наявністю інноваційного потенціалу, так і з умовами для його втілення. Тому ГІ розраховується як зважена сума оцінок двох груп показників (суб-індексів):

1. Наявні ресурси й умови для проведення інновацій (Innovation Input). Суб-індекс інноваційних витрат дозволяє оцінювати елементи національної економіки, в яких протікають інноваційні процеси, у розбивці за п'ятьма основними групами: (1) інститути (Institutions); (2) людський капітал і дослідження (Human Capital & Research); (3) інфраструктура (Infrastructure); (4) рівень розвитку ринку (Market Sophistication); (5) рівень розвитку бізнесу (Business Sophistication).

2. Досягнуті практичні результати здійснення інновацій (Innovation Output). Суб-індекс інноваційних результатів відображає фактичні результати таких зусиль у розбивці по двох основних групах: (1) розвиток технологій і економіки знань (Knowledge & Technology Outputs); (2) результати творчої діяльності (Creative Outputs).

Згідно з ГІ, у 2019 р. рейтинг провідних країн-новаторів очолюють Швейцарія, Швеція, та США. У цьому році в десятку лідерів вперше увійшов Ізраїль. Ця невелика, географічно ізольована краї-

на, з незначним за розмірами місцевим ринком, за кількістю високо-технологічних компаній сьогодні наближається до рівня Силіконової долини у США [16] та заслужено носить назву «Нація стартапів» [17]. Ізраїль посідає перше місце в світі за рівнем фінансування наукових досліджень, уряд країни активно підтримує сучасні дослідження і розробки, а також міжнародні наукові проекти [15].

Інноваційний розвиток Ізраїлю: фактори успіху.

Ізраїль є цікавим «лабораторним прикладом» державного втручання уряду в сферу інноваційної політики [18]. Ключовим моментом цього втручання стало прийняття Закону про заохочення промислових досліджень і розробок (1985 р.). Цим законом було ініційовано програми заохочення наукових досліджень та їх комерціалізації; трохи пізніше (на початку 1990-х рр.) з'явилися технологічні інкубатори, проекти зі створення власної індустрії венчурного капіталу [18].

Критично важлива роль венчурного капіталу була швидко ідентифікована урядом країни [19]. Так, початок роботи програми YOZMA з високим розподілом фондів венчурного капіталу та співпрацею з місцевим та глобальним приватним секторами став головним елементом розвитку галузі венчурного капіталу та підтримки інноваційних процесів.

Другим фактором успіху, що посприяв просуванню інновацій, стали культурні особливості населення Ізраїлю, а саме його надзвичайне різноманіття (підкріплене масовою імміграцією, що походить з колишнього Радянського Союзу), неконформістська поведінка та відмова від визнання авторитетів [20].

По-третє, нестача природних ресурсів, складна політична та оборонна ситуація – ті екзогенні фактори, які здебільшого накладають важкі обмеження на макроекономічний розвиток, в Ізраїлі стали факторами стимулювання інновацій у галузях, де традиційно домінували великі економічно потужні країни [21].

Уряд та державні агенції в Ізраїлі відіграють центральну роль у просуванні інновацій, вони є фактично ключовими та дуже впливовими агентами інноваційної інфраструктури [22]. Засобами сприяння інноваціям є пряма підтримка промислових науково-дослідних

та дослідно-конструкторських робіт, створення фізичної інфраструктури, фінансування фундаментальних досліджень, освіта та розвиток людських ресурсів, а також податкові стимули, прийняті нормативно-правові акти (наприклад, податкова політика, захист авторських прав, угоди про міжнародне співробітництво, імміграційна політика тощо). Ізраїльський уряд отримав міжнародне визнання за свою економічну політику щодо проблем зростання та інновацій [22]. Таким чином, Ізраїль є цікавим “лабораторним прикладом” втручання уряду в сферу інноваційної політики [18]. Визнаний науково-технічний прогрес країни було посилено з допомогою широкої державної підтримки інноваційного розвитку.

Стан здоров’я людини та стан екосистеми, що є найбільш гострими проблемами у світі, знаходять успішне вирішення в інноваційних розробках ізраїльських вчених [23]. Держава здійснює ряд екологічних проєктів у рамках Програми ООН з охорони навколишнього середовища. Ізраїль також є членом Комісії ООН зі сталого розвитку, він приймає участь у проєктах із захисту навколишнього середовища, організованих Європейським Союзом [25].

Приклади успішних інновацій, що сприяють збереженню навколишнього природного середовища та здоров’я населення.

Доступність свіжої питної води завжди була найбільшою проблемою людства, оскільки небезпечна вода вбиває більше людей, ніж війни [26].

У 1967 р. в університеті ім. Бен-Гуріона в Негеві було винайдено опріснювальну систему, засновану на принципі зворотного осмосу [27]. Зворотний осмос є процесом, при якому воду за допомогою тиску змушують проходити через напівпроникну мембрану з більш концентрованого у менш концентрований розчин, тобто у зворотному для осмосу напрямі. При цьому мембрана пропускає розчинник, але не пропускає деякі розчинені в ньому речовини. Технологію використовують з 1970-х рр. при очищенні води, отриманні питної води з морської, отриманні особливо чистої води для медицини, промисловості та інших потреб.

Розробка ізраїльської компанії WaterGen дозволяє отримувати воду прямо з повітря [28]. Технологія WaterGen є повністю незалеж-

ним і автономним рішенням, яке не вимагає ніякої інфраструктури, окрім наявності електроенергії. Вона забезпечує генерацію чистої, безпечної питної води при споживанні електроенергії із розрахунку 350 Вт на літр та при вартості від 2 до 4 центів за літр. Уперше на ринку з'явилося рішення, вартість якого менше, ніж очищена вода у пляшках.

Ізраїль є світовим лідером у розробці технологій з альтернативних джерел енергії, а також інновацій та досліджень в галузі екологічно чистої енергії [29]. Так, Wind Tulip від компанії Leviathan Energy – це безшумна енергоефективна вітрова турбіна, виконана у форматі міської скульптури [30]. Виключно естетичний зовнішній вигляд Wind Tulip поєднується з високою ефективністю та мінімальною шкодою для навколишнього середовища. Рішення Wind Tulip упроваджені як в Ізраїлі, так і в європейських, австралійських та американських містах.

Особливо великих успіхів ізраїльські вчені досягли у використанні сонячної енергії, будучи безумовними світовими лідерами в цій галузі. Наприклад, компанією Pythagoras Solar розроблено вікно з рамами, оснащеними сонячними батареями [31]. Новий матеріал, розроблений інженерами компанії – це комбінація запатентованого поліпшеного скла та високоефективного кристалічного кремнію. Поверхня скла SolarWindow має світлочутливу плівку, нанесену за допомогою технології розпилення. Прозора, нешкідлива для навколишнього середовища плівка може стати гідною альтернативою металу, який закриває частину вікна і перешкоджає проникненню сонячного світла в приміщення. Окрім того, покриття SolarWindow у десять разів більш тонке у порівнянні з іншими «тонкими плівками», а сам сонячний елемент, що генерує електрику, розміром менше чверті рисового зернятка, є найменшим з усіх відомих на сьогоднішній день елементів. Дана технологія дозволяє елементу виробляти електроенергію від штучного світла у десять разів більш ефективно, ніж будь-які інші існуючі сонячні елементи.

Взаємозв'язок між управлінням водозбором і здоров'ям населення охоплює цілий ряд питань охорони здоров'я, навколишнього середовища та екологічного розвитку країн [32]. Вплив посушливо-

го клімату Ізраїлю, інтенсивне зрошувальне землеробство й обмеженість водних ресурсів робить необхідним повторне використання водних ресурсів та збереження прісної води для побутових потреб. Використання нетрадиційних водних ресурсів, таких як очищені стічні води, є внеском у зменшення навантаження на наявні природні водні ресурси в регіонах з дефіцитом води, оскільки це дозволяє використовувати воду більш високої якості для інших цілей [33]. Ізраїльські компанії запропонували оригінальні технології з очищення стічних вод. Країна є світовим лідером з повторного використання стічних вод у сільському господарстві: у 2018 р. повторно було використано 87% стічних вод [34]. В країні розроблено стандарти якості для повторного використання стічних вод, що необхідні для захисту здоров'я населення і запобігання шкоди навколишньому середовищу та сільському господарству [35].

У контексті Цілей сталого розвитку ООН [6] щодо боротьби з голодом, збереженням здоров'я людини, захистом та відновленням екосистем особливої актуальності набувають інновації, спрямовані на захист рослин і тварин, збільшення врожайності і термінів зберігання. Концепція краплинного зрошення, заснована на ідеї того, що повільний і збалансований полив значно збільшує врожайність – родом з Ізраїлю [36]. У 1965 р. компанія Netafim заснувала на даній технології цілу індустрію. Сучасні системи краплинного зрошення завдяки передовим технологіям можуть самоочищатися, а також забезпечують рівномірний розподіл води незалежно від її якості й тиску. Найбільш інноваційні з них дозволяють збільшувати врожайність навіть у тих регіонах, де сільське господарство раніше було неможливим.

Зменшення потреби зернових культур і дерев у воді на 50% досягла компанія Tal-Ya Agriculture Solutions [37]. Дослідниками компанії було винайдено квадратні рифлені лотки, оснащені ультрафіолетовими фільтрами. Нічний перепад температур призводить до появи конденсату на обох поверхнях лотка, який за допомогою борозн спрямовується прямо до коріння. При дощовій погоді лотки збільшують ефективність поглинання води у 27 разів. Вони також блокують потрапляння сонячних променів, запобігаючи прояв

бур'янів, і захищають рослини від екстремальних перепадів температур. Таким чином, фермери можуть економити воду, а також використовувати менше добрив, що у свою чергу скорочує забруднення підземних вод.

Технологія TraitUP компанії Morflora дозволяє імплантувати генетичний матеріал в насіння, при цьому не змінюючи їх ДНК [38]. Даний метод значно покращує характеристики рослин ще до моменту їх висадки. Це дає можливість докорінно змінити сучасне сільське господарство, а також вплинути на овочеві ринки і ринки товарних культур.

Компанія BioBee Sde Elihayu спеціалізується на масовому розведенні та застосуванні корисних комах у сільському господарстві [39]. Продукція біологічного методу захисту рослин, яка використовується як в біоорганічних, так і в інтегрованих системах захисту, призводить до відчутного зниження кількості використовуваних отрутохімікатів, небезпечних як для людини, так і для навколишнього середовища.

Науковцями Єврейського Університету в Єрусалимі виведено сорт картоплі, яка може рости в жаркому, сухому кліматі та поливатися морською водою [40]. Картопля є одним з основних продуктів раціону в більшості країн світу. З допомогою ізраїльських інновацій з'явилася можливість вирощувати її навіть у пустельному кліматі.

Завдяки технології, розробленій компанією GFA (Grow Fish Anywhere) Advanced Systems, рибу, яка є основним джерелом протеїну для сотень мільйонів людей, стало можливим вирощувати всюди, навіть у пустелі [41]. Система «нульового скидання стічних вод» знімає кліматичні бар'єри для розведення риби. Більш того, дана система не залежить від електроенергії та доступності джерела води. Спеціально виведені бактерії очищують воду від продуктів життєдіяльності риб, що позбавляє від необхідності зливу стоків і повторного наповнення резервуарів.

Компанія GrainPro випускає герметичне пакування для зберігання силосу на тваринницьких і молочних фермах [42]. Компанія виробляє також зернові бункери і недорогі захищені від дощу сонячні зерносушарки. Рішення GrainPro стали справжнім порятун-

ком для фермерів Азії й Африки, що зазнають величезних збитків через проблеми з довгостроковим зберіганням зернової продукції.

**Висновки.** Інноваціям належить провідна роль у розвитку держав та націй, досягненні економічного зростання та соціального прогресу людства [24]. Державна політика підтримки інноваційного розвитку та створення відповідних інноваційних інфраструктур у сфері екології на охорони здоров'я стала одним з найбільш значних державних пріоритетів у світі, що було визначено у Цілях сталого розвитку ООН.

Стан здоров'я людини не може бути відокремленим від стану навколишнього природного середовища. Стан екосистеми значним чином впливає на здоров'я і може бути серйозним джерелом загроз здоров'ю. Підтримка здоров'я населення та одночасне поліпшення стану екосистеми в цілому є важливим завданням держави [43]. Відповідно до цього, дане дослідження мало на меті обґрунтування того факту, що проблеми екології та здоров'я людини сьогодні є міждисциплінарними та взаємопов'язаними за своєю природою. Автори спробували надати підтвердження припущенню, що крос-секторальні інновації є вигідними для держави та мають усіляко підтримуватися засобами державної політики.

Турбота про стан здоров'я та стан екосистеми, що є найбільш гострими проблемами у світі, знаходять успішне вирішення в інноваційних розробках ізраїльських вчених, а уряд та державні агенції країни є ключовими та дуже впливовими агентами інноваційної інфраструктури [22]. Загалом, державна політика Ізраїлю мала визначний вплив на успішне зростання сектора високих технологій в країні [18]. На цій підставі було вирішено проаналізувати досвід цієї країни та успішні приклади державної підтримки інновацій у ній. Зокрема, відзначено критично важливу роль венчурного капіталу для підтримки інноваційних процесів. Згадано культурне різноманіття населення Ізраїлю, що було значною мірою підкріплене масовою імміграцією з країн колишнього Радянського Союзу. Наголошено на факторах нестачі природних ресурсів, складній політичній та оборонній ситуації в країні, які в Ізраїлі стали факторами стимулювання інновацій. Комплексний вплив перелічених факторів



забезпечив динамічний розвиток Ізраїлю, який сьогодні відомий як “Нація стартапів” та входить у десятку країн-лідерів Глобального інноваційного індексу.

Разом з тим, незважаючи на докази в дослідницькій літературі щодо важливості ролі уряду та державних органів у становленні національної інноваційної інфраструктури [44], необхідно відзначити нещодавні дослідження, у яких зроблено наступний висновок: роль держави у забезпеченні розвитку інноваційної інфраструктури та притоку венчурного капіталу є життєво важливою на початкових етапах становлення; у подальшому прогрес та безперервна приватизація інноваційного процесу роблять внесок уряду менш важливим, а актуальність культурних аспектів місцевого населення підвищується [45]. Низкою науковців було сформульовано такий теоретичний підхід до ролі держави у формуванні та розвитку економіки інновацій: держава повинна діяти як гнучкий стимулюючий агент, а не «командувач парадом» [46].

В Україні, виходячи з її сьогоденних реалій, питання екології та охорони здоров'я знаходяться у критичному стані [47]. Інноваційна інфраструктура є слабо розвинутою, а фінансування інноваційної діяльності недостатнє, що визначено одним з найбільш значущих бар'єрів для успішного розвитку інновацій [48]. Оскільки розвиток інноваційного потенціалу країни є передумовою її динамічного розвитку та успіху, засобом забезпечення безпеки та суверенітету, її конкурентоспроможності у сучасному світі [49], уроки державної політики з підтримки інноваційної інфраструктури в Ізраїлі можуть стати позитивним прикладом подолання труднощів на шляху до сталого інноваційного розвитку України.

Перспективами подальших наукових досліджень є вивчення проблем подолання кризи конкурентоспроможності у державах-лідерах інноваційного розвитку, визначення факторів державної підтримки інновацій та розвитку інноваційної інфраструктури і формування на цій основі відповідних рекомендацій для українського уряду.

**Стаття надійшла до редакції: 08.08.2019**



*infrastructure is important in the early stages of its development; After the crime, in fact, it was not critical, the cultural aspects of the local population are more relevant. The above analysis can be used in the development of recommendations for solving the problem of innovative development of Ukraine.*

**Keywords:** *innovation, innovative development, innovation policy, ecology, healthcare, UN Sustainable Development Goals.*

**Received: 08.08.2019**

## References

1. Johnson S. How we got to now: Six innovations that made the modern world. – Riverhead books, 2015. [in English]
2. Damanpour F., Schneider M. Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: Assessing the role of managers // Journal of public administration research and theory. – 2008. – T. 19. – No. 3. – С. 495-522. [in English]
3. OECD. Fostering Innovation in the Public Sector. – 2017. [in English]
4. De Vries H., Bekkers V., Tummers L. Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda // Public administration. – 2016. – T. 94. – No. 1. – С. 146-166. [in English]
5. Rogers E. M. Diffusion of innovations, 5th edn London // UK: Free Press.[Google Scholar]. – 2003. [in English]
6. Desa U. N. et al. Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development. – 2016. [in English]
7. Romanelli C. et al. Connecting global priorities: biodiversity and human health: a state of knowledge review. – World Health Organization/Secretariat of the UN Convention on Biological Diversity, 2015. [in English]
8. Von Schirnding Y. E. R. Addressing health and environment concerns in sustainable development with special reference to participatory planning initiatives such as healthy cities // Ecosystem Health. – 1997. – T. 3. – No. 4. – С. 220-228. [in English]
9. Kochtcheeva L., Singh A. Human Health. – 2000. [in English]
10. Pan American Health Organization, World Health Organization. Health in the Americas. – Pan American Health Organization, Pan American Sanitary

Bureau, Regional Office of the World Health Organization, 1998. – T. 2. [in English]

11. Filippetti A., Archibugi D. Innovation in times of crisis: National Systems of Innovation, structure, and demand //Research Policy. – 2011. – T. 40. – No. 2. – C. 179-192. [in English]

12. Asheim B. T., Coenen L. Contextualising regional innovation systems in a globalising learning economy: On knowledge bases and institutional frameworks //The Journal of Technology Transfer. – 2006. – T. 31. – No. 1. – C. 163-173. [in English]

13. Innovation, OECD Data-Driven. Big Data for Growth and Well-Being. – 2015. [in English]

14. Gault F. (ed.). Handbook of innovation indicators and measurement. – Edward Elgar Publishing, 2013. [in English]

15. Dutta S. et al. Creating the Future Healthy of Medical Lives – Innovation //Global Innovation Index 2019: Creating Healthy Lives—The Future of Medical Innovation. – 2019. – C. 201941. [in English]

16. Engel J. S. Global clusters of innovation: Lessons from Silicon Valley //California Management Review. – 2015. – T. 57. – No. 2. – C. 36-65. [in English]

17. Ben-David D. Israel: The Start-up Nation, and Its Threat from Within. – 2012. [in English]

18. Trajtenberg M. Government support for commercial R&D: lessons from the Israeli experience //Innovation policy and the economy. – 2002. – T. 2. – C. 79-134. [in English]

19. Turbiner Y., Schwartz D., Bar-El R. Innovation Ecosystems: Practice vs. Prevailing Perceptions //International Journal of Innovation and Scientific Research. – 2016. – T. 22. – No. 2. – C. 444-455. [in English]

20. Beyar R., Zeevi B., Rechavi G. Israel: a start-up life science nation //The Lancet. – 2017. – T. 389. – No. 10088. – C. 2563-2569. [in English]

21. Katz Y. Technology and Innovation in Israel: Advancing Competitive Position in a Global Environment //Open Journal of Political Science. – 2018. – T. 8. – No. 4. – C. 536-546. [in English]

22. Weinberg C. Entrepreneurial Ecosystems in Israel: The Changing Role of Government Support: A Historical Perspective //2019 Portland International Conference on Management of Engineering and Technology (PICMET). – IEEE, 2019. – C. 1-3. [in English]

23. Segal L. et al. Promoting human rights through science //Science. – 2017. – T. 358. – No. 6359. – C. 34-37. [in English]

24. Brandt L. et al. Capacity Building for Sustainable Development: Coherent Concepts of Universities' Third Mission as a Parameter // Developmental Science and Sustainable Development Goals for Children and Youth. – Springer, Cham, 2018. – С. 391-406. [in English]

25. Cohen-Blankshtain G. Framing transport–environmental policy: The case of company car taxation in Israel //Transportation Research Part D: Transport and Environment. – 2008. – Т. 13. – No. 2. – С. 65-74. [in English]

26. Brink A. L., Jeppesen L. L., Heller K. E. Behaviour in suckling mink kits under farm conditions: effects of accessibility of drinking water //Applied Animal Behaviour Science. – 2004. – Т. 89. – No. 1-2. – С. 131-137. [in English]

27. Dreizin Y., Tenne A., Hoffman D. Integrating large scale seawater desalination plants within Israel's water supply system //Desalination. – 2008. – Т. 220. – No. 1-3. – С. 132-149. [in English]

28. Bui D. T., Chua K. J., Gordon J. M. Comment on “Water harvesting from air with metal-organic frameworks powered by natural sunlight” // Science. – 2017. – Т. 358. – No. 6367. – С. eaao0791. [in English]

29. Blum D. A. Exploring Israeli Venture Capital Investing In Renewable Energy //Journal of International Energy Policy (JIEP). – 2015. – Т. 4. – No. 1. – С. 1-10. [in English]

30. Mercado-Colmenero J. M. et al. A numerical and experimental study of a new Savonius wind rotor adaptation based on product design requirements // Energy Conversion and Management. – 2018. – Т. 158. – С. 210-234. [in English]

31. Baruchi I., Fink G. Solar radiation prismatic concentrator : 13142766 USA. – 2011. [in English]

32. Parkes M., Panelli R. Integrating catchment ecosystems and community health: the value of participatory action research //Ecosystem Health. – 2001. – Т. 7. – No. 2. – С. 85-106. [in English]

33. Schacht K. et al. The use of treated wastewater for irrigation as a component of integrated water resources management: reducing environmental implications on soil and groundwater by evaluating site-specific soil sensitivities //Integrated water resources management: concept, research and implementation. – Springer, Cham, 2016. – С. 459-470. [in English]

34. Schmidt N. M., Teschner N., Negev M. Scientific advice and administrative traditions: The role of chief scientists in climate change adaptation //Review of Policy Research. – 2018. – Т. 35. – No. 6. – С. 859-880. [in English]

35. Lawhon P., Schwartz M. Linking environmental and economic sustainability in establishing standards for wastewater re-use in Israel //Water Science and Technology. – 2006. – Т. 53. – No. 9. – С. 203-212.

36. Kruschwitz N. To Conserve Water for Agriculture, a Solution from the Desert //MIT Sloan Management Review. – 2015. – T. 56. – No. 2. [in English]
37. Bourzac K. The flow of technology: farmers must develop new approaches if they are to keep producing crops as water supplies dwindle // Nature. – 2013. – T. 501. – No. 7468. – C. S4-S4. [in English]
38. Kamis S. PEOPLE WATCH—Sowing the Seeds of Innovation, Reaping the Rewards of Agricultural Revolution //Asia-Pacific Biotech News. – 2012. – T. 16. – No. 09. – C. 39-41. [in English]
39. Pressman E. et al. A comparative study of the efficiency of bumble bees and an electric bee in pollinating unheated greenhouse tomatoes //The Journal of Horticultural Science and Biotechnology. – 1999. – T. 74. – No. 1. – C. 101-104. [in English]
40. Levy D., Veilleux R. E. Adaptation of potato to high temperatures and salinity—a review //American Journal of Potato Research. – 2007. – T. 84. – No. 6. – C. 487-506. [in English]
41. Hulata G. et al. An overview on desert aquaculture in Israel //FAO. Aquaculture in desert and arid lands: development constraints and opportunities, V. Crespi and A. Lovatelli, eds. – 2011. – C. 85-112. [in English]
42. Baoua I. B. et al. Side by side comparison of GrainPro and PICS bags for postharvest preservation of cowpea grain in Niger //Journal of stored products research. – 2013. – T. 54. – C. 13-16. [in English]
43. Patwardhan B., Mutalik G., Tillu G. Integrative approaches for health: biomedical research, ayurveda and yoga. – Academic Press, 2015. [in English]
44. Wonglimpiyarat J. Government policies towards Israel's high-tech powerhouse //Technovation. – 2016. – T. 52. – C. 18-27. [in English]
45. Bar-El R., Schwartz D., Bentolila D. Singular Factors behind the Growth of Innovation in Israel. – 2019.
46. Atkinson R. Innovation economics: the race for global advantage // Practicing Sustainability. – Springer, New York, NY, 2013. – C. 123-126. [in English]
47. Mishchenko D. A., Mishchenko L. O. Finansuvannia okhorony zdorovia v Ukraini: problemy ta napriamy yikh vyrishennia. – 2018. [in Ukrainian]
48. Zakon Ukrainy “Pro Osnovni zasady (strategiiu) derzhavnoi ekolohichnoi polityky Ukrainy na period do 2030 roku” //Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2019. – No 16. – st.70. [in Ukrainian]
49. Dykan V. L. Kontseptsiiia innovatsiinoho rozvytku ekonomiky Ukrainy //Visnyk ekonomiky transportu i promyslovosti. – 2015. – No. 52. [in Ukrainian]

**Відомості про авторів / Information about the Authors**

**Іголкина Васи́ліна**, Національна академія державного управління при Президентові України, вул. Антона Цедіка, 20 м. Київ, 03057, Україна

**Vasylyna Iholkina**, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 20, Anton Tsedyk St., Kyiv, 03057, Ukraine

**Іголкин Сергій Михайлович**, Національна академія державного управління при Президентові України, вул. Антона Цедіка, 20 м. Київ, 03057, Україна

**Serhii Iholkin**, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 20, Anton Tsedyk St., Kyiv, 03057, Ukraine

**ORCID.ORG./ 0000-0002-3569-6314**

**E-mail: igolkin.sergiy@gmail.com**

УДК 35.072.3ЄС

DOI: 10.34132/pard2019.06.08

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ З ГРОМАДЯНАМИ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

*Лізаковська С. В.*, канд. наук з держ. упр., доцент, Військово-морська академія імені Героїв Вестерплатте в Гдині, Польща

Розглядаються предмет європейського правового регулювання в сфері співпраці влади з громадянами, європейське право у широкому та вузькому розумінні щодо регулювання взаємовідносин вищезазначених суб'єктів.

В статті розглядається специфіка права Європейського Союзу, яка передбачає існування системи правових принципів, провідним з яких є принцип прямої дії права ЄС в державах-членах.

В опрацюванні звертається увага на предмет правового регулювання права ЄС, а саме суспільні відносини, що сформувалися в процесі комплексної інтеграції європейських держав, а також ті відносини, що потребують створення, зміни чи розвитку з метою оптимізації інтеграції в межах ЄС.

Досліджуються суб'єкти та принципи права ЄС, первинні та вторинні джерела права Євросоюзу, європейські документи, спрямовані на поширення та ефективність залучення громадськості до вирішення актуальних соціально-економічних питань життєдіяльності громад.

Звертається увага в статті на наступний факт – громадські організації в Європейському Союзі мають регіональний вимір, оскільки реалізують свої цілі та завдання в межах багаторівневої широкої системи управління наддержавних представницьких органів.

Проаналізовано основні принципи взаємодії органів влади ЄС із інститутами громадянського суспільства, які зазначені у Кодексі належної практики громадської участі у процесі прийняття рішень. Окреслено стандарти доступу громадян до публічної інфор-



мації та надання інформації громадянам в країнах Європейського Союзу щодо використання фінансів органами публічної влади.

**Ключові слова:** кооперація, влада, громадські організації, громадськість, діалог, договір, ЄС, закон, інформування, кодекс, право, правовий акт, принципи, прозорість, рівність, рішення, солідарність, цінності, участь.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Науковий аналіз розвитку нормативно-правових положень, сформульованих в нормативній базі Європейського Союзу, які регулюють взаємодію органів публічної влади та громадських організацій, присвячені науковій праці таких дослідників як Л. Воронько, С. Гладкова, Т. Гусаченко, Ф. Дессе, С. Загороднюк, Л. Ітельсон, П. Крайник, А. Куюмджисва, Е. Лундберг, О. Оболенський, О. Палій, О. Приходько, В. Роман, В. Сухенко, С. Сьомін, І. Ткаченко, О. Турій, О. Тюріна, Б. Фінке, А. Халецький, Е. Хейдбредер, А. Чемерис та ін.

**Метою статті** є аналіз нормативно-правових джерел щодо забезпечення взаємодії органів влади з громадськістю в країнах Європейського Союзу.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** У процесі висвітлення, дослідження та аналізу нормативно-правової бази забезпечення взаємодії органів влади з громадськістю в країнах ЄС були сформульовані наступні завдання:

- окреслити предмет механізму правового регулювання в ЄС, європейське право у широкому та вузькому розумінні;
- визначити суб'єкти та принципи права ЄС щодо кооперації влади з громадянами;
- висвітлити європейські документи, які спрямовані на інтегральну взаємодію вищезазначених суб'єктів та ефективність залучення громадськості до публічних справ;
- представити основні принципи взаємодії органів влади ЄС із громадськими інституціями, які містяться у Кодексі належної практики громадської участі у процесі прийняття рішень;
- окреслити стандарти відкритості та надання інформації громадськості в країнах Європейського Союзу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Аналіз нормативно-правових основ забезпечення взаємодії органів публічної влади з громадянами в країнах ЄС варто розпочати з розгляду основ права Європейського Союзу. Зазначимо, що європейське право – це комплекс нормативно-правових положень, які сформульовані у відповідних актах європейських інституцій. Тобто у широкому розумінні це регіональне право (не міжнародне, оскільки останнє стосується в більшості країн світу, наприклад, міжнародне публічне право), яке імплементоване на європейському рівні та норми національних правових систем країн-членів ЄС. Європейське право у вузькому розумінні варто розглядати через призму Лісабонського договору, що об'єднує Співтовариство. Із набуттям ЄС міжнародної правосуб'єктності і набуттям статусу суб'єкта міжнародних відносин, який має право підписувати міжнародні договори, під європейським правом, у вузькому розумінні, можна визначати правову систему Європейського Союзу, що володіє власними особливостями, які й визначають її специфічний статус як правової системи, що існує поряд з міжнародним та національними системами права.

На думку доцента О. Тюріної, утвердження європейського права проходило через поступове визнання права суспільною цінністю, спрямованою на забезпечення прогресу та стабільності в громадянському суспільстві. Це відбувалося під впливом певних історико-культурних чинників, серед яких, зокрема, – відродження ідеї ролі права як регулятора суспільних відносин, як засобу соціальної організації, як втілення норм розуму. Відтак європейське право – це, насамперед, певний історико-культурно-цивілізаційний феномен [8, с. 50].

Характеризуючи джерела права Європейського Союзу, перш за все варто зазначити, що джерела права ЄС – це сукупність норм права ЄС, які прийнято поділяти на первинні та вторинні джерела права Євросоюзу.

Джерела первинного права Європейського Союзу:

- всі установчі договори про ЄС;
- всі договори про вступ до ЄС;
- акт про прямі вибори до Парламенту ЄС;

– Хартія Європейського союзу про основні права від 2000 р.

Важливо підкреслити, що установчі акти займають в ієрархії вищу сходинку серед джерел права ЄС. До їх числа належать:

– Паризький договір від 1951 р. про створення ЄОВС (Європейське об'єднання вугілля та сталі);

– Римські договори від 1957 р., що поклали початок існуванню Євроатому і Європейського економічного співтовариства (ЄЕС);

– Єдиний європейський акт від 1986 р., який передбачав створення єдиного ринку;

– Маастрихтський договір про створення Європейського Союзу 1992 р.;

– Амстердамський договір від 1997 р.

До джерел вторинного права Європейського Союзу відносять:

– регламенти – нормативно-правові акти загального характеру, і є обов'язкові для виконання всіма суб'єктами права ЄС і є актами прямої дії;

– директиви – вид нормативно-правового акту, в якому вказуються мета і результати, які повинні бути досягнуті, однак національній владі надається право самій визначати, в якій формі чи за допомогою яких процедур і механізмів ця мета може бути досягнута;

– рекомендації та висновки – джерело праве, яке не обов'язковим до виконання, але вони мають враховуватися при прийнятті рішень;

– рішення – правові акти, які мають індивідуальний характер, обов'язкові для своїх адресатів, як правило, стосуються спеціальних, вузьких технічних питань і обов'язкові тільки для тих суб'єктів, яким вони адресовані.

Отже, право Європейського Союзу – це сукупність нормативно-правових норм, що регулюють процеси європейської інтеграції, функціонування інституцій ЄС та реалізацію ними завдань на європейському рівні.

Предметом правового регулювання права ЄС є суспільні відносини, що сформувалися в процесі довготривалої комплексної інтеграції країн Західної, Центральної Європи, а також ті суспільні відносини, що потребують створення, зміни чи розвитку з метою оптимізації інтеграції держав в межах кордонів ЄС.

Доцільно визначити такі категорії як суб'єкти та принципи права ЄС.

Основними суб'єктами права Європейського Союзу визнаються фізичні особи, юридичні особи, держави, Європейський Союз та його інституції.

Фізичні особи – суб'єкти права ЄС:

- громадяни ЄС (фізичні особи, що мають громадянство держав – членів ЄС);
- іноземні громадяни;
- особи без громадянства.

Юридичні особи – суб'єкти права ЄС:

- юридичні особи, створені за законодавством держав-членів;
- юридичні особи, створені відповідно до законодавства ЄС;
- іноземні юридичні особи, що здійснюють свою діяльність у межах Європейського Союзу.

Держави – суб'єкти права ЄС:

- держави – члени ЄС та їх компетентні органи;
- іноземні держави (треті країни), із виокремленням держав-сусідів [8, с. 50].

Право Європейського Союзу має власну специфіку, яка полягає в тому, що існує система правових принципів. Провідними принципами права Європейського Союзу є принцип верховенства права Європейського Союзу, тобто джерела права держав-членів повинні бути адаптовані до правових норм ЄС.

Сутність принципу верховенства права Європейського Союзу полягає в тому, що норми національного права держав-членів не повинні суперечити нормам права ЄС. Варто зазначити, що нормативно-правові документи ЄС повинні бути ратифіковані державами-членами. Принцип верховенства права Європейського Союзу був сформульований в установчих договорах ЄС. Доцільно зазначити, що нормативно-правові акти країн-членів ЄС, і перш за все конституції, повинні бути збіжні з нормативною базою Європейської спільноти.

У системі принципів права ЄС провідне місце посідають загальні принципи права. Перш за все, загальні принципи права ви-

ражають основи справедливості: принцип заборони зворотної сили закону (даний принцип походить від принципу Римського права), заборони подвійного покарання за одне правопорушення. Важливо підкреслити: принципи міжнародного права, які є загальновідомими і встановленими Статутом Організації Об'єднаних Націй як норми імперативного характеру – обов'язкові до виконання (прямо наказують правила поведінки), наприклад, заборона торгівлі людьми, заборона піратства, сумлінне виконання міжнародних обов'язків, неприпустимість застосування сили чи погрози силою, мирне вирішення спорів та конфліктів тощо.

До загальних правових принципів права Європейського Союзу належать такі як:

– загальні принципи конституційного устрою Європейського Союзу, які представлені у Маастрихтському договорі: принцип свободи, принцип демократії, принцип верховенства права;

– принцип поваги фундаментальних прав людини, що зазначений у Хартії Європейського союзу про основні права (була проголошена 07.12.2000 р. і в подальшому включена до Лісабонського договору від 13.12.2007 р.);

– принцип рівності, який передбачає юридичну рівність суб'єктів права ЄС і забороняє дискримінацію за національною, статевою, віковою, сексуальною, расовою, етнічною, культурною, мовною, релігійною приналежністю), встановлений Договором про створення Європейського Економічного Співтовариства (1957 р.) і закріплений у Хартії основних прав;

– принцип пропорційності, який встановлює, що дії та рішення ЄС повинні бути своєчасними й необхідними, спрямованими на досягнення мети Союзу, а спричинені цими діями або рішеннями негативні наслідки не можуть перевищувати рівень, необхідний для досягнення поставленої мети (передбачений установчими документами ЄС);

– принцип солідарності, який означає, що країни-члени не можуть не виконувати право Спільноти, керуючись своїми національними інтересами, і повинні докладати зусиль для ефективної реалізації цілей Спільноти (визначений у Договорі про створення Європейського Економічного Співтовариства 1957 р.);

– принцип правової певності, що встановлює заборону зворотної сили правових актів та захист законних сподівань, тобто суттєві зміни у законодавстві ЄС не повинні мати зворотної сили за винятком тих випадків, коли існує нагальна необхідність вдатися до таких дій;

– принцип субсидіарності, який визначає, що Європейський Союз зобов'язаний діяти в межах повноважень і цілей, передбачених договорами, тобто справи, до яких Союз не має виключної компетенції, не можуть ним реалізовуватися, поки держава-член може самостійно досягти дану мету так само ефективно, як би це міг зробити Союз (передбачений установчими договорами ЄС);

– принцип дотримання процесуальних прав - право особи бути заслуханою, право на належний юридичний процес, обов'язок відповідного органу наводити підстави своїх дій або рішень.

Доцільно підкреслити, що вищезазначені засади повинні дотримуватися всіма державами-членами Європейського Союзу, а також слугувати основою для діяльності інституцій ЄС. Крім того, принципи співвідносяться з нормативно-правовими нормами країн-членів ЄС [8, с. 57–58].

Право жителів населених пунктів брати участь у слуханні та прийнятті рішень, що стосуються їх власного розвитку та розвитку міст, сіл де вони проживають, закріплено на міжнародному та національному рівнях. А саме у:

– Віденській декларація ООН «Декларація про право на розвиток» вказує, що людина є основним суб'єктом процесу розвитку і повинна бути активним учасником та вигодонабувачем права на розвиток [12];

– Європейській декларація прав міст стверджується, що мешканці європейських міст, усвідомлюючи свою відповідальність за стан міст, виявляють солідарність і беруть на себе зобов'язання домагатися забезпечення усім мешканцям міст рівних прав на правову безпеку, екологічну безпеку, можливість знайти роботу і цим забезпечити свою особисту фінансову самостійність, житло, безпечний рух транспорту, охорону здоров'я, спорт і дозвілля, можливість займатися різноманітними культурними і творчими видами діяльності, мирне співіснування різноманітних культурних, етнічних і релігійних гро-

мад, якісну архітектуру, гармонійне життя, власне політичне життя, економічний розвиток, гармонійний розвиток (коли місцева влада прагне досягти рівноваги між економічним розвитком і охороною навколишнього середовища), широкий асортимент товарів і послуг, раціональне використання природних ресурсів, співробітництво між містами, фінансову забезпеченість, рівноправність усіх мешканців незалежно від національності, статі, віку, релігії, матеріального і політичного становища, фізичних або психічних недоліків [13].

Країни-члени Євросоюзу відрізняються між собою формою і рівнем демократичного, економічного розвитку, а також станом соціального середовища. Крім того, історичне підґрунття становлення держав-учасниць ЄС, національні особливості впливають на темпи економічного розвитку, впровадження реформ тощо. Відповідно, вони застосовують різноманітні методи залучення організацій громадянського суспільства до політичного процесу.

Варто підкреслити, що «Кодекс передової практики громадської участі у процесі прийняття рішень», прийнятий Радою Європи, містить чітко сформульоване роз'яснення і послідовність етапів залучення громадянського суспільства: інформація, консультації, діалог і партнерство. Етапи залучення («сходинки участі») розкривають широту залучення або вилучення громадськості і містять певні вказівки на глибину (поверхневий або інтенсивний характер) процесу громадської участі [2].

Кодекс належної практики громадської участі у процесі прийняття рішень визначає ключові ознаки та характеристики громадянського суспільства:

– громадянське суспільство – це арена добровільної колективної діяльності, зосередженої навколо спільних завдань, інтересів, цілей і цінностей;

– інституційні форми громадянського суспільства теоретично відрізняються від інституційних форм держави, сім'ї та економічного ринку;

– на практиці межі між державою, громадянським суспільством, сім'єю та ринком часто накладаються один на одного, й носять догвірний характер;

– громадянське суспільство, як правило, охоплює широкий спектр сфер діяльності, акторів та інституційних форм з різними рівнями автономії та влади;

– громадянське суспільство складається з різних організацій, які зареєстровані як благодійні організації, неурядові організації розвитку, місцеві громадські групи, жіночі організації, релігійні організації, професійні асоціації, профспілки, групи взаємодопомоги, соціальні рухи, бізнесові асоціації, коаліції та адвокаційні групи [4].

Зазначена концепція практики громадської участі знайшла подальший розвиток у Білій книзі «Про європейське управління», у якій наголошується, що сформульовані важливі завдання неможливо виконати без суттєвого посилення громадської участі в політичному процесі та впровадження більш відкритих і прозорих процедур прийняття рішень [3].

Після набуття чинності поправок у тексти нормативно-правових документів, а саме Договору про Європейський Союз і Договору про функціонування Європейського Союзу – Лісабонський договір визначив і закріпив наступне положення - суспільний діалог є фундаментальним основним принципом і засадою, що поширюється на всі сфери діяльності ЄС, а відкритість і громадську участь визнав базовими цінностями демократичного життя Європейської спільноти.

У документах «Демократія, управління та європейські неурядові організації» і «Побудова більш ефективного структурованого діалогу» зазначено: «Участь у процесі прийняття рішень може бути ефективною лише в разі побудови взаємної довіри не лише з точки зору громадянського суспільства, але й з боку влади. Відгуком на покладання більшої відповідальності на сектор громадянського суспільства стала пряма заява Платформи європейських соціальних НУО про те, що неурядові організації повинні «відповідати своєму мандату, бути підзвітними, прозорими та ефективними. Європейським НУО і Комісії належить спільно вивчати шляхи розробки цих та інших стандартів, а самим НУО – розробляти керівні принципи в цій сфері» [6]. Вищезазначене дає можливість зробити висновок щодо доцільності залучення недержавних організацій у процес прийняття владних рішень.



Організація економічного співробітництва та розвитку, в свою чергу, аналогічно Кодексу належної практики Ради Європи визначила три основні стадії відносин між владою і громадянами: інформування, консультації та активна участь (партнерство) [7].

Отже, право доступу до інформації прямо закріплене Хартією основних прав Європейського Союзу, стаття 42 якої передбачає: «Кожний громадянин або громадянка Європейського Союзу, чи будь-яка інша фізична або юридична особа, яка проживає або має офіційно зареєстроване місцеперебування в одній з держав-членів, має право доступу до документів інституцій, органів, установ і агентств Союзу, незалежно від носія, на якому вони зафіксовані» [1].

Окрім того, стандарти відкритості та надання інформації, які представлені в «Кодексі належної адміністративної поведінки службовців Генерального секретаріату Ради Європейського Союзу у їхніх професійних стосунках з громадськістю» та «Кодексі належної адміністративної поведінки у стосунках з громадськістю», прийнятих Європейською комісією. Ці кодекси встановлюють загальні стандарти надання інформації та обробки запитів громадян. Згідно з їхніми положеннями, вся інформація (якщо вона не захищена окремим законом) має надаватися без ускладнень і в повному обсязі громадянам [5].

На практиці та в реальному житті, цикл розробки політики складається з трьох основних етапів: розробка політики, реалізація політики та вивчення політики. Європейська комісія визнає важливість участі громадськості на всіх етапах та заявляє, що якість політики ЄС залежить від забезпечення широкої участі в усьому політичному ланцюгу – від пропозицій та концепції до реалізації. Зазначено, що протягом усього циклу розробки політики необхідно забезпечити:

- інформування громадськості, доступ до інформації щодо процесу розробки політики та її змісту, її регулярне оновлення;
- розробку та дотримання прозорих, зручних процедур у процесі прийняття рішень з метою заохочення участі громадськості;
- активне залучення учасників до діалогу шляхом заслуховування їхніх пропозицій, реагування на їхні повідомлення та забезпечення зворотного зв'язку;

– надання додаткових ресурсів (грантів, адміністративних послуг та інших товарів або послуг) таким чином, щоб учасники могли робити конструктивні внески у відповідні рішення [11, с. 20].

Підсумовуючи, можна зазначити, що питання участі громадян у розробці і реалізації публічних завдань, розуміється як процес безперервної взаємодії між різними рівнями публічної влади та громадськістю, яка включає елемент консультацій, обговорення та реалізацію спільно узгоджених рішень. Враховуючи різні етапи циклу розробки політики, інтенсивність та форма участі змінюватимуться залежно від етапу та бажаних результатів. Документи Ради Європи та нормативно-правова база ЄС, а також досвід окремих країн розрізняють такі рівні участі як доступ до інформації, консультації, активна участь (партнерство). Загальним виміром залучення громадян до соціального, правового, економічного, політичного процесів на різних рівнях є участь у суспільному діалозі, який є основною формою співпраці та взаємодії влади з громадськістю [1, с. 22].

**Висновки.** Таким чином, право Європейського Союзу – це сукупність нормативно-правових норм, що регулюють процеси європейської інтеграції та діяльність інституцій Європейського Союзу.

Предметом правового регулювання права ЄС є суспільні відносини, що сформувалися в процесі комплексної інтеграції європейських держав, а також ті суспільні відносини, що потребують створення, зміни чи розвитку з метою оптимізації інтеграції країн-членів в територіальних межах ЄС.

Основними суб'єктами права Європейського Союзу визнаються фізичні особи, юридичні особи, держави, Європейський Союз, а також його інституції та функціонери.

Процеси модернізації та оновлення системи управління в країнах-членах Європейського Союзу вимагають запровадження різних форм представництва й участі в громадському житті, у першу чергу, в таких сферах, як охорона прав людини, охорона навколишнього середовища, охорона здоров'я, енергетична безпека тощо.

Залучення громадян у процесі прийняття рішень дозволяє органам влади застосовувати нові джерела ідей, інформації і ресурсів для розробки варіантів рішень.

Важливими та ключовими елементами успіху в процесі залучення громадян у процес формування публічних політик є: інформування громади, консультації з експертами, що представляють громадськість, участь громадськості у процесі прийняття рішень та залучення до їх імплементації.

Необхідність залучення громадян до окремих елементів управління селищем, містом, державою прямо зазначено в конституціях, законах та нормативних актах європейських країн, рішеннях органів місцевого самоврядування, і правові акти гарантують вищезазначені права громадян.

**Стаття надійшла до редакції: 05.10.2019**

**LEGAL BASICS TO PROVIDE  
COOPERATION BETWEEN AUTHORITIES  
AND CITIZENS  
IN EUROPEAN UNION COUNTRIES**

*Svitlana Lizakowska*, PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department Polish Naval Academy, str. Inżyniera Jana Śmidowicza 69, Gdynia, 81-103, Poland

*Subject of legal regulation in the EU, European law in a general and narrow sense are considered.*

*The European Union law is a set of legal rules regulating the European integration processes and the European Union activity.*

*It is emphasized that specificity of the European Union law consists in a system of legal principles, whereof the leading ones are the principle of the European Union law prevalence over the national law of its member states and the principle of the EU law direct impact.*

*The main subjects of the European Union law are defined as individuals, legal entities, states, the European Union, its institutions and functionaries.*

*It is stated that the subject of legal regulation for the EU law is social relations formed in the process of complex integration by the European*

states, as well as those social relations that require creation, change or development in order to optimize integration within the EU.

Subjects and principles of the EU law, primary and secondary sources of the European Union law, European documents aimed at spreading and efficiency of public engagement are studied.

It is emphasized that civil society in the EU operates within the framework of a multi-tiered system of governance by supranational representative bodies. The processes of modernization within the governance system in the European Union countries demonstrate the need for greater transparency and accountability of the authorities, and therefore require the introduction of various forms of representation and participation in public life, especially in areas such as environmental protection, health care, and consumer rights protection.

The main principles of cooperation between the EU authorities and public institutions set out in the Code of Good Practice for Public Participation in Decision-Making are defined.

Documents of the Council of Europe and several legal frameworks, as well as experience of individual countries, distinguish the following levels of participation: access to information, consultation, active participation (partnership).

The key elements of success at engaging citizens in public policy formation are: informing the community, consulting with experts representing public, public participation in decision-making.

The need for authorities to engage citizens into certain elements of governing their settlement, city, country is directly stated in the constitutions, laws and regulations of the European countries, decisions by local self-government bodies.

The standards of openness and information provision in the European Union countries are studied.

**Keywords:** cooperation, authorities, public organizations, public, dialogue, contract, EU, regulation, informing, code, law, legal act, principles, transparency, equality, decision, solidarity, values, participation.

**Received: 05.10.2019**

## References

1. Charter of Fundamental Rights of the European Union. Retrieved from: <https://www.europarl.europa.eu> › pdf › text en.
2. CIVICUS Participatory Governance Programme 2006–2008, Concept Note, June 2006, World Alliance for Citizen Participation. Retrieved from <https://www.civicus.org> › downloads › PGAnne.
3. Commission of the European Communities (2001), European Governance, A White Paper, COM (2001) 428 final. Retrieved from <https://ec.europa.eu> › sites › devco › files › com.
4. Council of Europe, 2009, Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision Making Process; the definitions given by DIFID. Civil Society Index Programme of CIVICUS. Retrieved from: [http://www.dfid.gov.uk/About/DFID/ Who we work with/Civil society/](http://www.dfid.gov.uk/About/DFID/Who%20we%20work%20with/Civil%20society/).
5. Decision of the Secretary-General of the Council/High Representative for Common Foreign and Security Policy of 25 June 2001 on a code of good administrative behavior for the General Secretariat of the Council of the European Union and its staff in their professional relations with the public. Retrieved from: <https://eur-lex.europa.eu/TXT/PDF/uri=CEL>.
6. Democracy, Governance and European NGOs, Building a Stronger Structured Dialogue, 2001, Platform of European Social NGOs. Retrieved from: <https://www.globalpolicy.org/2001/0503engo>.
7. Engaging citizens in policy making: Information, Consultation and Public Participation, 2001, OECD Public Management Policy Brief, N 10. Retrieved from: <https://www.gpsaknowledge.org/uploads/2001/10/PB-G>.
8. Tiurina O.V. (2012) Osnovy prava Yevropeiskoho Soiuzu [Basics of the European Union law] Navchalnyi posibnyk. Kyiv: O. S. Lipkan [in Ukrainian].
9. Tiurina O. V. Pryntsy py prava Yevropeiskoho Soiuzu yak normatyvnyi oriientyr rozvytku pravovoi systemy Ukrainy [Principles of the European Union law as a regulatory guide for the Ukrainian legal system development] Retrieved from [http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/4056/1/- %20%D0%BC%D0%B5%D1%80i%D0%B0%D0%BB%D0%B8\\_21.04%20%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BDi%D0%B9%20%D0%B2%D0%B0%D1%80\\_p455-457.pdf](http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/4056/1/-%20%D0%BC%D0%B5%D1%80i%D0%B0%D0%BB%D0%B8_21.04%20%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BDi%D0%B9%20%D0%B2%D0%B0%D1%80_p455-457.pdf).
10. Turii O. V. (2018) Pravovi aspekty vzaiemodii hromadskykh orhanizatsii z orhanamy mistsevoho samovriaduvannia [Legal aspects of cooperation between public organizations and local self-government bodies] Kyiv: Aspekty publichnoho upravlinnia. [in Ukrainian].

11. Uchast hromadskosti v protsesi pryiniattia rishen. Ohliad standartiv ta praktyk u krainakh – chlenakh Rady Yevropy. m. Strasburh, traven 2016 roku [Public participation in decision-making. Review of standards and practices at the Council of Europe] Retrieved from <http://ecnl.org/uploads/2016/08/Overview-of-participation-standardsUkr>. [in Ukrainian].

12. Videnska deklaratsiia ta Prohrama dii [The Vienna Declaration and Program of Action] Retrieved from [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_504?lang=uk](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_504?lang=uk). [in Ukrainian].

13. Yevropeiska deklaratsiia prav mist [The European Urban Charter] Retrieved from <http://www.eru.org.ua/index.php?page=1206>. [in Ukrainian].

### **Відомості про автора / Information about the Authors**

**Лізаковська Світлана Володимирівна:** Військово-морська академія ім. Героїв Вестерплатте, вул. Шмідовіча 69, Гдиня, 81-103, Республіка Польща.

**Svitlana Lizakowska:** Polish Naval Academy, str. Inżyniera Jana Śmidowicza 69, Gdynia, 81-103, Poland.

**ORCID.ORG/0000-0002-1524-2673**

**E-mail: svema84@mail.ru**

УДК УДК 351:[658.115.31:005.591.4](477.73-21)

DOI: 10.34132/pard2019.06.09

## ОБЛАСНІ ЦІЛЬОВІ ПРОГРАМИ ЯК МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

**Малиновська Н.Л.**, канд. іст. наук, доцент, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

**Штирбов О.М.**, канд., наук з держ. упр., доцент, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

**Непочах А.Є.**, завідувач сектору фінансового забезпечення – головний бухгалтер управління ЖКГ Миколаївської ОДА, м. Миколаїв, Україна.

У статті розглянуто обласні цільові програми як один із механізмів реалізації реформ житлово-комунального господарства України, простежено переваги програмно-цільового методу бюджетування та прийняття і реалізації обласних цільових та бюджетних програм на обласному рівні.

Проаналізовано нормативно-законодавче забезпечення щодо застосування програмно-цільового методу, обгрунтовано необхідність реформування ЖКГ, оскільки це стосується інтересів населення та національної економіки України в цілому.

Узагальнено практики реалізації програм УЖКГ Миколаївської ОДА, а саме «Питна вода Миколаївщини на період до 2020 року», «Поводження з твердими побутовими відходами на період до 2020 року», «Обласна програма часткового відшкодування кредитів на реалізацію енергозберігаючих заходів у житловому фонді на 2016-2020 роки», «Обласна програма розвитку систем зовнішнього освітлення населених пунктів Миколаївської області на період

до 2025 року», «Обласна програма енергозбереження та розвитку альтернативних джерел енергії до 2025 року» тощо.

Визначено найбільш суттєві проблемні питання на підставі моніторингу виконання програм: погашення заборгованості перед підрядними підприємствами (наявність кредиторської заборгованості), призупинення реалізації програм на невизначений строк, порушення зобов'язань з боку учасників реалізації програм, зміни нормативно-законодавчого характеру, які впливають на хід реалізації програм, низький рівень ефективності програм (фінансова звітність). Крім того, зазначено невідповідність населення до вирішення питань благоустрою: рівень готовності населення покращувати, впроваджувати, заощаджувати, дбайливо поводитись з комунальною власністю залишається не на належному рівні.

Зазначено, що на підставі моніторингу виконання програм, а також аналізу фінансової документації та звітної документації найголовнішими проблемами, які тягнуть за собою ряд інших є нестабільність фінансування та дисципліна виконання зобов'язань учасників програм, а також наявність чи відсутність додаткових витрат на реалізацію програм через судові позови.

Запропоновано шляхи покращення практики застосування обласних цільових програм, а саме: для запобігання виникнення кредиторської заборгованості або принаймні її мінімізації передбачати реальні, обґрунтовані витрати на реалізацію бюджетних програм; у ході реалізації програм не змінювати правила та процедури, що можуть викликати фінансові проблеми і призвести до зупинення програм чи сплати судових витрат по незахищених статтях бюджету; досить ретельно та прозоро підходити до обрання учасників реалізації бюджетних програм; посилити роз'яснювальну роботу серед населення щодо необхідності та переваг реформування сфери ЖКГ в ринкових умовах; оперативно та зрозуміло висвітлювати досвід УЖКГ Миколаївської ОДА щодо реалізації обласних цільових та бюджетних програм серед населення з метою їх залучення до реформування структури ЖКГ з точки зору отримувачів послуг.

Акцентовано увагу, що обласні цільові програми є дієвим засобом програмно-цільового управління у складі проекту програм со-



ціально-економічного розвитку області, забезпечення та виконання заходів та завдань програм в установлені терміни, досягнення передбачених показників програм, використання фінансових, матеріально-технічних та інших залучених ресурсів за призначенням, механізмом реалізації реформування житлово-комунального господарства України в сучасних умовах.

**Ключові слова:** обласна цільова програма, реформування житлово-комунального господарства, програмно-цільовий метод, Управління житлово-комунального господарства Миколаївської ОДА.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Необхідність реформування житлово-комунального господарства не викликає сумніву, але практична реалізація гальмується через низку причин, у тому числі через незадовільне фінансування, через нестачу коштів. Причому це пояснення сприймається як справді об'єктивне, таке, що спростувати важко, беручи до уваги стан економіки та соціального розвитку країни в цілому. Однак протиріччя між очікуваними та реальними житлово-комунальними послугами набирають обертів: з одного боку – незадоволеність населення країни, споживачів, з іншого – неспроможність органів державної влади та органів місцевого самоврядування самостійно виправити стан речей.

Але зрозуміло, що саме органи державної влади та органи місцевого самоврядування відповідальні за реформування ЖКГ України, за пошук шляхів виправлення ситуації на підставі сучасних методів та технологій, оскільки мають всі важелі впливу на ситуацію. Крім того, житлово-комунальне господарство є важливим об'єктом соціального значення і створює необхідний продукт життєдіяльності всього населення країни (варто згадати піраміду Маслоу) і не може перебувати у критичному стані довго без небажаних наслідків, тобто є підстави і є необхідність для кардинальних змін в житлово-комунальній сфері. Одним з механізмів реалізації реформ ЖКГ України вбачається програмно-цільовий метод бюджетування та прийняття і реалізація обласних цільових та бюджетних програм на регіональному рівні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням наукової проблематики та розробкою основ поступального розвитку ЖКГ займаються такі науковці, як: О. Абакуменко, Л. Гаватюк, О. Димченко, Л. Мекшун, О. Коцюрба; питання управління розвитком ЖКГ вивчають О. Максименко, Т. Качала, О. Череп, О. Тищенко, Д. Свіркін, І. Пивавар; наукові напрацювання з питань реалізації загальнодержавних та обласних програм розвитку опубліковано у працях В. Лукянова, Ю. Костіна, В. Куліченко.

Суттєвий внесок щодо розробки теоретико-організаційних і практичних питань розвитку й удосконалення бюджетного планування зробили українські науковці М. Бліхар, К. Бліщук, З. Варналій, В. Гордієнко, М. Кульчицький, Л. Леваєва, В. Макогон, Т. Санкус, І. Чугунов, С. Шаповал.

У публікаціях зазначених науковців досить ґрунтовно розглянуто теоретико-організаційні та практичні аспекти реформування ЖКГ та бюджетного планування як одного з механізмів реалізації реформ. Але час висуває нові вимоги і потребує сучасного дослідження щодо розгляду обласних цільових та бюджетних програм як механізму реалізації реформування ЖКГ на регіональному рівні.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** В процесі дослідження було поставлено наступні завдання:

- розглянути обласні цільові програми як механізм реалізації реформ житлово-комунального господарства;
- узагальнити практики реалізації обласних цільових програм УЖКГ Миколаївської ОДА;
- запропонувати шляхи покращення практики застосування обласних цільових та бюджетних програм на регіональному рівні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Реформування ЖКГ є однією з найактуальніших проблем, оскільки стосується інтересів як населення, так і національної економіки України в цілому. Як зазначено в низці документів: «особливість сьогоденного етапу реформування полягає в тому, що одночасно відбуваються кілька процесів: 1) інституційних, пов'язаних з монополізацією управління житлом та комунальної інфраструктурою, зміною організаційно-правових форм організації ЖКГ, перерозподілом ринків послуг

та 2) організаційних, які пов'язані з перерозподілом повноважень щодо ЖКГ між рівнями влади, відходом органів місцевого самоврядування від керівництва господарською діяльністю підприємств, переходом на нові форми договірних відносин (оренда, концесії)» [25].

З 1 січня 2010 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки», прийнятий 11 червня 2009 року Верховною Радою України, яким було затверджено Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки [25]. В документі визначено ціль Програми, завдання, принципи державної політики реформування ЖКГ, сформульовано очікувані результати від реформування галузі. Протягом цього періоду нормативно-правова база реформування ЖКГ оновлювалась з урахуванням вимог часу.

Останні роки були досить плідними у реформуванні ЖКГ: до діючої нормативно-правової бази у сфері ЖКГ було внесено численні зміни, збагатився спектр інструментів та механізмів модернізації, з'явилися нові сучасні підходи до розв'язання складних завдань тощо. Багато уваги приділено правилам функціонування об'єднанням співвласників багатоквартирних будинків, прийнято Закон України «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання» та підзаконні акти до нього, встановлено державні соціальні стандарти у сфері житлово-комунального обслуговування (Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 409), а 01 травня 2019 року набув чинності Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 09.11.2017 № 2189-VIII. Але як зазначають фахівці, структурні перетворення проходять повільно та неефективно, провідні позиції в ЖКГ в регіонах України зберігаються за державою та комунальними підприємствами – перехід на конкурсне обслуговування житлового фонду тільки розпочався, існуюча система фінансування підприємств спричиняє постійне зростання дебіторської та кредиторської заборгованості.

Актуальність теми підсилюється і тим, що діюча система планування й розподілу бюджетних коштів не відповідає вимогам

сучасності. Розпорядників бюджетних коштів звинувачують в нездатності обґрунтувати потреби в асигнуваннях та можливості забезпечити високу ефективність виконання цих програм.

Як відомо, з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів, в Україні було задекларовано поступову відмову від постатейного фінансування та перехід до використання програмно-цільового методу бюджетування на всіх рівнях бюджетної системи. Програмно-цільовий метод (ПЦМ) у бюджетному процесі слід розуміти як систему управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі для розробки й виконання бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат [3, 5, 9, 16, 25].

Перші елементи програмного бюджетування в Україні з'явилися у 1998 року, пізніше Бюджетним кодексом 2001 року було запроваджено програмну класифікацію видатків бюджету, а в 2002 року урядом України було ухвалено Концепцію застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. З тих пір спрямування видатків бюджету на окремі потреби відбувається за бюджетними програмами [2, 9, 15, 16, 27, 28, 29]. Зокрема, Закон про державний бюджет на 2019 рік передбачав фінансування понад 550 бюджетних програм.

Отже, застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі регулюється, зокрема, Бюджетним кодексом України [2], постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» від 28 лютого 2002 р. N 228 [31], наказами Мінфіну «Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі» від 14 грудня 2001 р. N 574 [33], «Про бюджетну класифікацію» від 14.01.2011 No 11 [9], «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм» від 17.05.2011 No 608 [27], «Про результативні показники бюджетної програми» від 10.12.2010 No 1536 [19] тощо.

Запровадження в Україні ПЦМ почалося згідно «Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» від

14.09.2002 р. № 538 на рівні державного бюджету. На рівні місцевих бюджетів в Україні ПЦМ поетапно запроваджувався як експеримент і став обов'язковим до застосування із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 07.12.2017 № 2233-VIII.

До переваг застосування ПЦМ у бюджетному процесі фахівці відносять: встановлення системи планування та виконання бюджету орієнтованого не на утримання бюджетних установ, а на досягнення стратегічних цілей у найбільш ефективний спосіб; забезпечення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання; забезпечення можливості відстеження ефективності та результативності використання бюджетних коштів шляхом врахування інформації, що міститься у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, звітах про їх виконання; наявність об'єктивної, прозорої інформації для прийняття виважених управлінських рішень [5, 9].

ПЦМ має забезпечувати оптимальне використання обмежених ресурсів бюджету для досягнення максимальної ефективності і якості надання послуг державою. При цьому громадськості має бути доведено ефективність витрачання бюджетних коштів із зазначенням конкретних результатів. Показники результату діяльності головних розпорядників бюджетних коштів повинні відображати реальні соціально-економічні наслідки реалізації політики та ступінь досягнення стратегічних цілей держави у відповідній сфері. Подальше удосконалення системи результативних показників бюджетних програм має бути спрямовано на посилення їх орієнтованості на висвітлення обсягу і якості надання державних послуг та рівня задоволення їх отримувачів. Має бути забезпечена ефективна оцінка показників результативності з метою своєчасного прийняття управлінських рішень, спрямованих на коригування діяльності бюджетної установи для досягнення цілей.

Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки [21] ставить за мету перетворення програмно-цільового методу на інструмент для при-

йняття ефективних управлінських рішень та ефективного використання державних коштів.

Як зазначає Д. Марчак, в міжнародній практиці бюджетні програми використовуються для досягнення таких цілей: «допомогти уряду визначити пріоритетні напрями видатків, виходячи зі стратегічних завдань; забезпечити у середньостроковій перспективі пріоритетні політики достатнім і передбачуваним фінансуванням; забезпечити зв'язок між наданням бюджетного фінансування та досягненням цілі політики; підвищити ефективність використання бюджетних коштів; допомогти уряду визначити доцільність фінансування окремих програм, виходячи із порівняння вигоди від впровадження програми з іншими бюджетними програмами» [9].

Бюджетна програма - це сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій [2]. Важливою рисою БП є те, що вона дає можливість керівникам оцінити не лише потребу в програмі, яка розглядається, але й розглянути інші можливі шляхи досягнення визначених цілей та виконання її завдань.

Бюджетна програма є центральним елементом ПЦМ бюджетування. Крім того, вона є потужним інструментом управління фінансами, і тому процес формування бюджетної програми потребує значної уваги та дотримання всіх основних правил і процедур. Лише за такої умови можна забезпечити ефективне управління бюджетними ресурсами та досягнення соціально значимих результатів.

На допомогу замовникам БП та розпорядникам коштів розроблено науково-методичне забезпечення, підтримується сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень, досить детально це описано в наукових публікаціях.

Оскільки одним із завдань дослідження є узагальнення практики реалізації обласних цільових та бюджетних програм Управлінням житлово-комунального господарства Миколаївської ОДА, зупинимось на цьому детальніше.

Практики реалізації обласних цільових програм УЖКГ Миколаївської ОДА на регіональному рівні.

Основними завданнями УЖКГ МОДА, згідно Положення «Про управління житлово-комунального господарства Миколаївської обласної державної адміністрації», затвердженого розпорядженням голови облдержадміністрації від 18.05.2018 р. за №198-р., є реалізація державної політики комплексного розвитку житлово-комунального господарства з питань водо і тепlopостачання, водовідведення, експлуатації та ремонту житла, дорожнього і зеленого господарства, благоустрою території міст, районів і селищ міського типу, надання ритуальних послуг, які управління здійснює шляхом координації роботи виконавчих органів міст і районів області, які займаються питаннями ЖКГ та підприємств, що надають житлово-комунальні послуги.

Управління ЖКГ Миколаївської ОДА координує реалізацію програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства області у тому числі і через ряд обласних цільових програм, серед яких «Питна вода Миколаївщини на період до 2020 року» [22], «Поводження з твердими побутовими відходами на період до 2020 року» [24], «Обласна програма часткового відшкодування кредитів на реалізацію енергозберігаючих заходів у житловому фонді на 2016-2020 роки» [23], «Обласна програма розвитку систем зовнішнього освітлення населених пунктів Миколаївської області на період до 2025 року», «Обласна програма енергозбереження та розвитку альтернативних джерел енергії до 2025 року» [1] тощо.

Одним з пріоритетних напрямів реформування і розвитку житлово-комунального господарства області є створення об'єднань співвласників багатопверхових будинків (ОСББ).

Програму «Питна вода Миколаївщини» на період до 2020 року було розроблено на виконання вимог Закону України «Про Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006-2020 роки, з урахуванням Методичних рекомендацій щодо розроблення та реалізації регіональних та місцевих програм (заходів) Загальнодержавної програми «Питна вода України» на 2006-2020 роки [29], Закону України «Про питну воду та питне водопостачання», Постанови Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2006 року № 118 «Деякі питання, пов'язані з виконанням Загальнодержавної програми



«Питна вода України» на 2006 – 2020 роки та від 19 вересня 2007 року No 1158 «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села, поліпшення комунального обслуговування населення у сільській місцевості», згідно з розпорядженням голови обласної державної адміністрації від 7 квітня 2005 року No 191-р «Про заходи щодо розробки місцевих програм стосовно забезпечення населення якісною питною водою» (зі змінами від 14 березня 2006 року No 78-р) та від 19 березня 2008 року No 115-р «Про розвиток системи житлово-комунального господарства у сільській місцевості» та програмами (заходами), розробленими у районах і містах обласного значення. Програму розроблено на підставі пропозицій міськвиконкомів, райдержадміністрацій, селищних, сільських рад, депутатів рад усіх рівнів, а далі узагальнено та опрацьовано УЖКГ Миколаївської ОДА за участю обласної санітарно-епідеміологічної служби, обласного виробничого управління меліорації і водного господарства, головного управління економіки облдержадміністрації, головного фінансового управління облдержадміністрації, регіонального управління водних ресурсів.

У програмі подано загальну характеристику сучасного стану джерел питного водопостачання та водопровідно-каналізаційного господарства Миколаївської області, а саме поверхневі джерела питного водопостачання, підземні джерела питного водопостачання, водопровідно-каналізаційне господарство області

Метою програми «Питна вода Миколаївщини» було визначено: попереднє опрацювання базових аналітичних даних щодо потенційних запасів питної води на території області, місцевих програм «Питна вода» на період до 2020 року, розроблених спеціалістами райдержадміністрацій, міськвиконкомів; залучення спеціалізованої науково-дослідної установи для детального визначення економічно обґрунтованих напрямів забезпечення населення питним водопостачанням у розрізі адміністративно - територіальних одиниць області та уточнення заходів щодо реалізації обласної Програми «Питна вода Миколаївщини» на період до 2020 року; опрацювання і погодження організаційних, технічних заходів з перспективної реалізації завдань щодо поліпшення питного водопостачання населених пунктів області [6,12, 13, 22].



Передбачалось, що фінансування Програми здійснюватиметься за рахунок: субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток регіонів, виконання заходів з упередження аварій та запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об'єктах комунальної власності і на виконання інвестиційних проєктів на відповідний рік; коштів державного бюджету, передбачених на реалізацію Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки, Загальнодержавної програми «Питна вода України» на 2006-2020 роки; бюджетної Програми «Розвиток та реконструкція централізованих систем водопостачання та водовідведення» на відповідний рік; коштів державного бюджету, передбачених на фінансування, реформування та розвитку комунального господарства у сільській місцевості; коштів місцевих бюджетів; коштів, виділених на розв'язання соціальних та екологічних проблем прилеглих до зони будівництва Ташлицької ГАЕС районів; коштів населення на основі співфінансування з місцевих бюджетів; грантів, кредитів міжнародних організацій, банків, благодійних внесків; іноземних інвестицій та коштів фізичних і юридичних осіб, що залучаються шляхом приватизації комунальних підприємств, фінансового лізингу із залученням виробників обладнання або енергосервісних компаній, передачі об'єктів водопровідно-каналізаційного господарства в управління, концесію; кредитів вітчизняних комерційних банків; власних коштів підприємств [6, 12, 13, 22] .

Цільові видатки на реалізацію Загальнодержавної програми «Питна вода України» на 2011-2020 роки не було передбачено в Законі України «Про Державний бюджет України» протягом 2013-2017 років. В 2018 році відновлено фінансування Загальнодержавної програми «Питна вода України» на 2011-2020 роки і в Законі України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» було передбачено цільові видатки на реалізацію заходів Програми в сумі 200 млн. грн., в тому числі для потреб Миколаївської області 12,706 млн. грн. (м. Вознесенська - 11,760 млн. грн., кредиторська заборгованість за минулі роки - 0,946 млн. грн). За підсумками 2018 року

з місцевих бюджетів на забезпечення функціонування та розвиток водопровідно-каналізаційного господарства населених пунктів області спрямовано 70,3 млн. грн., що на 22,2 млн. грн., або на 46% більше ніж за аналогічний період 2017 року.

Продовжено реалізацію інвестиційного проекту «Розвиток системи водопостачання і водовідведення в м. Миколаїв» за рахунок кредитних ресурсів Європейського інвестиційного банку: сума кредитних коштів ЄІБ становить 15,54 млн. євро; сума грантових коштів фонду ЕІР становить 5,1 млн. євро; сума коштів української сторони становить 10,41 млн. євро [12, 13].

Основні заходи, які реалізовано МКП «Миколаївводоканал» в межах проекту «Розвиток системи водопостачання і водовідведення в м. Миколаїв»: здійснено розробку системи ГІС та гідравлічного моделювання та придбано відповідне програмне забезпечення: закуплено та встановлено відеостіну; завершено реконструкцію будівлі решіток очисних споруд каналізації; здійснено закупівлю засувок, поставку лабораторного обладнання для лабораторії очисних споруд води; здійснено закупівлю водомірних лічильників; розпочато реконструкцію самопливних каналізаційних колекторів (по вулицях Мала Морська, Адмірала Макарова, Скороходова).

Всього з початку реалізації проекту станом на 01.01.2019 за рахунок кредитних коштів ЄІБ сплачено 92 904 066,37 грн., або 3 087 723,05 євро (19,9 %), у тому числі: у 2015 році – 2 719 080,17 грн. (111 383,75 євро); у 2016 році – 24 095 863,73 грн (865 735,52 євро); у 2017 році – 20 090 780,48 грн. (671 820,14 євро); у 2018 році – 45 998 341,99 грн. (1 438 783,64 євро). МКП «Миколаївводоканал» на фінансування компонентів проекту спрямовано: коштів Миколаївської міської ради – 5 000 000,00 грн.; власних коштів – 7 019 842,08 грн., у тому числі: в 2017 році - 1 649 087,70 грн.; в – 2018 році – 5 370 754,38 грн.

З початку реалізації проекту станом на 01.01.2019 загальна сума коштів, що були спрямовані на реалізацію проекту становила 104 923 908,45 грн. На початок 2019 року в області 538 населених пунктів або 59% від загальної кількості 911 од. мають централізовані системи водопостачання, а населення решти 373 населених пунктів

області користується водою з шахтних колодязів, каптажів або приватних резервуарів (12% населення за показником чисельності).

Порівняно з минулими роками поступово збільшується кількість населених пунктів, забезпечених централізованим водопостачанням: 2007 рік – 398; 2008 рік – 409, 2009 рік – 418 ; 2010 – 453; 2011 – 470, 2012-2014 – 535, 2015 – 536, 2016 –2018 - 538 населених пунктів.

З метою підвищення рівня доступу населення до якісної питної води в населених пунктах області експлуатуються 235 колективних установок доочистки та розливу питної води, з яких 7 одиниць введено в експлуатацію в 2018 році, в тому числі завдяки реалізації соціального проекту компанією «PepsiCo в Україні» ТОВ «Сандора». ТОВ «Сандора» компанії «PepsiCo в Україні» започатковано в Миколаївській області реалізацію довгострокової програми, спрямованої на поліпшення якості питної води – це проект «Чиста вода», для забезпечення доступу населення і зокрема дітей до безпечної для здоров'я води шляхом інсталяції локальних установок доочищення питної води в установах та закладах. За період реалізації в області соціальної програми «Чиста вода» ТОВ «Сандора» інвестовано фінансові ресурси на впровадження 35 колективних установок доочищення води, в тому числі 5 одиниць в 2018 році [11-13].

За період дії Програми організована і діє система державного обліку суб'єктів господарської діяльності у сфері централізованого водопостачання та водовідведення шляхом ліцензування господарської діяльності згідно з Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності». У відповідності до реєстраційних даних, на території області здійснюють ліцензовану діяльність у сфері централізованого водопостачання та водовідведення 108 підприємств. З прийняттям постанови Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 22.03.2017 № 307 «Про затвердження ліцензійних умов провадження господарської діяльності централізованого водопостачання та водовідведення» до ліцензіатів НКРЕКП відноситься лише МКП «Миколаївводоканал». 107 підприємств є ліцензіатами обласної державної адміністрації.

На виконання вимог п. 9 Порядку проведення відбору проектів з реалізації заходів Загальнодержавної цільової програми «Питна вода України» на 2011-2020 роки, затвердженого наказом Мінрегіону від 06.07.2012 № 337 (зі змінами від 17.06.2018 року № 175 зареєстрованого Міністерством юстиції України від 24.07.2018 № 867/32319) щодо необхідності наявності схем оптимізації роботи систем централізованого водопостачання населених пунктів забезпечено розробку схем оптимізованого водопостачання міст обласного та районного значення: Миколаєва, Первомайська, Южноукраїнська, Вознесенська, Очакова, Баштанки, Снігурівки, Нового Бугу, Нової Одеси. Існуючі схеми водопостачання та водовідведення затверджені і використовуються в робочих схемах спеціалізованих підприємств водопровідно-каналізаційного господарства. До роботи залучено Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова, спеціалісти якого мають суттєвий досвід як в розробці схем водопостачання, так і теплопостачання населених пунктів. По м. Миколаєву розроблена схема оптимізації централізованого водопостачання та водовідведення за участі ТОВ «Розрахунково-інноваційний центр» та отримано позитивний висновок експертизи в ДП «Центр розвитку державно-приватного партнерства» при Мінрегіоні. На сьогодні МКП «Миколаївводоканал» використовує зазначену схему при експлуатації системи централізованого водопостачання міста.

У 2018 році за участю керівництва облдержадміністрації, райдержадміністрацій, органів місцевого самоврядування, головного управління Держпродспоживслужби в Миколаївській області, ДУ «Миколаївський лабораторний центр МОЗ України», підприємств водопровідно-каналізаційного господарства проведено ряд цільових нарад з 24 до 26 квітня 2018 року щодо підвищення рівня організації роботи по контролю якості питної води, а також дане питання розглядалося на засіданнях регіональної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій при Миколаївській облдержадміністрації 22.02.2018 р. та 18.05.2018 р. і протокольні доручення, які оприлюднено за результатами цих нарад, є актуальними для запобігання та реагування на можливі епідеміологічні ускладнення, пов'язані з використанням питної води.

Програму «Поводження з твердими побутовими відходами в Миколаївській області на період до 2020 року» [8, 24, 32] розроблено з метою реалізації невідкладних та перспективних заходів щодо збору, видалення, знешкодження, утилізації твердих побутових відходів на основі сучасного вітчизняного та світового досвіду, правової, нормативної, техніко-економічної системи поводження з відходами, економічних, інформаційно-освітніх заходів. Вона спрямована на поліпшення стану благоустрою населених пунктів, охорони навколишнього природного середовища, санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, створення умов для залучення коштів бюджетів усіх рівнів, інвестиційних та кредитних ресурсів.

Правовою основою Програми є Закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні»; «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово- комунального господарства на 2004-2010 роки», «Про місцеві державні адміністрації», «Про благоустрій населених пунктів», «Про охорону навколишнього середовища», «Про відходи», «Про охорону атмосферного повітря», «Про житлово-комунальні послуги», «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2004 року No 265 «Про затвердження Програми поводження з твердими побутовими відходами» [32] та нормативно-правові акти: «Методичні рекомендації з організації роздільного збирання побутових відходів», затверджені наказом Мінжитлокомунгоспу України від 5 серпня 2008 року No 242; «Методичні рекомендації з організації збирання, перевезення, перероблення та утилізації твердих побутових відходів», затверджені наказом Мінжитлокомунгоспу України від 11 серпня 2008 року No 247; «Система моніторингу сфери поводження з твердими побутовими відходами», затверджена наказом Мінбуду України від 12 жовтня 2008 року No 245; «Методика розроблення оцінки впливу на навколишнє природне середовище для об'єктів поводження з твердими побутовими відходами», затверджена наказом Мінбуду України від 10 січня 2006 року No 8; «Методика організації запровадження двоетапного перевезення твердих побутових відходів», затверджена

наказом Мінбуду України від 30 листопада 2006 року No 396; «Рекомендації із розроблення схем санітарної очистки населених пунктів», затверджені наказом Мінбуду України від 10 січня 2006 року No 6; «Рекомендації з удосконалення експлуатації діючих полігонів та звалищ твердих побутових відходів», затверджені наказом Мінбуду України від 10 січня 2006 року No 5; «Норми утворення твердих побутових відходів для населених пунктів України», затверджені наказом Мінбуду України від 10 січня 2006 року No 7; «Методичні рекомендації щодо заповнення санітарно-технічного паспорта полігону твердих побутових відходів», затверджені наказом Мінбуду України від 10 січня 2006 року No 3; «Рекомендації щодо підготовки місцевих програм поводження з твердими побутовими відходами», затверджені наказом Мінбуду України від 31 травня 2007 року No 32; інші нормативні документи України, які регулюють правovidносини у сфері благоустрою та поводження з побутовими відходами.

У Програмі подається характеристика сучасного стану сфери поводження з твердими відходами, розкриваються причини такого стану та подаються прогнози щодо ситуації, в разі не прийняття належних заходів.

Всього на території області налічується майже 500 сміттєзвалищ загальною площею 565 га. Найбільші сміттєзвалища розташовані у містах обласного підпорядкування - Миколаєві, Вознесенську, Первомайську, Южноукраїнську, Новій Одесі, а також в смт Врадіївка, Веселинове, Братське. На сміттєзвалище обласного центру м. Миколаєва, розташоване біля с. Велика Корениха, щороку вивозиться близько 800 тис.км<sup>3</sup> побутових відходів. Зазначене сміттєзвалище площею 37,93 га проектною потужністю 50 млн.м<sup>3</sup>, має рівень заповнення, який становить 70 відсотків. Полігон оснащений трьома бульдозерами та одним екскаватором. Експлуатацію полігону забезпечує комунальне підприємство «Миколаївкомунтранс» [24].

Більшість сміттєзвалищ у зв'язку з відсутністю санітарно-технічних паспортів, стаціонарних огорож, освітлення, охорони, рішень про відведення земельних ділянок для місць видалення побутових відходів не відповідає вимогам будівельних та санітарних норм і правил. Лише для 284 сміттєзвалищ твердих побутових відходів

(57 відсотків) діють рішення органів місцевого самоврядування про землевідведення. Із загальної кількості полігонів та звалищ 10 відсотків паспортизовано, а решта працює без дозвільних документів.

В рамках реалізації обласної Програми, на виконання пункту 2 рішення обласної ради від 21.11.2008 № 6 «Про затвердження обласної Програми поводження з твердими побутовими відходами в Миколаївській області на період до 2020 року» міськими та районними радами було прийнято ряд місцевих програм [11-14].

Станом на 01.01.2019 чисельність наявного населення у Миколаївській області становила 1132,0 тис. осіб, з яких 774,6 тис. осіб (68,4%) проживало в 26 населених пунктах міської місцевості (9 міст, 17 селищ міського типу) та 357,4 тис. осіб (31,6%) в 885 селах області. Тобто, основні утворювачі ТПВ категорії населення сконцентровані в містах та селищах міського типу області. Населення області є основними утворювачами твердих побутових відходів та загальний середньорічний обсяг накопичення та вивезення яких становить 250-300 тис. т або 1,2-1,4 млн. куб. м. Частка охоплення населення послугами з вивезення ТПВ, з врахуванням загальної кількості домогосподарств (476 тис.), діючих договорів зі спеціалізованими підприємствами міської місцевості, а також здійснення цих функцій сільськими радами з залученням базових сільськогосподарських підприємств, в середньому по області становить 95%. При цьому в області всі споживачі багатопверхового житлового фонду (5775 житлових будинків) на 100 % охоплені договірними відносинами на вивезення ТПВ [24].

Основними проблемними питаннями органів місцевого самоврядування є доволі низький рівень роботи по впорядкуванню питань землекористування по ділянках, на яких розташовані місця видалення ТПВ та паспортизації місць видалення ТПВ та інших місць видалення відходів, зі складанням санітарно-технічних паспортів, низький рівень укомплектування сміттєзвалищ спеціальною технікою, системи водопостачання та пожежного водопостачання, освітлення і огорож. На цей час санітарно-технічні паспорти на полігони ТПВ оформлені лише в м. Миколаїв, м. Вознесенськ, м. Очакові, м. Южноукраїнськ, м. Снігурівка, с. Лугове Березанського



району. Водночас, рівень реалізації власних (самоврядних) повноважень органів місцевого самоврядування в частині спрямування бюджетних видатків на впорядкування питань розробки паспортів полігонів (сміттєзвалищ) ТПВ, землевідведення є недостатнім згідно сучасних вимог природоохоронного законодавства.

09.10.2015 відбулося відкриття біогазової когенераційної установки на Миколаївському міському полігоні твердих побутових відходів в с. Велика Корениха (біогазова електростанція на базі електрогенеруючого модуля С 320 GS-L.L). Результатом впровадження проекту є дегазація полігону ТПВ, підвищення рівня пожежної безпеки, а також зменшення викидів парникових газів за рахунок спалення метану, який накопичився в процесі захоронення викидів та виробництва на когенераційних установках електричної енергії (потужність біогазової когенераційної установки - 1 МВт, кількість свердловин для дегазації полігону твердих побутових відходів – 91 од., сумарна глибина свердловин – 1100 п. м, річне виробництво електричної енергії - 9 млн. кВт/год.) [11, 13].

З метою визначення реальних обсягів складування твердих побутових відходів на міському полігоні ТПВ за рахунок коштів міського бюджету було реалізовано проект «Реконструкція адміністративної будівлі на полігоні побутових відходів з улаштуванням вагової» в сумі 620,3 тис. грн. 2018 року завершено етап тарування ваг і повірка вагового комплексу для здійснення обліку відходів, що приймаються на полігон для захоронення у тонах виключно з застосуванням вагового обладнання. В рамках реалізації заходів переходу прийому твердих побутових відходів з кубів на кілограми, згідно з Постановою НКРЕКП від 04.04.2017 № 467 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з захоронення побутових відходів», для здійснення вимог ліцензіатів, на полігоні ТПВ проводиться робота з облаштування контрольно-пропускного пункту (КПП).

У 2018 року на полігоні ТПВ виконано реконструкцію електричної мережі з заміною електроопори, перенесенням трансформаторної станції, замінено старе неефективне освітлення на сучасне ЛЕП освітлення з високою потужністю і низьким електроспоживанням.



Враховуючи, що в області утворено 41 ОТГ, а деякі з них увійшли до об'єднання із містами, розпочато активну роботу щодо розробки нових схем санітарного очищення населених пунктів, із урахуванням нових територій, чисельності населення та інших чинників. З метою пришвидшення даного процесу та його актуалізації, одним із основних заходів ОТГ є розробка та затвердження в установленому порядку схем санітарного очищення населених пунктів. На заходи з благоустрою населених пунктів області в місцевих бюджетах на 2019 рік було передбачено 410,2 млн. грн., що на 16,5 млн. грн. більше ніж у 2018 році (393,7 млн. грн.) за підсумками I півріччя 2019 року спрямовано 148,8 млн. грн., що на 7,6 млн. грн. більше ніж за аналогічний період попереднього року.

З метою приведення до належного стану територій населених пунктів, упорядкування та поліпшення території підприємств, організацій усіх форм власності та дотримання санітарного стану прибудинкових територій в населених пунктах області проведено заходи з благоустрою та санітарного очищення, а саме в містах обласного та районного підпорядкування проведені суботники, запроваджені місячники з благоустрою та санітарного очищення. Особлива увага під час запроваджених заходів з благоустрою територій приділяється утриманню прибудинкових територій та вивезенню сміття з житлових масивів та вздовж магістральних вулиць міст. За результатами проведених заходів в області ліквідовано 455 стихійних сміттєзвалищ обсягом 6,78 тис.м<sup>3</sup>.

Практика реалізації «Програми часткового відшкодування кредитів та реалізацію енергозберігаючих заходів у житловому фонді на 2016 – 2020 роки» [7, 23]. З метою стимулювання об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, житлово-будівельних кооперативів до впровадження енергоефективних заходів шляхом відшкодування частини суми кредитів, залучених на придбання обладнання та/або матеріалів в Миколаївській області було розроблено та затверджено рішенням обласної ради від 11.03.2016 № 3 обласну Програму часткового відшкодування кредитів на реалізацію енергозберігаючих заходів у житловому фонді на 2016 - 2020 роки. Програму розроблено згідно зі статтею 6 Закону України «Про

енергозбереження», з урахуванням Законів України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку», Постанови Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2011 року № 1056 «Деякі питання використання коштів у сфері енергоефективності та енергозбереження» [4], розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 1071 «Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року» [20] та від 25 листопада 2015 року № 1228-р «Про Національний план дій з енергоефективності на період до 2020 року» [17].

Рішенням обласної ради від 23 вересня 2016 року № 8 до обласної Програми часткового відшкодування кредитів та реалізацію енергозберігаючих заходів у житловому фонді на 2016 – 2020 роки було внесено зміни, згідно з якими Миколаївське регіональне управління Державної спеціалізованої фінансової установи «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву» було визначено одержувачем бюджетних коштів та наділено повноваженнями по укладанню договірних відносин з уповноваженими кредитно-фінансовими установами (банками) [7, 11-14].

Одночасно, зазначеним рішенням рекомендувалось районним, міським, селищним радам забезпечити розроблення та прийняття відповідних місцевих програм щодо відшкодування частини відсотків за кредитами, залученими населенням, ОСББ, ЖБК на впровадження енергоефективних заходів в житловому фонді, які проживають (знаходяться) відповідно в містах області.

Суть механізму Програми полягає в тому, що з обласного бюджету відшкодовується частина кредитних коштів, залучених ОСББ і ЖБК (позичальники) на придбання енергоефективного обладнання та/або матеріалів для впровадження заходів з енергозбереження у багатоквартирних будинках [34].

Відшкодування частини кредитних коштів здійснюється на підставі вимог Порядку та Договору часткового відшкодування кредитних ресурсів на заходи з енергозбергозбереження у житловому фонді між Миколаївським регіональним управлінням Державної спеціалізованої фінансової установи «Державний фонд сприяння

молодіжному житловому будівництву» та уповноваженою кредитно-фінансовою установою в межах коштів, передбачених на фінансування заходів цієї Програми. Члени ОСББ, ЖБК через проведення загальних зборів відповідно до Статуту визначають необхідні першочергові роботи, їх вартість, приймають рішення про залучення кредитних коштів на придбання енергоефективного обладнання та/або матеріалів, оптимальний строк кредиту та уповноважують особу, яка буде відповідальною за підписання кредитного договору. Уповноважена особа ОСББ, ЖБК на підставі рішення загальних зборів укладає кредитний договір з уповноваженою кредитно-фінансовою установою відповідно до внутрішніх нормативних документів уповноваженої кредитно-фінансової установи. Уповноважені кредитно-фінансові установи не пізніше десятиденного строку від дати підписання кредитного договору між кредитно-фінансовою установою та ОСББ, ЖБК, з урахуванням отриманого від позичальників повного пакета документів, що підтверджують цільове використання кредитних коштів, подають зведений реєстр позичальників, які взяли кредити у цих установах і претендують на відшкодування частини кредиту по формі, зазначеній у додатку 3 до Порядку [7].

Відшкодування частини суми кредиту здійснюється через механізм перерахування одержувачем коштів обласного бюджету на рахунок уповноваженої кредитно-фінансової установи, яка розподіляє ці кошти на позичкові рахунки позичальників.

Головний розпорядник коштів обласного бюджету – управління ЖКГ Миколаївської ОДА, має право здійснювати заходи щодо перевірки пакетів документів позичальників та контроль за цільовим використанням кредитів, отриманих відповідно до Програми, за умови попереднього письмового повідомлення про це уповноваженої кредитно-фінансової установи за 10 банківських днів.

Попит на можливості цієї програми зростає, тому рішенням Миколаївської обласної ради від 21.12.2018 № 19 «Про внесення змін і доповнень до обласної Програми часткового відшкодування кредитів на реалізацію енергозберігаючих заходів у житловому фонді на 2016 - 2020 роки» було збільшено фінансування заходів Програми на 2019 рік – 5 млн. грн. та 2020 рік - 5 млн. грн., в тому

числі за рахунок коштів субвенції з місцевих бюджетів обласному бюджету.

За період 2016 - 2019 років 98 ОСББ отримали компенсацію з обласного бюджету на заходи з енергозбереження на загальну суму 3,12 млн. грн., у тому числі у 2019 році 14 ОСББ на загальну суму 0,3 млн. грн.

На сьогодні, в області затверджено 9 місцевих Програм часткового відшкодування кредитів та/або процентів на реалізацію енергозберігаючих заходів у житловому фонді, на які передбачено кошти з місцевих бюджетів на суму 15,380 млн. грн., з них 1 – обласна, 3 – по містах обласного значення, 5 - районних.

За 2017 – 2019 роки з місцевих бюджетів м. Миколаєва та Баштанського району отримали компенсацію на заходи з енергозбереження 537 позичальників на загальну суму 20,7 млн. грн., з них 108 ОСББ (5400 власників житла) на суму 17,0 млн. грн. та 429 фізичних осіб на суму 3,7 млн грн, в тому числі у 2019 році 61 позичальник на загальну суму 9,99 млн грн, з яких 31 ОСББ (1550 власників житла) на суму 9,68 млн грн та 30 фізичних осіб на суму 0,31 млн грн. [7, 11-14].

З початку реалізації державної програми підтримки впровадження енергоефективних заходів в житловому фонді в рамках виконання постанови Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2011 р. № 1056 в Миколаївській області за отриманням кредитних ресурсів на заходи з енергозбереження на загальну суму 180,9 млн. грн. звернулось 6807 власників житла (15186 домогосподарства), а саме: 6636 фізичних осіб, якими отримано 105,3 млн. грн. (котли 258 власників житла на суму 3,9 млн. грн.; обладнання/ матеріали – 6378 власників житла на суму 101,5 млн. грн.) та 171 ОСББ на суму 75,5 млн. грн., в тому числі у 2019 році 452 власники житла (3098 домогосподарств) на загальну суму 60,2 млн. грн. з яких 398 фізичних осіб, якими отримано 12,4 млн. грн. (котли - 15 власників житла на суму 0,4 млн. грн.; обладнання/ матеріали – 383 власники житла на суму 12,0 млн. грн.) та 54 ОСББ на суму 47,8 млн. грн. (2700 домогосподарств).

З метою стимулювання впровадження енергосервісних договорів для підвищення енергоефективності бюджетних установ,

на офіційному сайті Миколаївської облдержадміністрації викладено базу потенційних об'єктів бюджетних установ, які планують приймати участь в ЕСКО-проектах. В м. Миколаєві організована співпраця з інвестиційними компаніями ТОВ «ЕСКО ЮА» та ТОВ «Елтек Лайт» за механізмами ЕСКО договорів і реалізовано 26 проєктів впровадження індивідуальних теплових пунктів, залучено не-бюджетних коштів на загальну суму 15,8 млн. грн.

Також, для скорочення споживання енергетичних ресурсів населенням, бюджетними установами, закладами соціальної сфери за рахунок проведення заходів з комплексної термомодернізації, досягнення 100% рівня обліку енергоносіїв, розвитку альтернативних джерел енергії, підвищення енергетичної ефективності та надійності систем централізованого тепlopостачання, а також скорочення видатків на використання паливно-енергетичних ресурсів бюджетними установами та іншими споживачами Миколаївської області, розроблено та затверджено обласною радою рішенням No 30 від 21.12.2018 обласну Програму енергозбереження та розвитку альтернативних джерел енергії на період до 2025 року. Станом на 30.09.2019 в області запроваджено заходи з енергозбереження та розвитку альтернативних джерел енергії на загальну суму 386530,3 тис. грн. [1]

На підставі моніторингу виконання програм, а також аналізу фінансової документації та звітної документації, відкритих джерел інформації щодо прийняття, реалізації, змін та доповнень до програм, протоколів нарад та круглих столів тощо було проведено дослідження з метою з'ясування проблемних питань та можливістю виправлення ситуації. Оскільки соціальний аспект будь-якої обласної цільової програми визначений в паспорті програми та апіорі може бути тільки позитивним, доцільність програм не підлягає сумніву. Але практика фінансування та дисципліна виконання потребують додатково вивчення.

В ході дослідження вивчались такі питання:

- дисципліна виконання зобов'язань учасників проєктів;
- фінансове забезпечення реальних потреб програм з різних джерел фінансування;

- наявність чи відсутність додаткових витрат на реалізацію програм через судові позови.

Було використано такі методи: аналіз фінансової документації, аналіз статистичних даних, моніторинг виконання програм з метою обґрунтування прийняття управлінських рішень, аналіз звітів та пояснювальних записок щодо реалізації програм та інша документація.

Протягом 2011-2013 років в Миколаївській області реалізовано проекти за бюджетними програмами «Реалізація пілотних проектів у сфері житлово-комунального господарства», «Питна вода України», «Будівництво, реконструкція, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах Миколаївської області та капітальний ремонт внутрішньоквартальних проїздів у м. Миколаєві», «Будівництво, реконструкція, капітальний ремонт об'єктів соціальної та іншої інфраструктури у Миколаївській області», фінансування яких відбувалось за рахунок коштів державного бюджету України.

Через обмеженість ресурсів на єдиному казначейському рахунку і не проведення платежів органом казначейства у 2011-2013 роках, оплату робіт за укладеними договорами проведено частково, що призвело до виникнення кредиторської заборгованості. Управлінням житлово-комунального господарства Миколаївської облдержадміністрації протягом 2012 – 2018 років неодноразово були ініційовані звернення облдержадміністрації до Мінрегіону України, Мінфіну України, Кабінету Міністрів України щодо вирішення питання погашення заборгованості. Але питання погашення заборгованості залишається невирішеним. В наступних бюджетних періодах дані бюджетні програми не реалізовувалися.

Станом на 01.01.2019 р. за зазначеними програмами перед підприємствами на балансі управління продовжує обліковуватися кредиторська заборгованість.

На думку учасників реалізації проектів, дана ситуація повинна бути неприпустимою, адже в першу чергу викликає недовіру до органів державної влади, сумніви щодо їх дієздатності та надійності. З одного боку, держава дбає про своїх громадян і вживає заходи щодо

вирішення нагальних питань. Прийняття даних бюджетних програм дозволило реалізувати ряд проектів в інтересах громад області (виконано капітальний ремонт дахів житлових будинків, вулиць і доріг, побудовано пункти доочищення та розливу питної води, реконструйовано свердловини для забезпечення населення водою). Це, безумовно, забезпечує позитивний імідж влади серед населення. Але з іншого боку – це виконано за рахунок бізнесу, який не тільки виконав проекти власним коштом, але й на плечі яких додатково лягла сплата податків, а термін розрахунку за виконані роботи залишається невідомим.

На прикладі УЖКГ Миколаївської ОДА, можна спостерігати непослідовність у прийнятті рішень керівництва держави щодо реалізації бюджетних програм. Не розрахувавшись із заборгованістю 2011 року, у 2012 році приймається рішення про фінансування нових бюджетних програм, а на 2013 рік приймається нова бюджетна програма з наявною заборгованістю за 2011-2012 роки. В масштабі держави щороку головний закон України – про бюджет на рік приймається із дефіцитом, що призводить до накопичення боргів. Необхідно розуміти що, незважаючи на інфляцію, віддавати борги необхідно буде у більшому розмірі.

Так УЖКГ Миколаївської ОДА зіткнулося з наступною проблемою – з метою стягнення заборгованості підрядні підприємства почали звертатися до суду. І якщо деякі з них згодні лише на погашення заборгованості із відшкодуванням суми судового збору, такі, як, наприклад, ТОВ ВТЦ "Динамо-Континент" (справа № 915/2146/15), ФОП Мхейн Р.Б. (справа № 915/1496/15), основна маса кредиторів позиває на відшкодування заборгованості з урахуванням інфляційних витрат, 3% річних та пені. Господарським судом Миколаївської області задоволені такі позови на користь ТОВ «Житлорембуд-Ніка» (справи № 915/2024/14, № 915/2033/14, № 915/2031/14, № 915/2034/14, № 915/2032/14), ПП «Рембудінтелект» (справи № 915/1685/15, № 915/1686/15) та ін.

Загалом по УЖКГ Миколаївської ОДА було прийнято тридцять п'ять судових рішень про стягнення заборгованості на користь кредиторів, з яких на теперішній час лише чотири виконані частково.



**Висновки.** Отже, моніторинг виконання програм виявив найбільш суттєві проблемні питання: погашення заборгованості перед підрядними підприємствами (наявність кредиторської заборгованості), призупинення реалізації програм на невизначений строк, порушення зобов'язань з боку учасників реалізації програм, зміни нормативно-законодавчого характеру, які впливають на хід реалізації програм, низький рівень ефективності програм (фінансова звітність). Крім того, зазначається невідповідність населення до вирішення питань благоустрою щодо створення власними зусиллями. Не дивлячись на роз'яснювальну роботу серед мешканців населених пунктів, серед учнівської та студентської аудиторії за допомогою різних форм та методів, рівень готовності населення покращувати, впроваджувати, заощаджувати, дбайливо поводитись з комунальною власністю залишається на низькому рівні.

На підставі моніторингу виконання програм, а також аналізу фінансової документації та звітної документації найголовнішими проблемами, які тягнуть за собою ряд інших є нестабільність фінансування та дисципліна виконання зобов'язань учасників програм, а також наявність чи відсутність додаткових витрат на реалізацію програм через судові позови. У ході дослідження було запропоновано:

- для запобігання виникнення кредиторської заборгованості або принаймні її мінімізації передбачати реальні, обґрунтовані витрати на реалізацію бюджетних програм;
- у ході реалізації програм не змінювати правила та процедури, що можуть викликати фінансові проблеми і призвести до зупинення програм чи сплати судових витрат по незахищених статтях бюджету;
- досить ретельно та прозоро підходити до обрання учасників реалізації бюджетних програм;
- посилити роз'яснювальну роботу серед населення щодо необхідності та переваг реформування сфери ЖКГ в ринкових умовах;
- оперативно та зрозуміло висвітлювати досвід УЖКГ Миколаївської ОДА щодо реалізації бюджетних та обласних програм





*The normative and legislative provisions on application of the program-target method, rationale and necessity of reforming the housing and utilities sector are analyzed, since this concerns the interests of the population and national economy of Ukraine as a whole.*

*Regional target programs are considered as a mechanism of implementation of housing and communal utilities reforms. The practice of implementation of the programs of UŽKG of Mykolaiv Oblast State administration, namely "Drinking water of Mykolaiv for the period until 2020", "Treatment of solid household waste for the period until 2020", "Regional program of partial reimbursement of credits for implementation of energy saving measures in the housing fund for 2016-2020", "The regional program of development of external lighting systems of settlements of Mykolaiv region for the period until 2025", "The regional program of energy saving and development of alternative sources of energy until 2025", etc.*

*The most problematic issues of implementation of programs are determined on the basis of monitoring, they are as follows: repayment of debts to contractors (availability of accounts payable), suspension of the programs for an indefinite period, violation of obligations by participants of the programs, changes in normative and legislative nature, which influence the course of the program implementation, low level of the program effectiveness (financial reporting). In addition, the population is not ready to solve the issues connected with the improvement of amenities: the level of readiness of the population to improve, to implement, to save and to treat with due care the municipal property remains not at the proper level.*

*The monitoring of the program implementation, the analysis of financial documentation and the reporting documents helped to identify main problems (which also trigger a number of other problems), namely: the instability of funding and the discipline of fulfilling the participants' obligations programs, as well as the presence or absence of additional costs for the implementation of programs through litigation.*

*The ways of improving the practice of application of regional target programs are suggested, namely: to prevent the origination of payables or at least minimize it to real, reasonable expenditures for the*

*implementation of budget programs; during the implementation of the programs do not change the rules and procedures that can cause financial problems and lead to suspension of programs or payment of legal costs on unprotected budget articles; to choose a sufficiently careful and transparent approach for the election of budget program participants; to strengthen the sensitization activities for the population on the necessity and advantages of reforming the housing sector in market conditions; to promptly and clearly cover the experience of the UŽKG of Mykolaiv Oblast State Administration on the implementation of regional target and budget programs for the population in order to involve it in reforming the structure of utilities as the service recipients.*

*It is emphasized that regional target programs are an effective tool of program-oriented control within the project of the regional socio-economic development, as well as provision and implementation of the program activities and tasks within the deadlines, achievement of the parameters of the programs, usage of financial, material, technical and other involved resources as necessary, and as a mechanism of implementation of housing and communal services reform in Ukraine in present day conditions.*

**Keywords:** *regional target program, reforming of housing and communal services, program-objective method, management of housing and communal services of Mykolaiv regional State administration.*

**Received: 18.09.2019**

## References

1. Analiz vykonannja oblasnoi programy energozberezhenja ta rozvytky alternatyvnyh dzherel energii v Mykolaivskij oblasti (dodano 30.10.2019) [Analysis of the implementation of the regional energy saving and alternative energy sources program in the Mykolaivska Oblast (added 30.10.2019) [Elektron. resurs]. – Retrieved from: <http://mk.gov.ua/ua/oda/pidrozdyly/gkh>. [in Ukraine]
2. Bjudzhetnyi kodeks Ukrainy vid 08.06.2010. No 2456-VI [The budget Code of Ukraine from 08.06.2010. No 2456-VI] // Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy. – 2010.-No 50-51.-st.572.[in Ukraine]

3. Bjudzhetuvannya jak instrument zabezpechennja zhyttedijalnosti pidpriemstva [Budgeting as a tool of providing life enterprise ] [Tekst] : monografija / [Matjuha O. V. ta in.] ; za red. V. Cherep ; DVNZ "Zaporiz. nac. un-t" MON Ukrainy, Ekon. f-t. - Zaporizhzhja : Zaporiz. nac. un-t, 2011. - 220 s. [in Ukraine]

4. Dejaki pytannja vykorystannja koshtiv y sferi energoefektyvnosti ta energozberezhennja: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17.10.2011. No 1056 [Some issues on the use of energy efficiency and energy savings: the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 17.10.2011. No 1056] [Elektron. resurs]. – Retrieved from: <http://kmu.gov.ua>. [in Ukraine]

5. Gordiyenko, V.O. (2014) Programno-cilovij metod – instrument pobudovy suchasnoi ekonomiky [Acting program-target Method – a tool of constructing modern economy] [Tekst] / V. O. Gordienko ; Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy, Dnipropetr. derzh. fin. akad. — Dnipropetrovsk : DDDFA. — 267 s. [in Ukraine]

6. Informacija pro stan vykonannja oblasnoi programy «Pytna voda Mykolaivshhyny» na period do 2020 roku za 2018 rik (dodano 09.04. 2019) [Information on the State of implementation of the regional program "Drinking water of Mykolaiv region" for the period until 2020 for 2018 (added 09.04.2019)] [Elektron. resurs]. – Retrieved from : <http://mk.gov.ua/ua/oda/pidrozdily/gkh>. [in Ukraine]

7. Informacija pro stan vykonannja oblasnoi Programy chastkovogo vidshkoduvannja kredytiv na realizaciju energozberigajuchykh zahodiv u zhylovomu fondi na 2016-2020 roky u 2018 roci (dodano 09.04. 2019) [Information on the status of the regional program of partial reimbursement of loans for the implementation of energy-saving measures in the Housing Fund for 2016-2020 years in 2018 (added 09.04.2019)] [Elektron. resurs]. – Retrieved from : <http://mk.gov.ua/ua/oda/pidrozdily/gkh>. [in Ukraine]

8. Informacija pro stan vykonannja oblasnoi Programy povodzhennja z tverdymy pobutovymy vidhodamy v Mykolaivskij oblasti na period do 2020 roky za 2018 rik (dodano 09.04.2019) [Information on the status of implementation of the regional Solid waste management program in the Mykolaiv region for the period until 2020 for 2018 (added 09.04.2019)] [Elektron. resurs]. – Retrieved from: <http://mk.gov.ua/ua/oda/pidrozdily/gkh>. [in Ukraine]

9. Marchak D. (2019) Bjudzhetni programy: shljah do pokrashennja jakosti [Budget programs: the path to improving] [Elektron. resurs]. – Retrieved from: <http://VoxUkraine.org>. [in Ukraine]

10. Marchak D. (2019) Jak zabezpechyty maksimalne vykorystannja potencialu programno-cilovogo metodu bjudzhetuvannja v Ukraini [How

to ensure the maximum utilization of the potential of the program-oriented budgeting method in Ukraine] [Elektron. resurs]. – Retrieved from: <http://VoxUkraine.org>. [in Ukraine]

11. Pojasnjuvalna zapyska do finansovogo zvitu za 2016 rik (Dodatok 14 do Porjadku skladannja finansovoi, bjudzhetnoi ta inshoi zvitnosti rozporjadnykamy ta oderzhuvachamy bjudzhetnyh koshtiv (abzac drugij pidpunktu 2.4.1 punktu 2.4) [Explanatory Note to the financial report for the year 2016 (annex 14 to the procedure for drafting financial, budget and other reports to managers and recipients of budget funds (paragraph two of subparagraph 2.4.1 paragraph 2.4)] // UZhKG Mykolaivskoi ODA; YE.L. Gladkov, A.YE. Nepochatykh.- Mykolaiv, 2017.- 4 p. [in Ukraine]

12. Pojasnjuvalna zapyska do zvitu Upravlinnja zhytlovo-komunal'nogo gospodarstva Mykolaivskoi oblasnoi derzhavnoi administracii za 2018 rik [Explanatory note to the report of the management of housing and communal services of Mykolayiv Regional State Administration for 2018] / UZhKG Mykolaivskoi ODA; YE.L. Gladkov, A.YE. Nepochatykh. - Mykolaiv, 2019.- 4 p. [in Ukraine]

13. Pojasnjuvalna zapyska do zvitu Upravlinnja zhytlovo-komunal'nogo gospodarstva Mykolaivskoi oblasnoi derzhavnoi administracii za 2017 rik [Explanatory note to the report of the management of housing and communal services of Mykolayiv regional State Administration for 2017] / UZhKG Mykolaivskoi ODA; YE.L. Gladkov, A.YE. Nepochatykh.- Mykolaiv, 2018.- 6 p. [in Ukraine]

14. Pojasnjuvalna zapyska do zvitu za 2015 rik pro osvoennja koshtiv subvencii z derzhavnogo bjudzhetu miscevyh bjudzhetam na pogashennja zaborgovanosti z riznici v taryfah na teplovu energiju, poslugi z centralizovanogo vodopostachannja ta vodovidvedennja [Explanatory note to the report for the year 2015 on the development of funds subvention from the State budget to local budgets for repayment of debts on the difference in tariffs for thermal energy, services on centralized water supply and sanitation] / UZhKG Mykolaivskoi ODA; A.YE. Nepochatykh.- Mykolaiv, 2016.– 2 p. [in Ukraine]

15. Pro bjudzhetny klasifikaciju: nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy vid 14.01.2011. No 11 [On budget classification: order of the Ministry of Finance from 14.01.2011. No 11] [Elektron. resurs]. – Retrieved from: <http://kmu.gov.ua>. [in Ukraine]

16. Pro dejaki pytannja zaprovadzhennja programno-cilovogo metody skladannja ta vykonannja miscevyh bjudzhetiv: nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy vid 26.08.2014. No 836 [On some issues of the implementation of the

program-target method of drafting and execution of local budgets: Order of the Ministry of Finance of Ukraine from 26.08.2014. No 836] [Elektron. resurs]. – Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua>. [in Ukraine]

17. Pro Nacionalnyi plan dij z energoefektyvnosti na period do 2020 roky : rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25.11.2015/ No 1228-r. [On the National Energy Efficiency Action Plan for the period until 2020: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 25.11.2015/ No 1228-r.] [Elektron. resurs]. – Retrieved from: <http://kmu.gov.ua>. [in Ukraine]

18. Pro pasporty bjudzhetnyh program: nakaz Ministerstva finansiv Ukraini vid 29.12.2002. No 1098 [About Passports of budget programs: order of the Ministry of Finance of Ukraine from 29.12.2002. No 1098] [Elektron. resurs]. – Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua>. [in Ukraine]

19. Pro rezultativni pokaznyky bjudzhetnoi programi: nakaz Ministerstva finansiv Ukraini vid 10.12.2010 No 1536 [On the effective indicators of the budget program: the order of the Ministry of Finance of Ukraine from 10.12.2010. No 1536] [Elektron. resurs]. – Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua>. [in Ukraine]

20. Pro shvalennja Energetychnoi strategii Ukrainy na period do 2030 roky : rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24.06.2013. No 1071 [On approval of the energy strategy of Ukraine for the period until 2030: Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 24.06.2013. No 1071] [Elektron. resurs]. – Retrieved from: <http://kmu.gov.ua>. [in Ukraine]

21. Pro shvalennja Strategii reformuvannja systemy upravlinnja derzhavnymy finansamy na 2017-2020 roky: rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 08.02.2017. No 142-r [On approval of the strategy of public finance management reform for the years 2017-2020: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 08.02.2017. No 142-r] [Elektron. resurs]. – Retrieved from: <http://kmu.gov.ua>. [in Ukraine]

22. Pro stan vykonannja oblasnoi programy «Pytna voda Mykolaivshhiny» na period do 2020 roku y I pivrichchi 2019 roky (dodano 25.10.2019) [On the State of implementation of the regional program «Drinking water of Mykolaiv region» for the period until 2020 in the first half of 2019 (added 25.10.2019)] [Elektron. resurs]. – Retrieved from <http://mk.gov.ua/ua/oda/pidrozdily/gkh>. [in Ukraine]

23. Pro stan vykonannja oblasnoi programy chastkovogo vidshkoduvannja kredytiv na realizaciju energozberigajuchyh zahodiv u zhitlovomu fondi na 2016-2020 roki y I pivrichchi 2019 roky [On the State of implementation of the regional program of partial reimbursement of loans for implementation of

energy saving measures in the Housing Fund for 2016-2020 years in the first half of 2019 (added 25.10.2019) (dodano 25.10.2019) [Elektron. resurs]. – Retrieved from: <http://mk.gov.ua/ua/oda/pidrozdily/gkh>. [in Ukraine]

24. Pro stan vykonannja oblasnoi Programy povodzhennja z tverdymy pobutovymy vidhodamy y I pivrichchi 2019 roky (dodano 25.10.2019) [On the state of performance of the regional Solid waste management program in the first half of 2019 (added 25.10.2019) [Elektron. resurs]. – Retrieved from : <http://mk.gov.ua/ua/oda/pidrozdily/gkh>. [in Ukraine]

25. Pro Zagalnodержavny programy reformuvannja i rozvytku zhitlovo-komunalnogo gospodarstva na 2004-2010 roky [Tekst]: zakon Ukrainy [Zakon Ukrainy: ofic. tekst: za stanom na 11.06.2009. No 1511-VI ] [On the national program of reforming and development of housing and communal services for 2004-2010 years [text]: Law of Ukraine [Law of Ukraine: Official text: As of 11.06.2009 no 1511-VI] // Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy – 2009. – No 45. – P. 23–26. [in Ukraine]

26. Pro zatverdzhennja Metodichnyh rekomendacij shhodo skladannja y 2019 roci miscevyh bjudzhetiv na serednostrokovij period: nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy vid 29.03.2019. No 130 [On approval of methodological recommendations for drafting in 2019 local budgets for the mid-term period: Order of the Ministry of Finance of Ukraine from 29.03.2019. No 130] [Elektron. resurs]. – Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua>. [in Ukraine]

27. Pro zatverdzhennja Metodychnykh rekomendacij shhodo zdijsnennja ocinky efektyvnosti bjudzhetnih program: nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy vid 17.05.2011. No 608 [On approval of methodological recommendations for evaluating the effectiveness of budget programs: order of the Ministry of Finance of Ukraine from 17.05.2011. No 608] [Elektron. resurs]. – Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua>. [in Ukraine]

28. Pro zatverdzhennja Osnovnyh pidhodiv do zaprovadzhennja programno-cil'ovogo metody skladannja ta vykonannja miscevyh bjudzhetiv: nakaz Ministerstva finansiv vid 02.08.2010. No 805 [On approval of the basic approaches to the introduction of the program-oriented method of drafting and execution of local budgets: Order of the Ministry of Finance from 02.08.2010. No 805] [Elektron. resurs]. – Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua>. [in Ukraine]

29. Pro zatverdzhennja pereliku proektiv z realizacii zahodiv, peredbachenyh Zagalnodержavnoju cilovoju programoju «Pytna voda Ukraini» na 2011-2020 roky, ta obsjagiv ih finansuvannja: nakaz Minregionu vid 10.10.2012. No 515 [On approval of the list of projects for the implementation of measures



provided for by the national target Program "Drinking water of Ukraine" for the years 2011-2020, and the volume of their financing: order minregion from 10.10.2012. No 515] [Elektron. resurs]. – Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua>. [in Ukraine]

30. Pro zatverdzhennja pereliky pilotnyh proektiv y sferi zhytlovo-komunalnogo gospodarstva, jaki finansuvalys y 2011 roci za rahunok koshtiv derzhavnogo bjudzhetu (zi zminami: nakaz Minregionu Ukrainy vid 07.06.2011. No 70 [On approval of the list of pilot projects in the field of housing and communal services financed in 2011 at the expense of the State budget (with amendments: the Order of minregion of Ukraine from 07.06.2011)] [Elektron. resurs]. – Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua>. [in Ukraine]

31. Pro zatverdzhennja Porjadku skladannja, rozgljadu, zatverdzhennja ta osnovnyh vymog do vykonannja koshtorysiv bjudzhetnyh ustanov: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28.02.2002. No 228 [On approval of the procedure for drafting, review, approval and basic requirements for budget institutions execution: resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 28.02.2002. No 228 ] [Elektron. resurs]. – Retrieved from: <http://kmu.gov.ua>. [in Ukraine]

32. Pro zatverdzhennja Programy povodzhennja z tverdymy pobutovymy vidhodamy: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 04.03.2004. No 265 [On approval of the Solid Waste Management program: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 04.03.2004. No 265] [Elektron. resurs]. – Retrieved from: <http://kmu.gov.ua>. [in Ukraine]

33. Pro zatverdzhennja instrukcii pro status vidpovidalnyh vykonavciv bjudzhetnyh program ta osoblyvosti ih ychasti y bjudzhetnomu procesi : nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy vid 14.12.2001. No 574 ( z0003-02 ) [On approval of the instruction on the status of responsible performers of budget programs and peculiarities of their participation in the budget process: Order of the Ministry of Finance of Ukraine from 14.12.2001. No 574 (z0003-02 )] [Elektron. resurs]. – Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua>. [in Ukraine]

34. Reestr pozychalnykiv, jaki otrymaly vidshkoduvannja u 2016-2019 rokah z oblasnogo bjudzhetu (dodano 01.11.2019) [Register of borrowers who received reimbursement in 2016-2019 from the regional budget (added 01.11.2019)] [Elektron. resurs]. – Retrieved from: <http://mk.gov.ua/ua/oda/pidrozdily/gkh>. [in Ukraine]

35. Zvit pro vykonannja pasporta bjudzhetnoi programy miscevoغو bjudzhetu za 2018 rik: zatverd. nakazom Ministerstva Finansiv Ukrainy vid 26 serpnja 2014 r. No 836 (u redakcii nakazu Ministerstva Finansiv Ukraini



vid 15.11.2018 r. No908) [Report on implementation of local budget budget program passport for 2018: approved. Order of the Ministry of Finance of Ukraine of 26 August 2014 no 836 (as amended by order of the Ministry of Finance of Ukraine from 15.11.2018. No 908)] [Tekst] / UZhKG Mykolaivskoi ODA; A. Nepochatykh.-Mykolaiv, 2019. – 4 p.[in Ukraine]

### **Відомості про авторів / Information about the Authors**

**Малиновська Наталя Леонідівна:** Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

**Natalia Malynovska:** Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

**ORCID.ORG/0000-0003-0861-603X**

**E-mail: chdunatali@meta.ua**

**Штирбов Олександр Миколайович:** Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

**Oleksandr Shtyrov:** Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

**ORCID. ORG./ 0000-0002-7627-3721**

**E-mail: bratislava@ukr.net**

**Непочатих Анна Євгенівна:** Миколаївська обласна державна адміністрація: вул. Адміральська 22, Миколаїв, 54004, Україна.

**Anna Nepochatykh:** Mykolaiv regional state administration: str. Admiralskya 22, Mykolaiv, 54004, Ukraine.

**E-mail: chdunatali@meta.ua**

УДК351.84:621.311.25-022.326.5](477.41-21Чорнобиль:477.42-051)  
DOI:10.34132/pard2019.06.10

## СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ЩОДО ЗАХИСТУ ГРОМАДЯН, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ У ЖИТОМИРСЬКІЙ ОБЛАСТІ

*Сергієнко Л.В.*, канд., наук, з держ. упр., доцент, Державний університет «Житомирська політехніка», м. Житомир, Україна.

*Горушко К.В.*, головний спеціаліст управління з питань соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи департаменту праці, соціальної та сімейної політики Житомирської обласної державної адміністрації, м. Житомир, Україна.

*Крикун О.Д.*, аспірантка, Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ, Україна.

*Петрик С.М.*, аспірант, Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ, Україна.

Соціальна політика щодо захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи є актуальною проблематикою у системі публічного управління, зважаючи на наступні обставини. По-перше, масштабність та значущість наслідків даної техногенної аварії, які мають місце у сучасних умовах. По-друге, чисельність осіб, які мають право на соціальні гарантії та компенсаційні виплати, відповідно до чинного законодавства. По-третє, обмеженість бюджету, в умовах ведення операції об'єднаних сил та інших заходів забезпечення миру та прав громадян. Та по-четверте, враховуючи соціальну орієнтованість України, на даному етапі розвитку, та позиціонування її як соціальної держави. Метою статті є оцінка стану та визначення перспектив соціальної політики захисту громадян, які

постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи у Житомирській області.

Таким чином, на прикладі Житомирської області, було проведено оцінку стану та перспектив соціальної політики щодо захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи у контексті здійснення аналізу даних щодо фінансування компенсаційних виплат та забезпечення законодавчо встановлених соціальних гарантій. Внаслідок дослідження механізму соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи в Житомирській області слід зазначити наступне. У першу чергу, слід зазначити, що видатки на виплату компенсацій, допомоги фінансуються за рахунок державного та обласного бюджетів, однак, обсяг фінансування залежить від дохідної частини Державного Бюджету України. Бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету можливо здійснювати лише за наявності відповідного бюджетного призначення. Натомість, за рахунок програми «Соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» здійснюється виплата 15 видів компенсаційних виплат та допомоги постраждалим громадянам та потерпілим дітям.

**Ключові слова:** соціальна політика, Чорнобильська катастрофа, соціальний захист громадян, публічне управління, державне управління, органи публічної влади, органи державної влади, ЧАЕС.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Більше тридцяти років минуло з моменту найбільшої за всю історію ядерної енергетики, техногенної та еколого-гуманітарної катастрофи світу, що спричинила незворотні та фатальні наслідки. Чорнобильська катастрофа призвела до ураження близько 600 000 людей, більше сотні тисяч було евакуйовано, значні території перетворилися у зону відчуження. Масштаби та наслідки аварії на ЧАЕС є, без перебільшення, «безмежні», адже у результаті постраждало 12 областей України, 70 % радіаційного ураження припало на Білорусь; радіація була зафіксована і у інших країнах світу (Швеція, Норвегія, Польща, Великобританія, Ірландія) та навіть на інших континентах – США. На сьогодні, через тридцять три роки,

наслідки відчутні у сфері охорони здоров'я та сфері демографії, що супроводжується негативною динамікою підвищення захворюваності населення, зтяжною демографічною кризою, порушенням репродуктивних функцій та перевищенням смертності над народжуваністю; у екологічній сфері, що підтверджується зниженням, мутацією флори та фауни, наявністю у навколишньому середовищі радіонуклідів цезію стронцію та інших елементів; у сфері сільського-господарства, адже забруднення мільйонів гектар сільськогосподарських земель призвело до неможливості їх використання тощо. Однак, не применшуючи значення наведених вище наслідків, сфера соціальної політики не лише в Україні, а і у інших країнах світу, саме в частині захисту осіб, що постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС, суттєво трансформувалася. Поява численної групи громадян, які потребують захисту своїх прав та свобод обумовила непрості завдання перед вітчизняними органами державної влади, адже досвіду, навіть у глобальних масштабах, вирішення аналогічної проблематики, на щастя, не було. Держава взяла на себе значних обсяг зобов'язань та соціальних гарантій, закріпивши їх на законодавчому рівні та виокремила різні категорії постраждалого населення. Однак, кризові ситуації політичного, економічного характеру, які прослідковувалися в Україні (за часів перебування у складі СРСР та часів незалежності), не дозволяли у повному обсязі забезпечувати гарантовані державою соціальні гарантії, що часто були визначальними у формуванні якості і способу життя. Однак проблематика соціальної політики щодо захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на сьогодні залишається актуальною, що обумовлює необхідність оцінки її стану та перспектив.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий внесок у дослідження проблем природно-техногенної безпеки зробили відомі вітчизняні і зарубіжні науковці: В. Горбулін, В. Дурдинець, А. Качинський, Р. Фурітсу, Р. Гудман, Р. Ліфтон та ін. Проблеми забезпечення державного управління у сфері обмеження наслідків Чорнобильської катастрофи висвітлюються в працях українських вчених Л. Амджадін, А. Борового, А. Бицького, В. Губарева, А. Коваленко, В. Карасьова, А. Нягу, В. Піщикова, Ю. Рисованого, Ю. Саєнко, Д. Коллінз, М. Дев та ін. У наукових дослідженнях

А. Авраменка, М. Борисюка, А. Гуськової, Б. Данилишина, Р. Друтман, В. Кірюшкіна, М. Косенко, А. Новицького, С. Омел'янця, Н. Омел'янця, В. Яценка, В. Яворівського проблематика неефективності управління процесами подолання наслідків Чорнобильської катастрофи та значної витратності діяльності органів державної влади. Вивчення впливу її наслідків на стан здоров'я різних категорій постраждалих і розглядались у працях В. Бар'яхтара, І. Ліхтарьова, Ю. Саєнка, Л. Амджадин, А. Нягу, В. Холоші, А. Романенка, М. Омел'янця, В. Бузунова, Д. Базики, А. Нягу та ін.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є оцінка стану та визначення перспектив соціальної політики захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи у Житомирській області.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Виконання програм, пов'язаних із соціальним захистом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи передбачається за рахунок коштів як державного, так і місцевого бюджетів. Державним бюджетом передбачається фінансування 15 видів компенсаційних виплат постраждалим, внаслідок Чорнобильської катастрофи. Із місцевого бюджету фінансується придбання ліків за рецептами лікарів та позачергове безкоштовне зубопротезування. У межах даного дослідження проаналізуємо стан забезпечення органами державної влади осіб, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, в межах фінансування окремих видів компенсаційних виплат та пільг, а саме: позачергове щорічне безплатне забезпечення санаторно-курортними путівками, безплатне придбання ліків за рецептами лікарів, безплатне позачергове зубопротезування (за винятком зубопротезування із дорогоцінних металів та прирівняних по вартості до них), грошова компенсація за майно, втрачене у зв'язку з евакуацією, відселенням або самостійним переселенням, безплатне харчування учнів закладів загальної середньої, професійної (професійно-технічної) освіти, студентів закладів фахової передвищої освіти, розташованих на територіях радіоактивного забруднення, щомісячна грошова компенсація на дітей шкільного віку, не харчуються в їдальнях шкільних навчальних закладів, додаткова відпустка із збереженням заробітної плати.

З 2017 року, механізм забезпечення санаторно-курортним лікуванням осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи зазнав змін, а саме закупівлю послуг санаторно-курортного лікування замінили на відшкодування вартості таких послуг на підставі тристороннього договору між постраждалою особою, управлінням соціального захисту населення та санаторно-курортним закладом через безготівкове перерахування коштів санаторно-курортним закладам за надані ними послуги. При цьому постраждала особа вільно обирає санаторно-курортний заклад.

Механізм надання щорічної грошової допомоги у частині компенсації вартості санаторно-курортних путівок через безготівкове перерахування коштів санаторно-курортним закладам, здійснення доплати громадянами, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, за надання додаткових послуг за рахунок власних коштів у разі недостатності суми грошової допомоги, а також виплати зазначеним громадянам грошової компенсації у розмірі середньої вартості путівки в Україні, затверджений постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання санаторно-курортного лікування та відпочинку громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»[7].

Розмір грошової допомоги для компенсації вартості путівок санаторно-курортним закладам, шляхом безготівково перерахування санаторно-курортним закладам, щороку, встановлюється Кабінетом Міністрів України. Граничний розмір грошової допомоги для компенсації вартості путівок санаторно-курортним закладам включає: вартість проживання, послуги з харчування та перелік базових послуг, які повинні надаватись відповідно до медичних рекомендацій громадянам, постраждалим внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Зокрема, граничний розмір грошової допомоги для компенсації вартості путівок санаторно-курортним закладам, згідно встановлення розміру грошової допомоги для компенсації вартості путівок санаторно-курортним закладам і закладам оздоровлення та відпочинку, встановленого КМУ за період 2017-2019 рр. із відповідною динамікою змін основних показників, наведено у таблиці 1.

Аналіз динаміки змін граничного розміру грошової допомоги в частині компенсації вартості путівок санаторно-курортним закла-

дам за 2017-2019 рр. свідчить про наступне. По-перше, прослідковується позитивна тенденція збільшення граничного розміру грошової компенсації за санаторно-курортні путівки, призначені для категорії 1 за досліджуваний період, а саме з 5250 грн у 2017 році до 7300 грн у 2019 році, тобто на 39,05 %. По-друге, позитивна динаміка прослідковується в частині збільшення граничного розміру грошової компенсації вартості путівок для категорія 1 із захворюваннями нервової системи (з наслідками травм і захворюваннями хребта та спинного мозку), а саме з 17390 грн у 2017 році до 22400 грн у 2019 році, що на 22 %.

Таблиця 1  
**Граничний розмір грошової допомоги для компенсації вартості путівок санаторно-курортним закладам\***

| Категорія осіб                                                                                                | Показники за роками (грн) |       |       | Відносне відхилення, % |           |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-------|-------|------------------------|-----------|-----------|
|                                                                                                               | 2017                      | 2018  | 2019  | 2018/2017              | 2019/2018 | 2019/2017 |
| 1                                                                                                             | 2                         | 3     | 4     | 5                      | 6         | 7         |
| Категорія 1                                                                                                   | 5250                      | 6822  | 7300  | 29,94                  | 7,01      | 39,05     |
| Категорія 1 із захворюваннями нервової системи (з наслідками травм і захворюваннями хребта та спинного мозку) | 17390                     | 20685 | 22400 | 18,95                  | -29,90    | -16,62    |
| Діти з інвалідністю                                                                                           | 10840                     | 13545 | 14500 | 24,95                  | 62,42     | 102,95    |

\*розраховано згідно вимог Постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення розміру грошової допомоги для компенсації вартості путівок санаторно-курортним закладам і закладам оздоровлення та відпочинку»

Доцільно зауважити, що вартість санаторно-курортного лікування для постраждалої особи за рахунок коштів державного бюджету, не може перевищувати граничний розмір грошової допомоги. У разі якщо вартість санаторно-курортного лікування в обраному

санаторно-курортному закладі, перевищує граничний розмір грошової допомоги, то постраждалою особою здійснюється доплата цієї різниці за рахунок власних коштів. Граничний розмір грошової допомоги для компенсації вартості путівок дітям із інвалідністю має тенденцію до збільшення – з 10840 грн у 2017 році до 13545 грн та 14 500 грн у 2018 та 2019 рр., тобто на 25 % більше у 2019 році у порівнянні із аналогічним показником 2017 року. Визначений граничний розмір грошової допомоги для компенсації вартості путівок санаторно-курортним закладам, забезпечує компенсацію вартості путівки на одну особу чи дитину з інвалідністю, у супроводі одного з батьків або особи, яка їх заміняє.

З метою визначення ефективності механізму соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, зокрема в частині забезпечення можливості їх санаторно-курортного оздоровлення, відповідно до чинного законодавства, доцільно проаналізувати інформацію щодо їх обліку у органах державної влади. Дані щодо чисельності осіб, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, взятих на облік органами соціального захисту Житомирської області для забезпечення їх санаторно-курортним оздоровлення, подано у таблиці 2.

Таблиця 2

**Інформація про взятих на облік постраждалих осіб  
для забезпечення санаторно-курортним лікуванням  
у 2017-2019 роках у Житомирській області\***

| Категорія           | Показники за роками (осіб) |       |       |
|---------------------|----------------------------|-------|-------|
|                     | 2017                       | 2018  | 2019  |
| 1                   | 2                          | 3     | 4     |
| Категорія 1         | 3 198                      | 4 107 | 4 285 |
| Діти з інвалідністю | 112                        | 146   | 159   |
| Всього              | 3 310                      | 4 253 | 4 444 |

\*за даними Департаменту праці, соціальної та сімейної політики Житомирської обласної державної адміністрації



Для взяття на облік для забезпечення путівкою на оздоровлення громадянин, віднесений до категорії 1, один із батьків дитини з інвалідністю або особа, яка їх замінює, подає пакет документів та довідку для одержання путівки на санаторно-курортне лікування за формою 070/о. Органи соціального захисту населення здійснюють реєстрацію заяв та ведуть облік громадян, віднесених до категорії 1 або до категорії дітей з інвалідністю у порядку черговості подання заяв. У разі коли громадяни, віднесені до категорії 1, та діти з інвалідністю мають право на санаторно-курортне лікування за двома або більше законами (пільгами), їм надається право вибору взяття на облік для забезпечення путівкою за одним із них. Використовуючи дані паспортів бюджетної програми «Соціальний захист громадян, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи» за період 2017-2019 рр., можна оцінити стан фінансування у Житомирській області санаторно-курортного оздоровлення осіб, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (табл.3).

Таблиця 3

**Стан фінансування у Житомирській області санаторно-курортного оздоровлення осіб, постраждалих від Чорнобильської катастрофи за період 2017-2019 рр.\***

| Категорія                                                                                                     | Частка виділених коштів у % до потреби за роками |      |      |      |      |      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|------|------|------|------|------|
|                                                                                                               | 2017                                             |      | 2018 |      | 2019 |      |
| Категорія 1                                                                                                   | 80%                                              | ↓20% | 49%  | ↓51% | 64 % | ↓36% |
| Категорія 1 із захворюваннями нервової системи (з наслідками травм і захворюваннями хребта та спинного мозку) | 100%                                             | +    | 100% | +    | 100% | +    |

Продовження табл. 3

|                               |          |   |          |   |          |   |
|-------------------------------|----------|---|----------|---|----------|---|
| Діти з інвалідністю           | 100%     | + | 100%     | + | 100%     | + |
| Передбачено кошторисом на рік | 14815800 |   | 15806640 |   | 19914400 |   |

*\*згідно даних паспортів бюджетної програми «Соціальної захист громадян, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи» на відповідні роки*

Забезпечення громадян, віднесених до категорії 1, та дітей з інвалідністю, послугами санаторно-курортного лікування проводиться в межах виділених коштів з Державного бюджету України пропорційно кількості таких громадян, які перебувають на обліку для отримання такого лікування та у порядку їх черговості. Для забезпечення санаторно-курортними послугами постраждалих осіб у 2017-2018 роках передбачались видатки на одному рівні.

Враховуючи встановлений Урядом граничний розмір грошової допомоги для компенсації вартості путівок санаторно-курортним закладам, діти з інвалідністю та громадяни категорії 1 із захворюваннями нервової системи (з наслідками травм і захворюваннями хребта та спинного мозку) забезпечуються путівками 100%. Громадяни, віднесені до категорії 1, у 2017 році менше на 20%, тобто забезпечуються лише на 80%,. Натомість у 2018 році цей показник ще нижчий, а саме на 49% у Житомирській області фінансується санаторно-курортного оздоровлення осіб, постраждалих від Чорнобильської катастрофи віднесених до категорії 1 відповідно до потреби. У свою чергу, у 2019 рік недофінансування у Житомирській області санаторно-курортного оздоровлення осіб, постраждалих від Чорнобильської катастрофи віднесених до категорії 1 становить 36%.

Разом з тим, з 01.01.2018 р вводиться в дію норма щодо отримання постраждалими громадянами компенсації замість санаторно-курортної путівки, тобто, особа має право самостійно обирати чи отримувати послуги із санаторно-курортного лікування чи отримувати компенсацію. Розмір компенсації становить 35 відсотків

чинного на 01 січня відповідного року одного прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (із заокругленням до однієї гривні) [6].

Надання грошової допомоги для компенсації вартості путівок санаторно-курортним закладам та закладам відпочинку і виплата грошової компенсації громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, проводиться у порядку, встановленому постановою Кабінету Міністрів України «Про розмір середньої вартості путівки для виплати грошової компенсації замість путівки громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» ) [6]. Розрахунок розміру компенсації громадянам, постраждалим від Чорнобильської катастрофи у 2018-2019 рр., в рахунок санаторно-курортного оздоровлення, наведено в таблиці 4.

Таблиця 4

**Порядок розрахунку розміру компенсації  
в рахунок санаторно-курортного оздоровлення  
осіб, постраждалих від Чорнобильської катастрофи  
за період 2018-2019 рр.\***

| Показник                                  | Порядок розрахунку за роками (грн) |                        |
|-------------------------------------------|------------------------------------|------------------------|
|                                           | 2018                               | 2019                   |
| Прожитковий мінімум на 01 січня           | 1373,00                            | 1497                   |
| Розрахунок компенсації                    | $1373 * 0,35 = 480,55$             | $1497 * 0,35 = 523,95$ |
| Розмір компенсації замість путівки (грн.) | 481,00                             | 524,00                 |

*\*згідно вимог Постанови Кабінету Міністрів України «Про розмір середньої вартості путівки для виплати грошової компенсації замість путівки громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»*

Законом України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» [2] встановлено прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність з 01.01.2019 року - це 1497,00 гривень, що відповідно на 123,00 грн більше аналогічного показника 2018 року, який становив 1373,00 грн. У 2019 році, в зв'язку зі збільшенням прожиткового мінімуму середня вартість путівки для виплати компенсації збільшилась на 8 % та становить 524,00 грн проти 481,00 грн у 2018 році.

Таблиця 5

**Інформація про кількість взятих  
на облік громадян для виплати  
грошової компенсації  
замість путівки в Житомирській області\***

| Показник                      | Дані за роками, осіб |      | Динаміка змін               |                         |
|-------------------------------|----------------------|------|-----------------------------|-------------------------|
|                               | 2018                 | 2019 | абсолютне відхилення (осіб) | відносне відхилення (%) |
| Категорія 1                   | 1920                 | 1511 | -409                        | -21,30                  |
| Потерпілі діти з інвалідністю | 35                   | 14   | -21                         | -60,00                  |
| Всього                        | 1955                 | 1525 | -430                        | -21,99                  |

*\*за даними Департаменту праці, соціальної та сімейної політики Житомирської обласної державної адміністрації щодо кількості постраждалих осіб, які подали заяви на виплату грошової компенсації замість путівки*

Як видно з даних таблиці 5, у Житомирській області, взято на облік для виплати грошової компенсації замість санаторно-курортного оздоровлення (санаторно-курортної путівки) 1955 громадян, постраждалих від Чорнобильської катастрофи у 2018 році та 1525 громадян у 2019 році. Зокрема, у 2018 році з 1 955 осіб, взятих на облік у Житомирській області для виплати грошової компенсації замість путівки –

1 920 осіб віднесених до категорії 1 та 35 осіб – це діти із інвалідністю. Натомість, у 2019 році 1511 осіб, взятих на облік для виплати грошової компенсації санаторно-курортного оздоровлення, – це категорія 1 та 14 осіб, взятих на облік – це діти із інвалідністю.

Слід зазначити, що для виплати грошової компенсації громадянин, віднесений до категорії 1, один із батьків дитини з інвалідністю або особа, яка їх замінює, подають органу соціального захисту населення за місцем проживання заяву на отримання грошової компенсації замість путівки, пакет документів, та довідку для одержання путівки на санаторно-курортне лікування за формою 070/о.

Чисельність осіб, взятих на облік для виплати грошової компенсації в рахунок санаторно-курортного лікування в Житомирській області у 2019 році має тенденцію до зменшення, а саме: категорія 1 на 409 постраждалих осіб, внаслідок Чорнобильської катастрофи, або на 21,3 % менше порівняно із 2018 роком та чисельність потерпілих дітей із інвалідністю у 2019 році, взятих на облік для виплати грошової компенсації замість путівки в Житомирській області, зменшилась на 21 особу або на 60 % порівняно із попереднім періодом. В цілому кількість взятих на облік громадян для виплати грошової компенсації замість санаторно-курортного оздоровлення, за даними Житомирської обласної адміністрації, зменшилась на 21,99 % або ж на 430 осіб у 2019 році у порівнянні із аналогічними показниками 2018 року. Як свідчать дані Департаменту праці, соціальної та сімейної політики Житомирської облдержадміністрації, протягом 2018-2019 років грошову компенсацію замість санаторно-курортного оздоровлення, отримали всі громадяни, які були взяті на облік, окрім тих, які померли.

Законом України „Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” [3] передбачено безплатне забезпечення лікарськими засобами за рецептами лікарів у разі амбулаторного лікування та безплатне позачергове та пільгове першочергове зубопротезування (за винятком зубопротезування із дорогоцінних металів та прирівняних по вартості до них, що визначається Міністерством охорони здоров'я

України) громадян, віднесених до категорії 1, 2, 3, серії Г, а також дітей, потерпілих внаслідок Чорнобильської катастрофи. Відшкодування витрат на пільгове медичне обслуговування громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи здійснюється за рахунок коштів субвенції з обласного бюджету, також можуть залучатися кошти місцевих бюджетів, передбачені на реалізацію місцевих програм соціального захисту окремих категорій населення.

Розподіл коштів між місцевими бюджетами на пільгове медичне обслуговування громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи здійснюється пропорційно чисельності постраждалих осіб усіх категорій, які відповідно до чинного законодавства мають право на пільгове медичне обслуговування і зареєстровані на території певної адміністративної одиниці.

Пільгове медичне обслуговування громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, здійснюється за місцем їх проживання закладами охорони здоров'я, які визначаються на конкурсних засадах: щодо безплатного відпуску ліків за рецептами лікарів – аптечними установами, безплатного позачергового або пільгового першочергового зубопротезування – лікувально-профілактичними, стоматологічними закладами.

Відпуск аптечними установами медикаментів за безплатними рецептами лікарів здійснюється відповідно до порядку, який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 16.03.17 № 180 «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» [8].

Оцінка стану фінансування, у Житомирській області, пільгового медичного обслуговування громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи за період 2017-2019 рр., зокрема динаміка фінансування безплатного забезпечення лікарськими засобами за рецептами, а також безплатного позачергового та пільгового першочергового зубопротезування, відповідно до даних обласного бюджету на досліджуваний період, подано у таблиці 6.

Таблиця 6  
**Оцінка стану фінансування у Житомирській області пільгового медичного обслуговування громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи за період 2017-2019 рр.\***

| Показник                                                        | Обсяг фінансування за роками (млн. грн.) |      |      | Відносне відхилення, % |           |           |
|-----------------------------------------------------------------|------------------------------------------|------|------|------------------------|-----------|-----------|
|                                                                 | 2017                                     | 2018 | 2018 | 2018/2017              | 2019/2018 | 2019/2017 |
| 1                                                               | 2                                        | 3    | 4    | 5                      | 6         | 7         |
| Безплатне забезпечення лікарськими засобами за рецептами        | 10,6                                     | 10,7 | 11,1 | 0,94                   | 3,74      | 4,72      |
| Безплатне позачергове та пільгове першочергове зубопротезування | 2,6                                      | 2,5  | 2,7  | -3,85                  | 8,00      | 3,85      |
| Всього                                                          | 13,2                                     | 13,2 | 13,8 | 0                      | 4,55      | 4,55      |

*\*розраховано на основі даних про обсяг фінансування з обласного бюджету на відповідні роки*

Фінансування витрат на пільгове медичне обслуговування громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, здійснюється за рахунок місцевих бюджетів у межах наявного фінансового ресурсу. У поточному році на вказані цілі з обласного бюджету передбачена субвенція у сумі 13,8 млн. грн., із них 11,1 млн. грн. – на забезпечення ліками за пільговими рецептами лікарів. При цьому розмір видатків на одну постраждалу особу області склав 76,72 грн. на рік, з урахуванням послуг позачергового зубопротезування.

У зв'язку з тим, що такий розмір не забезпечує у повному обсязі пільгу на медичне обслуговування рішенням Житомирської обласної ради від 21.12.17р. № 878 прийнято Програму соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської ката-

строфи, на 2017-2021 роки [12], яка передбачає відшкодування витрат за вказаним напрямом за рахунок коштів місцевого бюджету. Як наслідок, у деяких районах області за рахунок виділених об'єднаними територіальними громадами коштів розмір видатків на одну постраждалу особу на рік значно вищий чим передбачено обласним бюджетом, зокрема у районах Житомирської області: у Любарському районі – 118,7 грн., у Радомишльському районі – 150,0 грн., у Лугинському районі – 78,30 грн.

Відповідно до статті 35 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [3], громадянам проводиться виплата компенсація за майно, втрачене у зв'язку з евакуацією, відселенням або самостійним переселенням, зокрема грошову компенсацію у повному розмірі вартості жилих, дачних, садових будинків, гаражів, господарських будівель та споруд, яка здійснюється за цінами, встановленими на момент припинення права власності. Така компенсація надається один раз та виплачується у порядку встановленому Кабінетом Міністрів України, а саме Постановою Кабінету Міністрів України від 18.11.2009 р. №1243 затверджено Порядок виплати компенсації громадянам за втрачене нерухоме майно у разі відселення або самостійного переселення з радіоактивно забрудненої території [11]. Виплата компенсації здійснюється у порядку черговості, встановленої райдержадміністрацією за місцем знаходження втраченого нерухомого майна [11].

Для отримання компенсації переселенець, повинен подати до райдержадміністрації (виконавчого органу міської ради міста обласного підпорядкування) за місцем відселення пакет документів, які підтверджують право власності на житло, свідоцтво про право власності на майно у місці відселення та документи про оцінку вартості, довідку про передачу майна відповідному органу місцевого самоврядування (сільській, селищній, міській раді, або їх виконавчим органам) місця відселення; довідку про склад сім'ї і прописку з місця переселення.

Зокрема, за даними кошторису бюджетної програми «Соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської



катастрофи», у 2017 році компенсація за втрачене нерухоме майно у разі відселення або самостійного переселення складала 1,8 млн. грн, у 2018 році – цей показник зріс до рівня 1,9 млн. грн, а у 2019 – зменшився на 0,5 млн грн у порівнянні із попереднім показником 2018 року та становив 1,4 млн. грн. Водночас, компенсація за втрачене майно може виплачуватися спадкоємцям, нерухоме майно, яких знаходиться на території зони радіоактивного забруднення.

Для проведення нарахування грошової компенсації, спадкоємець повинен подати органу виконавчої влади за місцем знаходження майна заяву про здачу майна, що перейшло у спадок, свідоцтво про право власності на майно, що перейшло у спадок; документ, що посвідчує особу громадянина-спадкоємця; довідку-характеристику з бюро технічної інвентаризації на майно, або акт оцінки, виданий експертами з оцінки ринкової вартості цін на майно, що знаходиться на забрудненій території.

Переселенець на підставі зазначених документів за рішенням райдержадміністрації (виконавчого органу міської ради міста обласного підпорядкування) отримує грошову компенсацію, яка перераховується відповідним відділенням Державного казначейства місця відселення на його особистий рахунок, відкритий ним у будь-якому банку України.

Однак, значна кількість переселенців та спадкоємців, які не мають повний пакет документів та не можуть бути взятими на облік райдержадміністраціями та міськвиконкомом, звертаються до судових органів, які в свою чергу приймають рішення на їх користь, якими зобов'язують поставити на чергу та провести нарахування певних видів пільг та компенсацій. Фінансування видатків на соціальний захист на соціальне забезпечення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, проводиться в межах коштів, передбачених законами про державний бюджет на відповідні роки.

Статтю 23 Бюджетного Кодексу України передбачено, що будь-які бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету можливо здійснювати лише за наявності відповідного бюджетного призначення [1].

Бюджетні призначення на забезпечення виконання судових рішень за програмами соціального захисту населення в Законі Украї-

ни «Про Державний бюджет України на 2018 рік», як і на попередні роки Мінсоцполітики не передбачено, тому відповідні видатки не затверджуються у кошторисах розпорядників бюджетних коштів та у відповідних паспортах бюджетних програм, тобто кошти спрямовуються лише на проведення на виплату компенсації за втрачене майно, без урахування виконання судових рішень. Зазначене обумовлює накопичення заборгованості за втрачене майно на територіях радіоактивного забруднення. Стан заборгованості за втрачене майно на територіях радіоактивного забруднення Житомирської області та дані щодо чисельності осіб, які перебувають на черзі за втрачене майно на зазначеній території, подано у таблиці 7.

Таблиця 7

**Чисельність осіб, що перебувають на черзі та стан заборгованості за втрачене майно на територіях радіоактивного забруднення Житомирської області за період 2017-2019\***

| Показники Житомирської області                                                                                                  | Дані за роками |          |          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------|----------|
|                                                                                                                                 | 2017           | 2018     | 2019     |
| <b>1</b>                                                                                                                        | <b>2</b>       | <b>3</b> | <b>4</b> |
| Чисельність осіб, які перебувають на черзі за втрачене майно на територіях радіоактивного забруднення                           |                |          |          |
| Загальна чисельність осіб, які перебувають на черзі (осіб)                                                                      | 1119           | 1162     | 1169     |
| На підставі Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (осіб) | 33             | 33       | 32       |
| За рішеннями судів (осіб)                                                                                                       | 1086           | 1 129    | 1137     |
| Стан заборгованості за втрачене майно на територіях радіоактивного забруднення                                                  |                |          |          |
| Загальна сума компенсації (млн грн)                                                                                             | 101,5          | 100,1    | 103,1    |

Продовження табл. 7

|                                                                                                                                                                 |      |      |      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|
| Сума компенсації нарахована на підставі Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (млн грн) | 4,1  | 2,6  | 3,9  |
| Сума компенсації нарахована за рішеннями судів (млн грн)                                                                                                        | 97,4 | 97,5 | 99,2 |

*\*Примітка: із використанням даних Звітів щодо кількісних показників про виплату компенсації за втрачене нерухоме майно на території радіоактивного забруднення на відповідні роки та даних Звітів про виплату компенсації, допомоги та надання пільг громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи «7-ВК» на відповідні роки*

Отже, кількість осіб, яких взято на облік для виплати компенсації за втрачене майно з року в рік зростає на 4%. В Житомирській області на черзі для отримання компенсації за втрачене майно на радіоактивно забрудненій території майно перебуває 1 169 осіб, які рахуються із 2006 року. Із них лише – 32 – відповідно до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», а 1137 або 97 відсотків, зараховані до черги за рішеннями судів. Враховуючи обсяг фінансування, який щороку зменшується, та збільшення кількості осіб, які перебувають в черзі за рішеннями судів, в області склалася критична ситуація, яка потребує вирішення на державному рівні.

У вересні 2019 року в область надійшло 1,4 млн. грн. для виплати компенсації за втрачене на радіоактивного забрудненій території майно. Ця сума складає лише 1,4 % заборгованості. Критична ситуація обумовлена також численними зверненнями громадян щодо неправомірності дій райдержадміністраціями щодо взяття їх на чергу за судовими рішеннями. Тобто вони перебувають на черзі за втрачене майно на територіях радіоактивного забруднення за рішеннями суду, а мали б, перебувати на черзі згідно положень законодавства. Виплата компенсації за втрачене майно громадянам у 2017-2019 роках здійснювалася відповідно до вимоги Мінсоцполітики України

як головного розпорядника коштів у межах чинного бюджетного законодавства.

Відповідно до пункту 11 статті 30 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [3], державою гарантовано безплатне харчування учнів закладів загальної середньої, професійної (професійно-технічної) освіти, студентів закладів фахової передвищої освіти, розташованих на територіях радіоактивного забруднення а також дітей, евакуйованих із зони відчуження, дітей, які є особами з інвалідністю внаслідок Чорнобильської катастрофи, і тих, які проживали у зоні безумовного (обов'язкового) відселення з моменту аварії до прийняття постанови про відселення. Дітям, які не харчуються в зазначених закладах освіти, а також за всі дні, коли вони не відвідували ці заклади, до досягнення повноліття виплачується грошова компенсація у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

Розмір вказаної грошової компенсації затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 08.02.1997 № 155 «Про порядок та розміри компенсаційних виплат дітям, які потерпіли внаслідок Чорнобильської катастрофи» [5], та виплачується батькам дітей пропорційно кількості навчальних днів, в які діти не забезпечуються харчуванням, а саме: у віці від 6 до 10 років – 360 грн; від 11 до 14 років – 370 грн; від 15 до 18 років – 380 грн [5].

Законом України від 28.12.2014 №76-VIII «Про внесення змін та визначити такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів» [9] внесено зміни до Закону, якими передбачено значне звуження соціальних гарантій для постраждалих громадян, зокрема скасовано зону посиленого радіоактивного контролю, тобто 4 зону. Як наслідок, з 1.01.2015 року 15 428 потерпілих дітей позбавлено права на безоплатне харчування в шкільних закладах, розташованих на території радіоактивного забруднення. Рішенням Конституційного Суду України від 17 липня 2018 року №6-р/2018 [13] було визнано неконституційними ряд положень, прийнятих Законом України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів» від 28 грудня 2014 року №76- VIII, проте не

скасовано рішення про відміну зони посиленого радіоекологічного контролю (4 зона).

На сьогодні, у Житомирській області є випадки, коли потерпілі діти проживають на території зони гарантованого добровільного відселення (3 зона), а навчаються в шкільному закладі, розташованому на «чистій» території, а саме, для прикладу, такі школярі обліковуються в Овруцькому районі (Покалівська школа); в Олевському районі (Олевська гімназія, Олевська ЗОШ I ст., Кишинська ЗОШ I–II ст., Варварівська ЗОШ I–II ст., Корощинська ЗОШ I–II ст., Заборочанська ЗОШ I ст., Хмелівська ЗОШ I ст., Болярська ЗОШ I ст.; у Коростенському районі (Васьковицька ЗОШ I–III ст., Ходаківська ЗОШ I–III ст., Каленське НВК); в Ємільчинському районі (Ємільчинський ЗЗСО I–III ст., Ємільчинська гімназія ЗЗСО, Яблунецька ЗОШ I–III ст., Березниківський ЗЗСО I–III ст., Барашівська ЗОШ I–II ст., Малоглумчанський ЗЗСО I–III ст., Киянська ЗОШ I–III ст., Середівський ЗЗСО I–III ст., Сербівський ЗЗСО I–III ст.). З огляду на неможливість забезпечення Департаментом праці, соціальної та сімейної політики Житомирської облдержадміністрації безоплатного харчування вищезазначених дітей в порушення вимог чинного законодавства, доцільним є передача даних видатків місцевим бюджетам.

Структурні підрозділи соціального захисту населення здійснюють закупівлю послуг з харчування потерпілих дітей на забрудненій території, за рахунок бюджетних коштів, відповідно до норм Закону України «Про публічні закупівлі» та укладають договори з організаторами харчування. У Житомирській області безоплатне харчування потерпілих дітей, внаслідок Чорнобильської катастрофи, у навчальних закладах, розташованих на територіях радіоактивного забруднення здійснюється у Коростенському, Лугинському, Народицькому, Новоград-Волинському, Овруцькому, Олевському, Ємільчинському районах та у м.Коростені. Оскільки здійснення закупівлі послуг з харчування не характеризується складністю процедур та не має особливого спеціалізованого характеру, адже закупівля товарів, робіт і послуг, що виробляються, виконуються чи надаються здійснюється не за окремо розробленою специфікацією (технічним проектом), для яких існує постійно діючий ринок, - ціна, та закупівля, не має

складний або спеціалізований характер (у тому числі консультаційних послуг, наукових досліджень, експериментів або розробок, дослідно-конструкторських робіт), - ціна разом з іншими критеріями оцінки, зокрема, такими як: умови оплати, строк виконання, гарантійне обслуговування, експлуатаційні витрати, передача технології та підготовка управлінських, наукових і виробничих кадрів, то єдиним критерієм оцінки є їх найнижча вартість (ціна). Дані щодо кількості дітей, які потерпіли внаслідок Чорнобильської катастрофи та мають право на безоплатне харчування в навчальних закладах на забрудненій території, а також вартість одного діто-дня по вікових категоріях в розрізі забруднених районів Житомирської області за період 2017-2019 рр. подано у таблиці 8.

Таблиця 8

**Вартість одного діто-дня та кількість дітей,  
які мають право на безоплатне харчування в навчальних  
закладах на забрудненій території у розрізі вікових  
категоріях та забруднених районів Житомирської області  
за період 2017-2019 рр.**

| Назва району        | Вікові категорії | Вартість 1 діто-дня (грн.)* |       |       |
|---------------------|------------------|-----------------------------|-------|-------|
|                     |                  | 2017                        | 2018  | 2019  |
| 1                   | 2                | 3                           | 4     | 5     |
| Ємільчинський район | 6-10 років       | 23,80                       | 25,30 | 25,90 |
|                     | 11-14 років      | 24,65                       | 27,30 | 28,60 |
|                     | 15-18 років      | 25,60                       | 28,90 | 31,40 |
| Коростенський район | 6-10 років       | 23,18                       | 27,30 | 23,60 |
|                     | 11-14 років      | 27,18                       | 28,50 | 25,20 |
|                     | 15-18 років      | 30,68                       | 29,83 | 27,50 |
| м. Коростень        | 6-10 років       | 25,40                       | 28,50 | 24,30 |
|                     | 11-14 років      | 27,20                       | 33,   | 26,55 |
|                     | 15-18 років      | 30,60                       | 36,60 | 29,15 |

Продовження табл. 8

|                                                                                                                                  |             |        |        |        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|--------|--------|--------|
| Лугинський район                                                                                                                 | 6-10 років  | 17,93  | 23,03  | 27,51  |
|                                                                                                                                  | 11-14 років | 21,05  | 27,13  | 32,21  |
|                                                                                                                                  | 15-18 років | 22,71  | 30,97  | 36,31  |
| Народицький район                                                                                                                | 6-10 років  | 19,06  | 24,90  | 27,00  |
|                                                                                                                                  | 11-14 років | 20,11  | 27,00  | 29,00  |
|                                                                                                                                  | 15-18 років | 21,03  | 29,00  | 31,16  |
| Новоград-Волинський район                                                                                                        | 6-10 років  | 31,80  | 23,70  | 27,00  |
|                                                                                                                                  | 11-14 років | 33,80  | 25,08  | 29,00  |
|                                                                                                                                  | 15-18 років | 35,80  | 26,77  | 31,75  |
| Овруцький район                                                                                                                  | 6-10 років  | 25,20  | 28,30  | 26,50  |
|                                                                                                                                  | 11-14 років | 26,40  | 28,60  | 28,00  |
|                                                                                                                                  | 15-18 років | 27,50  | 29,00  | 29,52  |
| Олевський район                                                                                                                  | 6-10 років  | 28,82  | 24,78  | 24,90  |
|                                                                                                                                  | 11-14 років | 29,85  | 25,50  | 25,92  |
|                                                                                                                                  | 15-18 років | 32,75  | 28,13  | 27,18  |
| Кількість дітей, які потерпіли внаслідок Чорнобильської катастрофи та мають право на безоплатне харчування в навчальних закладах |             |        |        |        |
| Інформація управління освіти ЖОДА станом на 01.01 відповідного року                                                              | 6-10 років  | 7 107  | 7 107  | 7 253  |
|                                                                                                                                  | 11-14 років | 7 101  | 7 101  | 7 080  |
|                                                                                                                                  | 15-18 років | 4 128  | 4 128  | 4 208  |
|                                                                                                                                  | Всього      | 18 336 | 18 336 | 18 541 |

*\*Інформація з договорів на закупівлю послуг харчування дітей шкільного віку на території радіоактивного забруднення на відповідні роки*

Середньоденна вартість харчування на 1 дитину розраховується виходячи із статистичних показників вартості продуктів харчування (по області), середньоденної норми харчування у розрізі вікових категорій, визначеної постановою Кабінету Міністрів України №258 від 21.05.1992 р. «Про норми харчування та часткову компенсацію вартості продуктів для осіб, які постраждали внаслідок Черно-

бильської катастрофи» [9] та результатів проведеної структурними підрозділами соціального захисту населення процедури закупівлі послуг безоплатного харчування потерпілих внаслідок Чорнобильської катастрофи дітей.

Середньомісячний розмір компенсації затверджується наказом Мінсоцполітики на поточний рік, виходячи із статистичних показників вартості продуктів харчування (по області) та фізіологічних (медичних) норм забезпечення продуктами харчування постраждалих громадян, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.1992 №258 «Про норми харчування та часткову компенсацію вартості продуктів для осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [9]

Тобто, у кожній області затверджується свій розмір (серед 24 областей та м. Києва- по розміру вказаної виплати Житомирська область відповідно до наказів Мінсоцполітики займає 4 місце), відповідний показник паспорта бюджетної програми вираховується середнім показником по всіх регіонах України. Наприклад, в Миколаївській області цей показник складає 294,3 грн.

У зв'язку з довготривалим проведенням процедур закупівель, зокрема у 2017 році (оскарження в Антимонопольному комітеті України) безоплатного харчування потерпілих дітей у навчальних закладах, розташованих на територіях радіоактивного забруднення, Житомирської області, харчування потерпілих дітей на забрудненій території розпочато: у Коростенському районі - 06.03.2017; у Народицькому районі – 07.03.2017; у м. Коростені – 03.04.2017; в Олевському районі – 25.11.2017; в Овруцькому районі – 26.04.2017; в Ємільчинському районі – 03.05.2017; у Новоград-Волинському районі – 30.08.2017; у Лугинському районі – 29.08.2017. Таким чином, за наведений період, право дітей, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, на безоплатного харчування, не забезпечувалося від 3 до 8 місяців 2017 року.

За всі дні невідвідування потерпілими дітьми, навчальних закладів у зв'язку із хворобою, та дні, коли діти не харчуються в їдальнях навчальних закладів, виплачується грошова компенсація пропорційно навчальним дням, в які діти не харчувалися. За даними звітів про



виплату компенсацій, допомоги та надання пільг громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи «7-ВК» (згідно інформації департаменту праці, соціальної та сімейної політики Житомирської облдержадміністрації): у 2016 році - сума виплаченої грошової компенсації дітям, які не харчувалися в їдальнях навчальних закладів складала 12,3 млн.грн; у 2017 та 2018 роках аналогічний показник складав 12,5 млн.грн та 9,1 млн.грн відповідно.

Пунктом 1 частини першої статті 21 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [3] працівникам з числа постраждалих громадян, віднесених до категорії 2, надається пільга з використання чергової відпустки у зручний для них час, а також отримання додаткової відпустки із збереженням заробітної плати строком 14 робочих (16 календарних) днів на рік.

Фінансування видатків на оплату відпустки проводиться за рахунок коштів державного бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (бюджетна програма КПКВК 2501200 "Соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи").

Відповідно до пункту 5 Порядку використання коштів державного бюджету для виконання програм, пов'язаних із соціальним захистом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.09.2005 р. N 936 [10] оплата відпустки, яка надається працівнику згідно із Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», проводиться за місцем основної роботи (служби) громадян підприємствами, установами, організаціями та фізичними особами - суб'єктами підприємницької діяльності без утворення юридичної особи, відповідно до розрахункових даних, поданих до структурного підрозділу з питань соціального захисту населення [10].

Підприємства реєструються уповноваженим органом, для чого подають не пізніше ніж за два місяці до початку кожного бюджетного року відомості про підприємство з визначенням кілько-

сті постраждалих осіб за категоріями отримувачів компенсацій та допомоги певних видів та кількості громадян, які працюють на територіях радіоактивного забруднення і списки громадян із зазначенням прізвища, імені та по батькові, категорії, серії та номери посвідчення (за наявності), місця проживання (перебування), ідентифікаційного номера. Графік відпусток громадян та розрахунок витрат для додаткової відпустки на наступний бюджетний рік подаються підприємствами до уповноваженого органу разом із зазначеними відомостями. Керівники підприємств несуть персональну відповідальність за своєчасність подання розрахункових документів та правильність призначення і нарахування компенсаційних виплат та допомоги певних видів. За даними звітів про виплату компенсацій, допомоги та надання пільг громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи «7-ВК» (згідно інформації Департаменту праці, соціальної та сімейної політики Житомирської облдержадміністрації) у 2016 році сума виплаченої компенсації становила 32,6 млн.грн, а у 2017 та 2018 роках аналогічний показник зріс до рівня 45,6 млн. грн та 53,5 млн.грн відповідно.

**Висновки.** Внаслідок дослідження механізму соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи в Житомирській області слід зазначити наступне. У першу чергу, слід зазначити, що видатки на виплату компенсацій, допомоги фінансуються за рахунок державного та обласного бюджетів, однак, обсяг фінансування залежить від дохідної частини Державного Бюджету України. Бюджетні зобов'язання та платежі з бюджету можливо здійснювати лише за наявності відповідного бюджетного призначення. Натомість, за рахунок програми «Соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» здійснюється виплата 15 видів компенсаційних виплат та допомоги постраждалим громадянам та потерпілим дітям. Розміри компенсаційних виплат затверджується постановами Кабінету Міністрів України, однак розмір окремих видів компенсаційних виплат не переглядався із 2005 року, а виплата компенсацій, допомоги певних видів та надання пільг проводиться постраждалим громадянам із дати видачі відповідного посвідчення.

Також доцільно констатувати, що станом на 20.11.2019 р. на проведення компенсаційних пільг та виплат громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, в Житомирську область надійшло 244,3 млн. грн., зокрема на: оплату додаткових відпусток та підвищеної стипендії – 73 млн. грн.; здійснення компенсаційних виплат сім'ям із дітьми – 4,1 млн. грн.; видатки на безоплатне харчування – 54,7 млн. грн.; компенсації за продукти харчування громадянам 1 та 2 категорії – 72,4 млн. грн.; компенсації за втрачене майно та оплата витрат у зв'язку з переїздом на нове місце проживання громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи – 1,4 млн. грн.; компенсації за шкоду, заподіяну здоров'ю – 3,0 млн. грн.; компенсація замість путівки на санаторно-курортне лікування – 0,8 млн. грн. оплата санаторно-курортних путівок – 22,3 млн. грн.; пільгове медичне обслуговування – 12,6 млн. грн. Однак незважаючи на те, що упродовж звітного періоду фінансування здійснювалося стабільно, кредиторська заборгованість по виплаті компенсації за втрачене майно на звітну дату становить 103,3 млн. грн. Починаючи із 01.01.2013 року набрав чинності Закон України "Про гарантії держави щодо виконання судових рішень", 03.09.2014 року постановою Кабінету Міністрів України за № 440 затверджено Порядок погашення заборгованості за рішеннями суду, виконання яких гарантується державою, якими встановлюються гарантії держави щодо виконання судових рішень, а видатки передбачено Державній казначейській службі на забезпечення виконання рішень суду, що гарантовано державою.

**Стаття надійшла до редакції: 24.09.2019**



*disaster were assessed in the part of the analysis of data on financing of compensation payments and provision of statutory social guarantees. As a result of the study of the mechanism of social protection of the victims of the Chornobyl disaster in the Zhytomyr region, the following should be noted. First of all, it should be noted that the expenditures for compensation, assistance are financed from the state and regional budgets, however, the amount of financing depends on the revenue part of the State Budget of Ukraine. Budget commitments and budget payments can only be made if appropriately budgeted. Instead, the program "Social Protection of Victims of the Chornobyl Disaster" provides for the payment of 15 types of compensation and assistance to the victims and victims of child abuse.*

**Keywords:** *social policy, Chornobyl catastrophe, social protection of citizens, public administration, public administration, public authorities, public authorities, Chornobyl.*

**Received: 24.09.2019**

## **References**

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), Budget Code of Ukraine No. 2456-VI of 8 July 2010. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2456-17> [in Ukrainian].
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2018) Law of Ukraine No. 2629-VIII of 23.11.2018 "On the State Budget of Ukraine for 2019", zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19> [in Ukrainian].
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991) Law of Ukraine No. 796-XII of 28.02.1991 "On the status and social protection of citizens affected by the Chornobyl disaster" zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-12> [in Ukrainian].
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014) Law of Ukraine from No. 76-VIII on December 28, 2014 "On Amendments and Determining Some Legislative Acts that Have Expired", zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/76-19> [in Ukrainian].
5. Cabinet of Ministers of Ukraine (1997), Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 155 of February 8, 1997 "On the Procedure

and Amounts of Compensation for Children Victimized by the Chernobyl Catastrophe”, zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-97-%D0%BF> [in Ukrainian].

6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 838 of 11/01/17, "On the Amount of the Average Cost of a Voucher for Payment of a Cash Compensation in lieu of a Voucher to the Citizens Affected by the Chernobyl Disaster", zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/250417572> [in Ukrainian].

7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 854 of 11/23/2016 "Some issues of sanatorium treatment and rest of citizens affected by the Chernobyl disaster", zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/854-2016-%D0%BF> [in Ukrainian].

8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 180 of March 16, 17, "On Amendments and Declaration of Expiration of Certain Resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine”, zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/249846950> [in Ukrainian].

9. Cabinet of Ministers of Ukraine (1992), Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 258 of May 21, 1992 “On nutrition standards and partial compensation of the cost of products for persons affected by the Chernobyl catastrophe”, zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-92-%D0%BF> [in Ukrainian].

10. Cabinet of Ministers of Ukraine (2005), Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 936 of September 20, 2005 “On Approving the Procedure of Using State Budget Funds for Execution of Programs Related to Social Protection of Citizens Affected by the Chernobyl Disaster”, zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/936-2005-%D0%BF> [in Ukrainian].

11. Cabinet of Ministers of Ukraine (2009), Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine. No. 1243 of November 18, 2009 “On Approving the Procedure for Payment of Compensation to Citizens for Lost Real Estate in the Case of Resettlement or Independent Resettlement from Radioactively Contaminated Territory”, zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1243-2009-%D0%BF> [in Ukrainian].

12. Zhytomyr Regional Council (2017), Decision of the Zhytomyr Regional Council No. 878 21.12.17, “On the Program of social protection of the victims of the Chernobyl disaster for 2017-2021”, zakon.rada.gov.ua. Retrieved

from <https://zt.gov.ua/index.php/ofitsijni-dokumenti/normative-dokumenti/rishennya-oblasnoji-radi.html> [in Ukrainian].

13. Constitutional Court of Ukraine (2018), Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional submission of 50 People's Deputies of Ukraine on the conformity of the Constitution of Ukraine (constitutionality) of subparagraphs 2-7, 12 and 14 of paragraph 4 of section I of the Law of Ukraine No. 76-VIII of December 28, 2014 "On Amendments and Declaring Some Legislative of Acts of Ukraine", zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-18> [in Ukrainian].

### **Відомості про автора / Information about the Authors**

**Сергієнко Лариса Василівна:** Державний університет «Житомирська політехніка», вул. Чуднівська, 103, м. Житомир, 10005, Україна.

**Sergiienko Larysa:** State University of Zhytomyr Polytechnic, Chudnivska, 103, Zhytomyr, 10005, Ukraine.

**ORCID.ORG. / 0000-0003-3815-6062**

**E-mail: [sergiienko.lv@gmail.com](mailto:sergiienko.lv@gmail.com)**

**Горущко Катерина Вікторівна:** Житомирська обласна державна адміністрація, майдан ім. С. П. Корольова 3/14. Житомир, 10014, Україна.

**Gorushko Kateryna:** Zhytomyr Regional State Administration, SP Korolev Square 3/14. Zhytomyr, 10014, Ukraine.

**ORCID.ORG. / 0000-0003-2387-4707**

**E-mail: [katr30@ukr.net](mailto:katr30@ukr.net)**

**Крикун Олена Дем'янівна:** Міжрегіональна академія управління персоналом, вул. Фрометівська 2, м. Київ, 03039, Україна

**Krykun Olena:** Interregional Academy of Personnel Management, Frometivska 2, Kyiv, 03039, Ukraine

**ORCID.ORG. / 0000-0002-6986-3360**

**E-mail: krykun\_olena@ukr.net**

**Петрик Сергій Михайлович:** Міжрегіональна академія управління персоналом, вул. Фрометівська 2, м. Київ, 03039, Україна.

**Petryk Sergiy:** Interregional Academy of Personnel Management, Frometivska 2, Kyiv, 03039, Ukraine.

**ORCID.ORG. / 0000-0001-9942-1937**

**E-mail: petryk\_sergii1@ukr.net**



УДК 35.072.22:[323.2:316.325](477)

DOI: 10.34132/pard2019.06.11

## МІСЦЕ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ У ПРОЦЕСІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

**Тимофєєв С.П.**, канд. наук з держ. упр, доцент, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Статтю присвячено актуальним питанням запобігання корупції в Україні. Визначається, що в українському суспільстві діють подвійні стандарти відносно корупційних дій. Це проявляється у розподілові на притаманну елітам корупцію з одного боку, та побутову – з іншого. Якщо перша оцінюється доволі негативно, то друга виправдовується багатьма. Показовою є відчутна різниця між оцінками корупціогенної діяльності інших та поблажливе ставлення до власної поведінки. Розглядається антикорупційна культура як складова антикорупційної політики. Значна увага приділяється участі громадянського суспільства у вирішенні проблеми корупції, моральній та психологічній складовій цього питання. Існування корупції в країні ставить під сумнів спрямування влади на розбудову сучасної демократичної держави, тому варто акцентувати увагу на суперечливому ставленні до різних проявів корупції. Зазначається, що для подолання корупції необхідно не тільки стабілізувати економіку та створити систему правоохоронних та антикорупційних органів. Не менш важлива наявність політичної волі влади та бажання суспільства, оскільки корупційні дії втілюються не тільки у державно-владних відносинах, а й у суспільних. Визначається, що будь-яка діяльність антикорупційного характеру лежить у площині людської психології. Фактично боротьба з корупцією є боротьбою проти негативних якостей та вад індивіда. Різні корупційні дії з етичної точки зору оцінюються по-різному: одні з них сприймаються як злочинні, інші в свою чергу вважаються лише аморальними, хоча з точки зору закону вони в однаковій мірі є зло-

чинними. Відмічається, що одним з визначальних напрямів запобігання та протидії корупції в сфері державного управління загалом, соціальної політики зокрема, є формування антикорупційної культури серед широкого загалу. Основоположним в цьому напрямку є забезпечення негативного ставлення серед громадськості до корупції та бажання протидіяти цьому явищу.

**Ключові слова:** антикорупційна культура, корупція, конфлікт інтересів, система публічного управління, громадянське суспільство.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** В сучасних умовах розбудови Української держави одним з найбільш важливих напрямків є впровадження в життя антикорупційної стратегії. Оскільки корупція є достатньо складною та багатогранною, то запобігання та протидія цьому явищу повинна складатися з різних напрямків. Одним з таких напрямків є підвищення рівня антикорупційної культури, подолання суперечливого іміджу органів публічної влади та створення умов для зміни суспільного бачення даного питання. Оскільки корупція є в першу чергу явищем соціальним, то й вирішувати проблему варто з урахування характерних особливостей українського суспільства в цілому та стереотипів, сформованих у різних верств населення.

Дослідники відмічають, що думка громадськості стосовно корупції не завжди є однозначною, певна кількість громадян навіть не вважає це негативним явищем. Такі індивіди вважають корупцію за реальну можливість вирішення проблемних питань, а незаконно отримані гроші від корупційних діянь – звичайною платою за прискорене виконання державно-управлінських функцій. За цих обставин обидві сторони зацікавлені у протиправних діях та підтримують корупційні схеми. Поєднання інтересів державних службовців отримувати хабарі та громадян, що готові платити гроші за позитивне для себе рішення, – перманентний стимул розвитку корупції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження феномену корупції знайшло своє відображення у роботах багатьох дослідників, що намагалися розглядати його з різних боків з урахуванням існуючих

проблем, причин виникнення, розповсюдження, а також результатів для держави й суспільства. Серед таких дослідників можна виділити наступних: А. Бистрова [4], В. Гвоздецький [5; 6], Л. Ієвлева [8], Н. Міняйло [11]. Соціальним аспектам розповсюдження корупції та питання антикорупційної культури присвячено роботи таких дослідників, як Т.В. Бельська [1], О. Білоцький [2], О. Бусол [3], І. Колеснік [9], В. Малімон [10], О. Мурадян [12] тощо. Однак, незважаючи на низку наявних праць, питання розвитку антикорупційної культури в Україні лишається ще на етапі становлення, а отже потребує подальшої актуалізації та поширення серед широкого загалу.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є встановлення особливостей антикорупційної культури та її місця у процесах запобігання корупційним проявам в українському суспільстві.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В українському суспільстві панує переконання, що саме бідність є одним з центральних коренів корупції. Фактично представники подібних суджень стверджують, що за достатнього рівня життя населення корупції б не було. Питання правоти подібного твердження ще й досі є відкритим. Головною загрозою стабільності будь-якої країни сьогодні визнають тандем корупції та бідності. Для сучасного стану розвитку Української держави характерним є те, що бідність перейшла не тільки у розряд хронічних явищ, що визначає життєвий стан вагомої частки населення. Також вона виступає в ролі фактору поляризації суспільства, стратифікації його на достатньо заможних та дуже бідних. До того ж, величина середнього прошарку суспільства за таких умов катастрофічно зменшується [2].

Дослідниками визнається, що корупція в державі є ознакою не стільки влади, скільки громадянського суспільства. Громадяни є ініціаторами та виконавцями протизаконних дій, а корумповані чиновники – лише вихідці із суспільства, його найбільш відомі представники. Двосторонній характер корупції засвідчується вагомою часткою громадян, які зізналися у хоча б одноразовому випадку дачі хабара в структурах, де це є звичайною справою [4].

В українському суспільстві діють подвійні стандарти відносно корупційних дій. Це проявляється у розподілові на притаманну елі-

там корупцію з одного боку, та побутову – з іншого. Якщо перша оцінюється доволі негативно, то друга виправдовується багатьма. Показовою є відчутна різниця між оцінками корупціогенної діяльності інших та поблажливе ставлення до власної поведінки. Сюди ж можна віднести визнання в ролі корупції тільки діяльності державних службовців, що ускладнюють управлінські процедури або вимагають так званої подяки за спрощення процедури. За таких обставин дії хабародавців частіш за все виправдовуються [12].

Загально визнаний факт, що рівень корупції є найбільш високим в країнах, які знаходяться на стадії розвитку, де суспільні відносини зазнають значних видозмінень. Рівень корупції пов'язують з розбудовою державного апарату та політичними процесами. Це особливо характерне слабким урядам, яким фактично не підконтрольні певні владні структури, а країна лише підходить до конструктивного державного будівництва. Невизначеність системи публічного управління як раз і виступає першоджерелом корупційних діянь. Складні етапи державного будівництва характеризуються слабкістю владних інститутів та правової бази, за якою живе суспільство. Це в свою чергу є наслідком нестабільної політичної системи й адміністративної структури.

Особливу увагу варто приділити моральності й зрілості громадянського суспільства. Суспільна мораль не завжди співпадає з правовими нормами, а державні службовці у своїй діяльності керуються саме законодавством. Додатково до цього велику роль відіграє суспільний стереотип, згідно якого чиновництво поголовно корумповане. В такому випадку, соціум у значній своїй частині навіть добродішні владні органи сприйматиме упереджено. Це породжує проблему ідентифікації суспільством ступінь розповсюдження корупції. До цього ще додається проблема співвідношення боротьби з корупцією та її запобігання. Таке суспільне сприйняття може дозволити правлячій еліті використовувати антикорупційне законодавство у власних інтересах: боротьбі з політичними опонентами та підвищеному контролю над суспільством. Завдяки пануючим стереотипам суспільство саме для себе робить пастку й ускладнює процес державного реформування.

Щоб подолати корупцію, вважається за необхідне не тільки стабілізувати економіку та створити систему правоохоронних та антикорупційних органів. Не менш важлива наявність політичної волі влади та бажання суспільства, оскільки корупційні дії втілюються не тільки у державно-владних відносинах, а й у суспільних. Сприйняття корупції суспільством стоїть окремою передумовою правопорушень у цій сфері. Саме це спричиняє необхідність загального підвищення культури суспільства, інформування та виховування в громадян нетерпимості до явища корупції шляхом максимального залучення засобів масової інформації. Дослідниця Т. Бельська до актуалізації участі ЗМІ додає необхідність залучення інститутів громадянського суспільства. Пропонується запровадження «технологій мережних взаємодій» – створення мережних об'єднань громадян на локальних рівнях з можливістю доступу до мережі Інтернет. Громадянське суспільство, як носій знань та зацікавлена сторона, таким шляхом може виявляти, контролювати та запобігати проявам корупції принаймні на низовому рівні [1].

Наявність корупції стає причиною того, що у країні діють офіційна й неофіційна суспільні підсистеми. З одного боку діють правові та моральні норми, з іншого – протиправні, на вигляд простіші, методи. У другій підсистемі суб'єктами проводяться протиправні дії, розбудовуються неофіційні зв'язки із власною системою цінностей, специфічними цілями та методами їх досягнення. Характерним для даної системи є створення власних правил та норм поведінки, які є викривленими по відношенню до стандартним суспільних норм й суперечать діючому законодавству. На думку багатьох аналітиків, неофіційна підсистема за рівнем впливовості не поступається офіційній владі, а іноді навіть проявляє більшу мобільність. Така ситуація в країні є реальною загрозою для стабільності та позитивного державного будівництва.

Тривале існування паралельної підсистеми сформувало в суспільстві хибне сприйняття корупційних проявів. Хабар та «блат» у багатьох не асоціюються з протиправними діями та сприймаються цілком нормально. Таким чином, питома частка правових норм є суто декларативними, до того ж сприймаються вони неоднозначно.

Хабар та «блат» ставши нормою не тільки не засуджуються суспільством, а й можуть визнаватися показником активної діяльності чи навіть успішності. З точки зору учасників корупційних схем, хабар – це не кошти, отримані протизаконним шляхом, а оплата за «підвищений фронт роботи», певний показник статусу [7].

У методичних матеріалах «Запобігання та протидія корупції в умовах соціально-економічних реформ» виділяються наступні особливості корупції в Україні:

- по-перше, корупція в нашій країні має довгу історію та відбилася у менталітеті народу – наявні велика тяга до патерналізму, відсутність реальних намагань відстоювати свої права й низький рівень правової культури;

- по-друге, корупція має тенденцію до власного відтворення й збереження, підлаштовується під ситуацію – простежується вимагання хабарів за певні послуги, нав'язування антисоціальних правил взаємодії між представником влади та громадянином, а також закріплення в нормативних актах потенційних можливостей для корупційної діяльності;

- по-третє, зазначається наявність «корупційного мислення», яке визнають найбільшою проблемою – лояльне сприйняття кумівства й хабарництва, а влада фактично не відділяється від можливості зловживання нею, корисливі цілі поставлені на перше місце.

Саме завдяки цим особливостям створився певний прошарок осіб, які усвідомлюють себе частиною корупційних схем та не можуть існувати поза них [7].

Говорячи про роль громадськості у подоланні корупції варто зазначити, що жодна держава самостійно не в змозі боротися із такою багатогранною проблемою без участі інститутів громадянського суспільства. Реформування та модернізація держав, зазвичай, супроводжується погіршенням економічного становища громадян й соціальною кризою. Як наслідок, розчарування значної частини населення, відокремлення від державно-управлінської системи, що призводить до втрати підтримки будь-яких починань. Протидія корупції як раз і є тим починанням, що вимагає об'єднання зусиль всього суспільства. Саме тому необхідно актуалізувати участь громадськості у всіх про-

цесах, пов'язаних з вирішенням проблеми корупції. Інакше, за участі лише тільки керівництва держави, процес може затягнутися на значний термін. Тим часом, корупція заважатиме розвитку держави та забезпеченню гідного життя та стабільності у суспільстві.

Специфіка корупційних схем в нашій країні диктує умови щодо їх знищення. В основу антикорупційної політики повинні бути покладені:

- зведення «тіньової економіки» до мінімуму шляхом спрощення фіскальної системи та вдосконалення законодавства у цій сфері;

- введення електронного документообігу, максимальне використання новітніх технологій в систему взаємовідносин «громадянин – влада» з метою усунення особистого контакту та суб'єктивного впливу на відносини;

- максимальне залучення інститутів громадянського суспільства, співробітництво з громадськими організаціями, засобами масової інформації, закладами освіти тощо;

- забезпечення балансу заробітної платні державних службовців з можливими санкціями за корупційну діяльність, як мотивація до сумлінного виконання своїх службових обов'язків [5].

Серед передумов виникнення корупції та її поширення в Україні виділяють наступні:

- 1) достатньо низький рівень порядності певних осіб, на яких покладено повноваження виконання функцій та повноважень органів публічного управління;

- 2) наявність в управлінських органах та посадових осіб, що уповноважені виконувати функцій та повноважень органів публічного управління, великої кількості суперечливих повноважень, повноваження ці можуть реалізовуватись часто на власний розсуд;

- 3) розбіжність між рівнем оплати праці посадовців, що уповноважені виконувати функцій та повноважень органів публічного управління, та обсягом визначених повноважень;

- 4) не вигідний для підприємницької діяльності режим взаємовідносин у площині «державна – підприємець» та наявність фінансових пілг для певних категорій бізнесменів;

5) терпимість суспільства та брак критичного ставлення до корупційних проявів серед широкого загалу;

6) відношення населення до корупції як одного із прийомів здобутку бажаного результату.

Виходячи з наведених передумов, метою нової антикорупційної стратегії можна визначити зниження рівня корупції в державі через усунення передумов виникнення цього явища через введення в практику профілактичних заходів, посилення законного ладу, а також просування серед суспільства негативного й навіть нетолерантного відношення до явища корупції як соціально небезпечного. Відбуватись це повинно за допомогою об'єднаних зусиль владних структур та громадських організацій, із залученням авторитетних міжнародних організацій.

Вагомим є достатньо низький рівень порядності певних осіб, на яких покладено повноваження виконання функцій та повноважень органів публічного управління. Необхідно зауважити, що на сьогоднішній день лише деякі з подібних осіб залишаються добросовісними. Варто зауважити, що обрання осіб на владні посади не завжди здійснюється за критеріями справжньої професійності кандидатів, оплата праці зостається досить незначною, а статус посадової особи та передбачені цим перспективи особистого незаконного збагачення визнаються високими. Це стає передумовою створення ситуації, за якої конкретні інтереси держави, забезпечення законності та громадянських прав знаходяться не на першому місці в діяльності осіб, що уповноважені виконувати функції та повноваження органів публічного управління.

Не останнє місце серед корупціогенних загроз є наявність в управлінських органах та посадових осіб, що уповноважені виконувати функції та повноважень органів публічного управління, великої кількості суперечливих повноважень. Суперечливі або так звані дискреційні повноваження – є сукупністю посадових обов'язків в органах публічного управління й чиновників всіх рівнів, які роблять можливим визначити на власний розсуд цілком або частково тип та зміст рішень управлінського характеру. Сюди ж відносяться можливості на власний розсуд обирати одне з кількох варіантів рішень



управлінського характеру, що передбачені у багатьох нормативних актах, регламентуючих функціонування посадових осіб. Подібні повноваження створюють в чиновника відчуття його цінності у прийнятті рішень стосовно поставлених завдань. Результатом цього є створення можливості отримувати додаткові винагороди за прийняття конкретних рішень на користь осіб, які не мали законного права на певні переваги.

Розбіжність між рівнем оплати праці посадовців та обсягом визначених повноважень також відіграє достатньо вагому ролі у створенні корупційних загроз. Рівень оплати праці посадовців в Україні традиційно не дуже високий в порівнянні з розвиненими країнами Європи. Однак, з урахуванням ситуації в економічній сфері України та темпів коливання ВВП, така оплата є цілком зрозумілою. Окрім цього, чим більше повноважень має посадова особа, тим більше в чиновника можливостей застосувати корупційну поведінку для власного збагачення та забезпечення своєї сім'ї.

Невигідний для підприємницької діяльності режим взаємовідносин у площині «держава – підприємець» та наявність фінансових пільг для певних категорій бізнесменів створює додаткові умови для корупції. В Україні пільги займають значне місце в економічній діяльності. Практично кожна сфера життєдіяльності та державної діяльності включає певні пільгові умови для окремих осіб. Серед цього: освіта, медицина, система надання комунальних послуг, пільги для певних посадовців на різних рівнях державної служби, низка пільг для народних депутатів тощо. Варто привернути увагу на те, що ранг статус державного службовця напряму пов'язаний з пільгами. Відповідно, великі пільги створюють умови для продукування корупційних дій.

Терпимість суспільства та брак критичного ставлення до корупційних проявів серед широкого загалу є дуже характерними для України. Така властивість українського суспільства в основі своїй має багато передумов, що в деякій мірі пов'язані з вище переліченими передумовами корупції. Певна кількість громадян України, що зіткнулася з корупційними діями з боку представників влади, та в результаті не побачила відповідного реагування на це з боку

держави. Більшість для себе робить такий висновок, що варіантів поведінки в подібній ситуації замало: порушити закон та залучитися до корупційної схеми або вийти за межі зони комфорту, стати проти сформованої традиції, можливо збільшити для себе кількість проблем. Загальної інформаційної політики та пропаганди антикорупційної поведінки практично не існує, є лише поодинокі випадки акцентуації на неприпустимості корупційних дій з боку як громадянина, так і представника органу публічної влади.

Відношення населення до корупції як одного із прийомів здобутку бажаного результату зазвичай є досить актуальним. Подібне корисливе ставлення до можливостей використання влади та корупції становить велику загрозу, оскільки воно виправдовує порушення законів та усталених норм. Дана проблеми посилюється ще й тим, що отримання рішення влади на свою користь, пов'язане із задоволенням інтересів усіх сторін. При цьому учасники корупційних дій в більшості випадків не зацікавлені навіть у викритті порушень законодавства [11].

Управлінські відносини в сучасному стані забезпечують створення можливості подвійних інтересів. В пересічного громадянина, суспільства та держави загалом можуть розбігатися інтереси, що стає певною передумовою для конфлікту інтересів. Цей вид конфліктів є характерним саме для управлінської діяльності та взаємовідносин влади з суспільством, з бізнесом тощо.

Конфлікт інтересів відноситься до специфічних термінів у галузі публічного управління. Характеризується він як ситуація, відповідно до якої наділена владою особа в перспективі має можливість одержувати неправомірну вигоду, використовуючи службове становище. Тим самим завдається шкода третій стороні або державі, що є неприпустимим у діяльності службовця. Потенційний конфлікт інтересів може з'явитись навіть якщо він не завдає шкоди окремим громадянам, їх об'єднанням, установам чи організаціям. Конфлікт інтересів може підірвати довіру до чиновника, органу влади та системи публічного управління в цілому, може створити враження брудної діяльності навіть за умов, коли не було жодного прояву корупції. Створюється загроза існування перспектив зловживання

владою, а скористається чиновник цією можливістю або ні, це вже залишається на совісті представника органу влади. Участь в прийнятті управлінських рішень та розпорядження владою на власний розсуд надають чиновникам потенційні можливості скеровувати значні матеріальні та людські ресурси для забезпечення власних інтересів. Всебічний доступ до управлінської інформації дає можливість впливати на прийняття рішень на користь конкретних осіб. Фактично, в системі публічного управління існують потенційні можливості для конфлікту інтересів.

Конфлікт інтересів являє собою певний конфлікт між нормами діючого законодавства та особистими інтересами або суперечність у діях представника влади між правильною та неправильною з точки зору моралі поведінки. Наряду з подібною протиправною й аморальною поведінкою можна розташувати низку негативних явищ: зловживання службовим становищем та кумівство, а вже на їх основі вже формуються розгалужені корупційні схеми. Виникнення розбіжності між особистими інтересами особи, що наділена владою, та її безпосередніми службовими обов'язками в процесі розробки управлінських рішень може стати основою для розростання корупції в органах публічного управління. Сюди ж можна віднести дію чи бездіяльність чиновника, причому навіть якщо це відбувається без корисного умислу, а по необережності чи від браку досвіду.

Передумови та мотиви виникнення конфлікту інтересів в системі державного управління та місцевого самоврядування можна виокремити в групи факторів (рис. 1).



Рис. 1. Передумови та мотиви виникнення конфлікту інтересів.

До нормативно-колізійних відносять:

- дещо зavelикий рівень розбіжностей та невизначеності кваліфікаційних характеристик посад в органах влади на всіх рівнях;
- дублювання обов'язків, що покладаються на органи влади або їх структурні підрозділи;
- присутність суперечностей між нормативно-правовими документами органів публічного управління на різних рівнях, а також внесення в ці документи положень, які сприятимуть створенню умов для формування корупційних ситуацій;
- брак механізмів притягнення до відповідальності чиновників, що не виконували або неналежно виконували власні посадові обов'язки;
- неналежне виконання своїх обов'язків особами, на яких покладається контроль або навіть включення цих осіб до корупційних схем;
- наявні недоліки в нормативному регулюванні управлінської діяльності.

До переліку етичних факторів зараховують:

- незначний рівень моралі конкретного представника влади;
- порушення ключових вимог до поведінки під час виконання управлінських обов'язків;
- брак або доволі рідке застосування духовних та матеріальних цінностей у процесі мотивації представників влади;
- наявність в посадових обов'язках таких пунктів, які передбачають прийняття управлінських рішень на засаді суб'єктивних суджень;
- певна декларативність норм та принципів розв'язання конфлікту інтересів, загроза яких присутня фактично на будь-якій владній посаді.

Якщо враховувати особливий характер сфери державно-управлінських взаємовідносин, потрібно зазначати, що особи, на яких покладено виконання управлінських функцій та повноважень мають власні інтереси підпорядковувати публічним та громадським інтересам. Громадськість не повинна мати будь-яких побоювань з приводу законної, публічної, відкритої діяльності органів публічного управ-

ління, а також будь-яких чиновників. Безпосередньо перевага громадських інтересів над суб'єктивною заінтересованістю представників влади обумовлює закономірність закріплення у нормативно-правовій базі, а також впровадження в практичну діяльність продуктивних заходів вирішення суперечливих ситуацій з конфліктом інтересів [8].

Важливе значення в розкритті злочинів корупційного характеру займає так званий викривач. Причиною цього є те, що одним з основних чи навіть єдиних джерел для відкриття проваджень з корупційних справ є повідомлення, стосовно факту корупції в діяльності представника органу публічного управління. Інформацію, що надається викривачем, можна назвати одним з найбільш вагомих важелів запобігання та протидії корупції, подолання прогалин в державно-управлінській діяльності та поведінці представників органів публічного управління.

Одною з основних передумов до суперечливого чи навіть суто негативного ставлення відносно добровільних викривачів можна зазначити те, що подібні дії асоціюється у багатьох перш за все з функціонування правоохоронних органів. А серед певної частки громадськості залишилася ще з радянських часів думка про зазначені органи як каральні, такі, що спрямовували свою діяльність на боротьбу з громадянами, що не поділяли пануючої ідеології. Фактично правоохоронні органи сприймаються як борці з супротивниками режиму, а відповідно породжують незадоволення у суспільстві. Створення позитивної практики виправдання викривачів та надання їм законних гарантій щодо захисту є одним з пріоритетних напрямків забезпеченні нормативно-правової бази запобігання корупції.

Якщо говорити про пануючу громадську думку, варто наголосити на відсутності розуміння мети та сутності дій викривача в соціально корисній ролі, в спрямованості на захист інтересів суспільства. З іншого боку, певна частка громадян звиклася з явищем корупції та сприймає її як повсякденне. Іноді навіть проявляється різко негативне ставлення до людей, які не бажають бути причетними до дій корупційного характеру. Загальну картину стосовно негативного ставлення до викривачів в українському суспільстві можна викласти у вигляді таблиці (табл. 1).

**Причини негативного ставлення  
до викривачів фактів прояву корупції**

| <b>Причини пересічного громадянина</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Причини представника органу влади</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Відсутність довіри органів влади.</li><li>2. Невпевненість у можливості захисту з боку держави й побоювання помсти.</li><li>3. Низький рівень ефективності викритої інформації та замала результативність.</li><li>4. Толерантне ставлення до корупції та корисливе ставлення до цього явища.</li><li>5. Низький рівень правової культури, відсутність знань стосовно суті корупційних дій та несвідома участь в них.</li></ol> | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Загроза звільнення з посади та можливості наступного переслідування.</li><li>2. Невідпрацьованість механізму розгляду скарг, що виражається у простому спусканні обов'язків на нижній рівень.</li><li>3. Певна частка корумпованого керівництва, яке розповсюджує серед підлеглих думку про припустимість корупції у своїй діяльності.</li><li>4. Брак антикорупційної культури та заохочення до викривання явища корупції.</li><li>5. Особисте негативне ставлення до викривачів у багатьох колективах в органах публічної влади.</li></ol> |

З цього приводу пропонуються такі заходи по заохоченню викривачів:

- відповідне нормативне та організаційно-розпорядче забезпечення захисту викривачів;
- належна інформаційно-роз'яснювальна робота серед усіх верств населення, залучення ЗМІ до розповсюдження позитивного досвіду викривачів у розвинених країнах, розкриття цієї практики з точки зору корисності для держави та суспільства;
- підвищення ролі викривачів серед широкого загалу, як осіб, що є небайдужими та дбають перш за все про інтереси суспільства [9].

Програми антикорупційного спрямування мають передбачати наступні пункти:

- визначення підвалин загальної внутрішньоорганізаційної політики відносно запобігання та протидії корупції в конкретній сфері, а також заходи щодо їх реалізації, виконання антикорупційної стратегії у державі загалом;

- оцінку корупціогенних небезпек у функціонуванні владної організації, установи, мотивів, що породжують їх та атмосфери, яка може сприяти цьому;

- заходи відносно усунення знайдених корупційних ризиків, дій відносно осіб, що визначаються відповідальними за виконання подібних заходів, а також граничні строки;

- підвищення кваліфікації та заходи з розповсюдження інформації відносно програм антикорупційного напрямку;

- порядок моніторингу та оцінки заходів по виконанню й систематичному розгляді вищезазначених програм;

- заходи, що спрямовані на запобігання корупційно небезпечним діям та протидію правопорушенням, що пов'язані з корупцією.

Варто відмітити, що одним з визначальних напрямів запобігання та протидії корупції в сфері публічного управління загалом, соціальної політиці зокрема, є формування антикорупційної культури серед широкого загалу. Основою положним в цьому напрямку є забезпечення негативного ставлення серед громадськості до корупції та бажання протидіяти цьому явищу. Додатково до подібних напрямів, важливо організувати заходи інформаційного та навчального характеру конкретного антикорупційного змісту для відповідної цільової аудиторії. Серед них можна виокремити представників малого та середнього бізнесу, засоби масової інформації, підлітки та молодь, депутати місцевих рад, освітяни, працівники закладів охорони здоров'я тощо. Подібні заходи повинні відповідати особливостям проявів корупції в різних галузях, а також допомагати формуванню в конкретних соціальних груп антикорупційної культури [2].

Як зауважують дослідники, пересічний громадянин виказує нетерпимість до корупції, перш за все, завдяки своїм переконанням, а вже в другу чергу стримуючим фактором є острах покарань. Саме

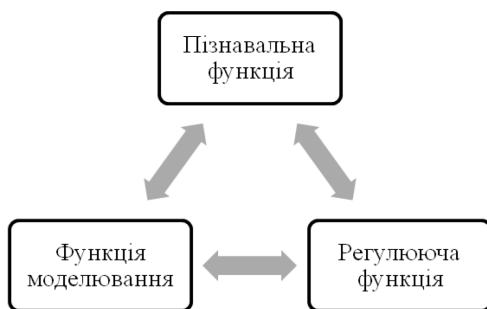
в цьому міститься така частка людської сутності, як антикорупційна культура. Система цінностей відіграє в цьому плані головуючу роль. Окрім того, часто акцент робиться на тому, що антикорупційна культура загалом може виражатися у двох варіантах:

- 1) ступенем усвідомлення людиною своїх громадянських прав;
- 2) освоєння власного статусу з точки зору реалізації особистих обов'язків.

Під час розгляду питання антикорупційної культури, увага акцентується на таких особливо важливих вміннях особистості:

- 1) правильно тлумачити положення будь-якого нормативно правового акту та визначати сферу його реалізації;
- 2) використовувати в своїй життєдіяльності знання та навички у правовій сфері в процесі протидії корупції;
- 3) застосовувати законодавство для захисту приватних прав та інтересів, тим самим знаходити рішення у проблематичних правових ситуаціях.

На основі цього в антикорупційній культурі можна виокремити наступні функції, зображені на малюнку (рис. 2).



**Рис. 2.** Функції антикорупційної культури

В процесі виконання пізнавальної функції здійснюється вивчення та тлумачення процесів антикорупційного характеру, що проходять у різних сферах суспільно-політичного життя. За допомогою регулюючої функції реалізується можливість порівнювати діючі нормативні вимоги з реальною антикорупційною поведінкою



громадянина. Функція моделювання дозволяє створити загальний стандарт антикорупційної поведінки громадянина відповідно до діючого законодавства [3].

Як показує практика, рівень антикорупційної культури громадян має:

- 1) справляти вагомий вплив на регулювання процесів у правовій сфері;
- 2) допомагати консолідації різних верств населення в питаннях сприяння і зміцнення законності, підтримки суспільного спокою та стабільності;
- 3) створювати передумови формування почуття поваги громадянина до закону, що в свою чергу має сприяти ефективному функціонуванню державно-управлінської системи.

Варто відмітити, що будь-яка діяльність антикорупційного характеру лежить у площині людської психології. Фактично боротьба з корупцією є боротьбою проти негативних якостей та вад індивіда. Різні корупційні дії з етичної точки зору оцінюються по різному: одні з них сприймаються як злочинні, інші в свою чергу вважаються лише аморальними, хоча з точки зору закону вони в однаковій мірі є злочинними. До другої категорії можна віднести кумівство та прийняття рішень на основі політичної приналежності. Таке тлумачення законодавства, особливо з боку представників влади, порушує принцип законності та справедливості в межах управлінської діяльності [5].

Служба в органах публічного управління нерозривно пов'язана з моральною, етичною та культурною складовими функціонування державного службовця. Чинovníки можуть приймати управлінські рішення, що мають велике значення у суспільно-політичному житті та впливають на повсякденне життя. До того ж, часто доводиться приймати чи відхиляти запити громадян із суперечливих питань, надавати дозволи та послуги. Ступінь розвиненості громадянського суспільства часто визначають ставленням до базових моральних цінностей на усіх рівнях організації.

Вагомим також є те, що потрапивши до колективу, службовець переймає традиції поведінки, які є характерними для даного колек-

тиву. Можливою є ситуація, коли культура в організації відзначається тим, що відносно хабарництва превалює толерантне відношення, відсутність відповідальності під час прийняття управлінських рішень, замовчування при розгляді хибних дій у роботі співробітників. Це може спричинити створення у нового співробітника сприйняття подібної хибної поведінки як норми.

Науковці зазначають, що ефективність відповідальності державних службовців за корупційні дії, визначається відповідно до такої прямої залежності: висока культура та антикорупційна активність суспільства – ефективність покарання та профілактичних дій. За таким принципом боротьба з корупцією та протидія цьому явищу має реалізовуватись за схемою поєднання культури зі справедливою відповідальністю [7].

За результатами компетентних досліджень, майже третина населення країни сприймає корупцію не в ролі асоціальної поведінки, що допомагає знищенню системи публічного управління, а відноситься як до норми життя. Відповідно до цього пропонуються певні шляхи усунення негативних наслідків подібного ставлення.

У першу чергу дослідники пропонують залучати так звані методи адміністративної опініюнки, для чого характерним є формування громадської думки шляхом впливу управлінської діяльності. За цього методу конкретна громадська думка має формуватися не стільки за допомогою засобів масової інформації, скільки державними службовцями, особливо керівним складом, у якого саме є потенційні можливості щодо корупційної діяльності.

В другу чергу популяризація антикорупційної політики має реалізовуватися в громадських організаціях, на вчальних закладах усіх рівнів, а також владних установах. До того ж, проведення антикорупційної діяльності повинне підтримуватися стрункою інформаційною політикою. Вважається, що чим більше громадськість отримує інформації про корупційні прояви, тим активніше вона буде приймати участь у мінімізації її рівня. Не останнє місце у підвищенні антикорупційної культури громадськості займає діяльність правоохоронних органів. Вони самі повинні у першу чергу позбутися такого негативного явища, як корупція [6].

**Висновки.** Формування у громадян культури як загальної, так і антикорупційної, має бути першочерговим пріоритетом для всієї системи публічного управління. Базуватися вона повинна на позитивному досвіді розвинених країн, які спромоглися звести до мінімуму рівень корупції. До цього варто додати результати наукових досліджень з напрямку боротьби з корупцією, а також врахуванням особливостей українського соціуму, менталітету громадян тощо.

Нормативні акти антикорупційного характеру необхідно створювати за наступними принципами формування культури:

- 1) у відносинах чиновника та громадянина головним є дотримання принципу «одна сторона не бере хабарів – інша не дає»;
- 2) базові постулати політичної культури максимально доводиться до відома кінцевому споживачу – тобто пересічному громадянину;
- 3) закріплення у свідомості громадян морально-етичних норм антикорупційного характеру;
- 4) активне залучання громадськості до розгляду питань проявів корупції, а також практиці боротьби з цим явищем.

Велику роль має просвітницька діяльність серед населення. Формуванню антикорупційної культури мають сприяти як управлінці на вищих щаблях, так і політичні лідери. Рушійною силою у цьому має бути політична воля, котра спрямовується на створення настроїв нетерпимості до протизаконних дій, в тому числі й корупції.

Для потужної державної соціальної політики та забезпечення стабільного соціального партнерства в Україні потрібно запровадити результативну практику з кадрового менеджменту. Це має забезпечити достатній рівень розвитку людських ресурсів, державної економіки та задоволення потреб громадян. Також це повинно задовольнити всі сторони суспільної системи рівнем оплати праці та формуванням оптимальної податкової системи, що в свою чергу має забезпечити створення належних умови трудової діяльності, дозволить забезпечити оптимальні умови життєдіяльності для всього населення. Нове українське антикорупційне законодавство, що набрало чинності протягом останніх двох років повинне зміни-

ти стереотипи у суспільстві, сформувати нове бачення проблеми з поширенням корупції. Це в свою чергу стане поштовхом для трансформації не тільки у суспільному житті, а й розбудові прогресивної правової держави, що живе за демократичними принципами відкритості, прозорості та співпраці влади з широкою громадськістю.

## PLACE OF ANTI-CORRUPTION CULTURE IN THE PROCESS OF PREVENTING CORRUPTION IN UKRAINE

**Serhij Tymofiev**, PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration of Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine

~~~~~  
*The article is devoted to pressing issues of preventing corruption in Ukraine. It is determined that there are double standards in Ukrainian society regarding corruption. This is reflected in the distribution of corruption on the one hand to the elites on the one hand, and domestic corruption on the other. If the former is rated negatively, the latter is justified by many. The significant difference between assessments of the corruptive activities of others and the condescending attitude towards one's own behavior is significant. The anti-corruption culture is considered as a component of anti-corruption policy. Much attention is paid to the involvement of civil society in addressing corruption, the moral and psychological component of this issue. The existence of corruption in the country casts doubt on the direction of the authorities to build a modern democratic state, so it is worth focusing on the contradictory attitude towards various manifestations of corruption. It is noted that in order to overcome corruption, it is necessary not only to stabilize the economy and to create a system of law enforcement and anti-corruption bodies. Equally important is the presence of the political will of the authorities and the desire of the society, since corruption is embodied not only in state-power relations but also in public. It is determined that any activity of anti-corruption nature lies in the plane of human psychology. In fact, the fight against corruption is the fight against the negative qualities and defects of the individual. Different*

*corruption actions are ethically assessed differently: some are perceived as criminal, while others are considered only immoral, although from the point of view of the law they are equally criminal. It is noted that one of the defining directions of preventing and combating corruption in public administration in general, social policy in particular, is the formation of anti-corruption culture among the general public. Fundamental in this regard is to ensure that the public is negatively regarded as corrupt and willing to counteract the phenomenon.*

**Keywords:** *anti-corruption culture, corruption, conflict of interest, public administration system, civil society.*

**Received: 18.10.2019**

## **References**

1. Bielska T. V. (2009), Koruptsiia yak faktor nehatyvnoho vplyvu na vzajemovidnosyny orhaniv publichnoi vlady ta instytutiv hromadianskoho suspilstva [Corruption as a factor in the negative impact on the relationship between public authorities and civil society institutions]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, Vol. 1(1), 110-117 pp.
2. Bilotskyi O. V. (2015), Koruptsiia ta yii vplyv na rozvytok ukrainskoho suspilstva [Corruption and its influence on the development of Ukrainian society]. *Mizhnarodnyi naukovi zhurnal "Naukovi ohliad"*, Vol. 4, # 14. Retrieved from <http://naukajournal.org/index.php/naukajournal/article/view/467>.
3. Busol O. Yu. (2015), Antykoruptsiina kultura suspilstva ta indivuduumu v minimizatsii proiaviv koruptsiinoi zlochynnosti [Anti-corruption culture of society and the individual in minimizing the manifestations of corruption crime]. *Jurnalul juridic national: teorie i practic*, # 3, Vol. 1, 91-95 pp.
4. Byistrova A. S. [2017], Fenomen koruptsii: nekotoryie issledovatel'skie podhody [The phenomenon of corruption: some research approaches]. *Zhurn. sotsiol. i sots. antropologii*, Vol. III, # 1, 83-101 pp.
5. Hvozdet'skyi V. D. (2018), Koruptsiia v Ukraini: problemy i protydyi [Corruption in Ukraine: problems and counteraction]. *Zovnishnia torhivlia: ekonomika, finansy, pravo*, # 2, 109-118 pp.
6. Hvozdet'skyi V. D. (2015), Koruptsiia v Ukraini: rezultaty otsiniuvannia ta napriamy formuvannia hromadskoi dumky [Corruption in Ukraine: results of

evaluation and directions of public opinion formation]. *Nauka i pravookhorona*, # 2 (24), 46-50 pp.

7. Zapobihannia ta protydiia koruptsii v umovakh sotsialno-ekonomichnykh reform [ Preventing and combating corruption in the context of socio-economic reforms] (2012), Vyd-vo KharRI NADU “Mahistr”.

8. Iievlieva L. I. (2015), Konflikt interesiv v publichno-pravovii sferi: sutnist ta peredumovy vynyknennia [Conflict of interest in the public-legal sphere: the nature and prerequisites of origin]. *Profilaktyka koruptsiinykh pravoporushen*, 71-76 pp.

9. Kolesnik I. I. (2016), Sotsiolohichni problemy stavlennia do vykryvachiv [Sociological Problems of Attitudes to Discriminants]. *Profilaktyka koruptsiinykh pravoporushen*, 113-119 pp.

10. Malimon V. I. (2015), Aktualizatsiia etychnykh kodeksiv v konteksti modernizatsii systemy derzhavnoho upravlinnia [Update the codes of ethics in the context of modernization of public administration]. *Naukovo-informatsiinyi visnyk Ivano-Frankivskoho universytetu prava imeni Korolia Danyla Halatskoho*, # 11, 79-85 pp.

11. Miniailo N. Ye. (2013), Prychyny poshyrennia koruptsii v Ukraini [The reasons for the spread of corruption in Ukraine]. *Kryminalno-pravovi ta kryminolohichni zasady protydiia koruptsii v Ukraini*, 163-167 pp.

12. Muradian O. S. (2017), Podviini tsinnisni standarty u spryiniatti suspilstvom koruptsiinykh praktyk : sotsiolohichniy analiz [Double value standards in society's perception of corrupt practices: a sociological analysis]. *Profilaktyka koruptsiinykh pravoporushen*, 188-193 pp.

13. Pro zapobihannia vplyvu koruptsiinykh pravoporushen na rezultaty ofitsiinykh sportyvnykh zmathan: Zakon Ukrainy vid 03.11.2015 # 743-VIII [On the prevention of the impact of corruption offenses on the results of official sports competitions: Law of Ukraine of 03.11.2015 # 743-VIII]. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/743-19>.

14. Pro zapobihannia koruptsii: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 # 1700-VII [On Prevention of Corruption: Law of Ukraine of October 14, 2014 #. 1700-VII]. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

15. Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia spetsialnoi perevirky stosovno osib, yaki pretenduiut na zainiattia posad, yaki peredbachaiut zainiattia vidpovidalnoho abo osoblyvo vidpovidalnoho stanovyscha, ta posad z pidvyschenym koruptsiinym ryzykom, i vnesennia zmin do deiakykh postanov Kabinetu Ministriv Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25.03.2015 # 171 [On approval of the Procedure for carrying out a special

check on persons applying for positions that assume positions of responsible or especially responsible position, and positions with high corruption risk, and amending certain resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 25.03. 2015 # 171]. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-%D0%BF>.

16. Pro zatverdzhennia Pravyi etychnoi povedinky derzhavnykh sluzhbovtziv: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11.02.2016 # 65 [On Approval of the Rules of Ethical Conduct of Civil Servants: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 11.02.2016 # 65]. Retrieved from <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248839311>.

17. Pro Natsionalne ahentstvo Ukrainy z pytan vyivlennia, rozshuku ta upravlinnia aktyvamy, oderzhanymy vid koruptsiinykh ta inshykh zlochyniv: Zakon Ukrainy vid 10.11.2015 # 772-VIII [About the National Agency of Ukraine for Detection, Investigation and Management of Assets Received from Corruption and Other Crimes: Law of Ukraine of 10.11.2015 # 772-VIII]. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/772-19>.

### **Відомості про авторів / Information about the Authors**

**Тимофєєв Сергій Павлович:** Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

**Serhij Tymofieiev:** Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

**ORCID.ORG/ 0000-0002-9223-1468**

**E-mail: [stymofeev@gmail.com](mailto:stymofeev@gmail.com)**

## ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ АВТОРІВ

У журналі «Публічне управління та регіональний розвиток» друкуються статті, що містять відомості про наукові дослідження які висвітлюють питання публічного управління на державному, регіональному та місцевому рівні в Україні та за кордоном, особливості розбудови механізмів державного управління та місцевого самоврядування у різних сферах суспільного життя та перспективи їх вдосконалення.. До друку в журналі приймаються статті українською, англійською та іншими мовами країн ЄС. Публікація матеріалів відбувається за рахунок авторів.

***Статтю, подану без дотримання вимог редакції, до розгляду не буде прийнято.***

Матеріали, що публікуються в журналі, підлягають внутрішньому й зовнішньому рецензуванню, яке здійснюють члени редакційної колегії журналу або фахівці відповідної галузі. Рецензування проводиться конфіденційно. У разі негативної рецензії чи наявності суттєвих зауважень стаття може бути відхилена або повернута автору (авторам) на доопрацювання. У випадку, коли автор(и) не погоджується(ються) з думкою рецензента, за рішенням Редакційної колегії може бути проведено додаткове незалежне рецензування. Після внесення авторами змін відповідно до зауважень рецензента стаття підписується до друку

Редакційна колегія має право на відмову публікації рукописів, що містять вже опубліковані дані, а також матеріали, які не відповідають профілю журналу або матеріали досліджень, що були виконані з порушенням етичних норм (наприклад, конфлікти між авторами чи між авторами й організацією, плагіат і т. ін.). Редакційна колегія журналу залишає за собою право редагувати та скорочувати рукописи без порушення авторського змісту.

### Подання рукопису до редакції журналу

Рукопис статті подається до редакції журналу в паперовому варіанті у одному примірнику та в електронному вигляді на електронну пошту редакції: [bratislava@ukr.net](mailto:bratislava@ukr.net). Електронний варіант статті повинен повністю відповідати паперовому варіанту.

Загальний обсяг рукопису: статті – до 20 стор., кількість рис. – до 5.

До рукопису необхідно додавати:



---

1. Угоду про передачу авторських прав (далі Угода) (форму договору можна отримати в редакції журналу або на сайті журналу). Угода набуває чинності в разі позитивного рішення про прийняття статті до друку. Підписання Угоди автором(ами) означає, що вони ознайомлені та погоджуються з умовами Угоди.

2. Відомості про кожного з авторів – прізвище, ім'я, по батькові повністю, посада, місце роботи, наукове звання, науковий ступінь, контактна інформація (телефон, адреса електронної пошти), код ORCID (обов'язково). Відомості про авторів необхідно подавати двома мовами – українською та англійською.

3. Носій інформації з текстом статті, рисунками, таблицями, відомостями про авторів у електронному вигляді на електронну пошту редакції: [bratislava@ukr.net](mailto:bratislava@ukr.net).

### **Вимоги до оформлення статті:**

Стаття має бути структурована за такими розділами: Постановка проблеми у загальному вигляді., де окреслено постановку проблеми, актуальність обраної теми; аналіз останніх досліджень та публікацій; Виклад основного матеріалу дослідження і отриманих результатів; Висновки, де підведено підсумки роботи та перспективи подальших досліджень у цьому напрямі; Список використаної літератури.

Титульну сторінку статті потрібно подати українською та англійською мовами й вказати на ній наступну інформацію:

- 1) ініціали та прізвище(а) автора(ів);
- 2) офіційну назву установи, повну поштову адресу, номер телефону, адресу електронної пошти;
- 3) назву статті;
- 4) анотацію до статті англійською та українською мовами – 1800 знаків. Анотація повинна відображати послідовну логіку опису результатів, описувати основну мету дослідження та підсумовувати найбільш значимі результати. В анотації необхідно обов'язково вказати структурні частини: українською - вступ, проблематика, мета, матеріали й методи, результати, висновки; англійською – Introduction, Problem Statement, Purpose, Materials and Methods, Results, Conclusion;
- 5) ключові слова – не більше 8-ми слів.

Текст оформлюють шрифтом 14 пунктів через півтора інтервали на папері формату А4. Назву статті, заголовки підрозділів друкують прописними буквами та виділяють напівжирним шрифтом.

Таблиці слід оформляти з використанням табличного редактора MS Word та подавати в тексті після першого посилання на таблицю із зазначенням її номеру та назви. Використання символів псевдографіки для оформлення таблиць неприпустимо.

Рисунки друкують розміром не більше 160×200 мм. Текст на рисунках повинен бути виконаний шрифтом 10 пунктів. Рисунки нумерують в порядку їх розташування в тексті, частини рисунків нумерують літерами – а, б, ....

### **Список літератури: REFERENCES.**

REFERENCES — це список літератури, перекладений англійською мовою (або транслітерований в романському алфавіті) і оформлений відповідно до міжнародного стилю оформлення наукових публікацій APA (American Psychological Association) style. Назви періодичних видань (журналів) наводяться відповідно до офіційного латинського написання за номером реєстрації ISSN. До джерела необхідно додати позначення про мову оригіналу (наприклад: [in Ukrainian]) і цифровий ідентифікатор DOI (в разі наявності), наприклад: <https://doi.org/10.15407/scin13.05.019>.

При посиланні на матеріали журналу використовувати таку скорочену назву журналу: для «Публічне управління та регіональний розвиток» – Publ. upr. reg. rozvit

Вимоги до електронного варіанту статті:

1. Для набору тексту слід використовувати редактор MS Word (\*.doc).

Статтю, подану без дотримання вимог редакції, до розгляду не буде прийнято.

Відповідальність за достовірність інформації, фактів та інших відомостей, посилань на нормативні акти, цитування та написання власних імен несуть автори публікації.

Матеріали, що публікуються в журналі, віддзеркалюють точку зору авторів, яка не завжди може збігатися з позицією редакційної колегії.

---

---

Підписано до друку 26.12.2019  
Формат 60/84 1/16 Папір офсетний.  
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.  
Ум. друк. арк. 16,98.  
Наклад 100 шт. Замовлення № 2/12.  
Виготовлювач: Смельянова Т.В.  
54001, Миколаїв, пров. Суднобудівний, 7  
Тел.: (0512) 47-74-48, e-mail: printex\_nik@ukr.net  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:  
ДК № 6167 від 03.05.2018